



Sundheds- og Omsorgsforvaltningen Direktionen

24-01-2013

Sendt pr. mail til:
suf@suf.kk.dk
DH55@suf.kk.dk
ST53@suf.kk.dk

Sagsnr.
2012-166201

Dokumentnr.
2013-34677

Sundheds- og Omsorgsforvaltningens status for udvalgte fokuspunkter til opfølgning på Borgerrådgiverens Beretning 2011

Indledning

Borgerrepræsentationen har ved beslutning af 20. juni 2012 (2012-76718) pålagt de stående udvalg og forvaltningerne senest i september 2012 at indmelde fokuspunkter for opfølgningen på Borgerrådgiverens konstateringer til Økonomiudvalget.

Borgerrepræsentationen besluttede samtidig at pålægge de stående udvalg og forvaltningerne at afrapportere status for forvaltningernes fokuspunkter til Økonomiudvalget senest i marts 2013 efter forudgående indhentet udtalelse fra Borgerrådgiveren.

Borgerrådgiveren fortolker opgaven således, at Borgerrådgiveren i den forbindelse skal komme med sin vurdering af de enkelte forvaltningers fokuspunkter med henblik på, at Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen kan tage stilling til fokuspunkternes egnethed til at skabe de forbedringer i kommunens sagsbehandling og borgerbetjening, som Borgerrepræsentationen har forlangt.

Dette indebærer efter Borgerrådgiverens vurdering, at Borgerrådgiveren skal komme med en udtalelse om, hvorvidt grundlaget for udvælgelsen af fokuspunkterne er baseret på en tilstrækkelig analyse af årsagerne til problemerne, og om fokuspunkterne i forlængelse heraf udgør et kvalificeret og tilstrækkeligt svar på de konstaterede problemer.

Om Sundheds- og Omsorgsforvaltningen og behovet for forbedringer

Borgerrådgiveren har i de seneste fire kvartaler (dvs. kalenderåret 2012) afsluttet behandlingen af 31 sager vedrørende Sundheds- og Omsorgsforvaltningen. De 31 sager omfattede 45 klagepunkter.

De hyppigste klagepunkter angik sagsbehandlingstid (7), konkret serviceniveau (4), vejledning (3), klagevejledning (3) og personalets optræden (3). Forvaltningen har gennem egne undersøgelser konstateret fejl i 58,9 % af klagepunkterne. Borgerrådgiveren har kun gennemført en nærmere undersøgelse i et enkelt tilfælde, hvor der ikke fandtes grundlag for at udtale kritik. Borgerrådgiveren iværksætter normalt

Borgerrådgiveren

Vester Voldgade 2A
1552 København V

Telefon
3366 1400

Telefax
3366 1390

EAN nummer
5798009800053

www.borgerraadgiver.kk.dk

kun undersøgelser i sager, hvor forvaltningen ikke allerede har givet borgeren medhold.

Uanset antallet af klager og deres indhold er det Borgerrådgiverens vurdering, at alle kommunens forvaltninger bør have et højt fokus på de områder, hvor Borgerrådgiveren generelt kan konstatere mange fejl og forsømmelser.

Det drejer sig i hvert fald om iagttagelse af borgernes rettigheder for så vidt angår *sagsbehandlingstid, vejledning samt helhedsorienteret og koordineret indsats*. Det er Borgerrådgiverens vurdering, at der er behov og potentiale for forbedringer på disse områder for alle forvaltninger.

Som det fremgår af Borgerrådgiverens Beretning 2011, kan der endvidere konstateres problemer med *manglende partshøring, begrundelse og klagevejledning, samt at digitaliseringen skaber problemer*. Omfanget af disse problemstillinger kan være forskellige fra forvaltning til forvaltning, men alle forvaltninger har behov for at have fokus herpå.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningens fokuspunkter

Borgerrådgiveren har ved e-mail af 11. januar 2013 modtaget Sundheds- og Omsorgsforvaltningens bidrag til afrapporteringen til Økonomiudvalget.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har indmeldt fokuspunkterne

1. Forventningsafstemning med borgerne
2. Omsorgssystemet KOS2 – IT-understøttelse af sagsbehandlingen
3. Bedre afgørelser (faglig og juridisk kvalitet)
4. Efteruddannelse af sagsbehandlere
5. Audit af sager
6. Særligt fokuspunkt: *Opfølgning på reformprogrammet (fra passiv til aktiv)*

Ad 1) Forventningsafstemning med borgerne

Forvaltningen har blandt andet anført følgende:

”Sundheds- og Omsorgsforvaltningen arbejder målrettet med at gøre det tydeligt for borgeren, hvilke tilbud de kan forvente at modtage. Hensigten er at forebygge utilfredshed som følge af urealistiske forventninger og deraf følgende klager.

Konkret er det udmøntet i Kvalitetsstandarderne for 2012 – 'Ældre i København' – hvor der er lagt vægt på tydeligt at beskrive, hvem der kan få en hjælp, hvad hjælpen omfatter og forhold omkring egenbetaling."

Ad 2) Omsorgssystemet KOS2 – IT-understøttelse af sagsbehandlingen

Forvaltningen har blandt andet anført følgende:

"Sundheds- og Omsorgsforvaltningen implementerer et nyt elektronisk sagsstyringsystem 'KOS2' i starten af 2013.

Det forventes, at overgang til det nye omsorgssystem, og dermed nye faglige redskaber, vil medføre større effektivitet og kvalitet i sagsbehandlingen."

Ad 3) Bedre afgørelser (faglig og juridisk kvalitet)

Forvaltningen har blandt andet anført følgende:

"Sundheds- og Omsorgsforvaltningen arbejder på at styrke afgørelserne til borgerne, så afgørelsesteksterne udover at opfylde de juridiske krav også er skrevet i et læsevenligt sprog, så det er tydeligt for borgerne, hvad de får tilbudt, hvad de får afslag på og begrundelserne herfor.

Konkret udarbejdes der nye afgørelsesskabeloner med henblik på implementering i forbindelse med overgangen til det nye omsorgssystem."

Ad 4) Efteruddannelse af sagsbehandlere

Forvaltningen har blandt andet anført følgende:

"Juridisk Afdeling gennemfører i 2012 et brush-up kursus i god sagsbehandling for forvaltningens sagsbehandlere.

Juridisk Afdeling vil i 2013 afsætte syv dage til at afholde kurser for forvaltningens sagsbehandlere i forvaltningsretlige temaer. De konkrete temaer er endnu ikke fastlagt.

Desuden afholdes i september 2012 en workshop vedr. sagspåbegyndelse. Særligt lægges der vægt på en sontring mellem den forvaltningsretlige vejledningspligt overfor egentlige mundtlige afgørelser."

Ad 5) Audit af sager

Forvaltningen har blandt andet anført følgende:

”Sundheds- og Omsorgsforvaltningen forventer at udføre en sagsaudit i 2013. Auditen udspringer ikke af et særligt lovkrav, men hviler på myndighedens almindelige forpligtelse til at påse, at myndigheden træffer afgørelser, som er i overensstemmelse med lovgivningen og god forvaltningsskik. Formålet er ikke en kontrol af den enkelte medarbejder, men derimod en gennemgang af sager med henblik på at afdække, om der er forhold, der i særlig grad giver anledning til problemer eller fejl, som det derfor vil være hensigtsmæssigt, at lave opfølgning på.

Der vil i auditen være fokus på, at regler for god sagsbehandling er fulgt, at sagsbehandlingstider overholdes samt at den faglige kvalitet i vurdering og afgørelse efterlever Sundheds- og Omsorgsforvaltningens kvalitetsstandarder.

Forvaltningen vil i forbindelse med auditen fastsætte egentlige måltal for det tilstræbte kvalitetsniveau af sagsbehandlingen.”

Ad 6) Særligt fokuspunkt: Opfølgning på reformprogrammet (fra passiv til aktiv)

Forvaltningen har blandt andet anført følgende:

”Som led i reformprogrammet ’Aktiv og tryk hele livet’, har Sundheds- og Omsorgsforvaltningen bl.a. indført hverdagsrehabilitering som et særligt indsatsområde. Indførelse af hverdagsrehabilitering er et paradigmeskift, idet borgerne frem for tilbud om hjælp til praktiske opgaver tilbydes træning og vejledning.

For at imødegå utilfredshed og utryghed og nedbringe antallet af klager som følge af paradigmeskiftet, har forvaltningen iværksat en særlig indsats i forhold til reformprogrammet.

Indsatsen har foreløbigt haft sigte på kommunikation til borgerne. Det gælder såvel en kommunikationsstrategisk indsats ift. sprogbrug, navngivning og bedre borgerbreve som udarbejdelse af følgende produkter:

- *Revidering af kvalitetsstandarderne for 2012, inkl. pixiudgave på ni forskellige fremmedsprog, så det er tydeligt, at grundtanken i Københavns Kommunes tilbud til ældre er, at de, der har mulighed for at klare sig uden hjælp, skal have hjælp og støtte til at opnå det, mens de der har behov for hjælp skal ha-*

ve den. Dermed er der søgt at opnå en forventningsafstemning med borgerne.

- *Særlig informationspjece til borgere, som nu tilbydes hverdagsrehabilitering.*
- *Byrumsplakater i alle lokalområder.*
- *Artikler i lokalaviserne i alle lokalområder.*

Herudover har forvaltningens indsats fokus på at følge borgernes modtagelse af tilbuddet, klager, der udspringer heraf, samt Det Sociale Nævns afgørelser af klager over forvaltningens afgørelser på dette område – alt sammen med henblik på at iværksætte særlige tiltag, såfremt der vurderes at være behov herfor.”

Borgerrådgiverens generelle bemærkninger

Om grundlaget for fokuspunkterne og deres egnethed

I forvaltningens indstilling til Sundheds- og Omsorgsudvalgets møde den 20. september 2012 fremgår, at ”Forslaget til fokuspunkter er formuleret som en overordnet beskrivelse af særlige indsatser, som vurderes at have betydning for en bedre sagsbehandling, samt nedbringelse af sagsbehandlingstiden og antallet af klager.”

Den nærmere analyse af behovet for forbedringer inden for de specifikt valgte områder fremgår kun delvis af det umiddelbart fremsendte, forvaltningens indstilling til Sundheds- og Omsorgsudvalget den 20. september 2012 og bilaget hertil, men Borgerrådgiveren kan konstatere, at forvaltningen har iværksat organisatoriske tiltag (etableringen af en selvstændig Myndighedsstab), som blandt andet har til opgave at understøtte arbejdsgange, god sagsbehandling og monitorere og følge op på myndighedsvaretagelse samt systematisk indsamle statistik fra klagesager, som offentliggøres, og drage læring heraf.

Borgerrådgiveren må på denne baggrund gå ud fra, at der ligger nærmere analyser og vurderinger til grund for udvælgelsen af fokusområderne.

Borgerrådgiveren kan naturligvis tiltræde, at forvaltningen gennem fokuspunkterne også søger at nedbringe antallet af klager.

Antallet af klager kan således efter omstændighederne være en indikator for kvaliteten i sagsbehandlingen, men der er dog ingen given sammenhæng mellem de to forhold. Eksempelvis vil selv alvorlige fejl i den interne koordinerede indsats eller i sagsoplysningen ofte være helt usynlige for borgeren, som heller ikke kan forventes at være bekendt med sine rettigheder med hensyn til f.eks. partshøring, inddragelse, begrundelse og vejledning og følgelig typisk ikke baserer en

eventuel klage på konstateringer af, at disse rettigheder ikke er iagttaget.

Blandt andet Borgerrådgiverens egen driftundersøgelser, hvor et større antal sager udtages efter tilfældighedsprincippet, viser, at forvaltningernes fejlprocenter er sammenlignelige i sager, som ikke har givet anledning til en klage.

Det er derfor Borgerrådgiverens anbefaling at udvise varsomhed med at lægge overdreven vægt på antallet af klager som målestok for kvaliteten af sagsbehandlingen.

Antallet af klager er derimod mere velegnet som indikator for borgerne tilfredshed med samarbejdet med kommunen og i denne forbindelse med den del af den bagvedliggende sagsbehandling, som borgeren har indsigt i.

Der fremgår ikke oplysninger om baggrunden for forvaltningens fravalg af andre områder, hvor forbedringer kunne være påkrævet, men Borgerrådgiveren forstår det således, at forvaltningen har prioriteret disse fokusområder som de vigtigste.

Det fremgår ikke klart, hvorvidt der er tale om genbrug af allerede eksisterende eller planlagte aktiviteter, men Borgerrådgiveren må gå ud fra, at en væsentlig del af aktiviteterne var planlagt eller ville være blevet planlagt uanset Borgerrepræsentationens krav om fokuspunkter til opfølgningen på Borgerrådgiverens konstateringer. Borgerrepræsentationens beslutning indeholder ikke et udtrykkeligt krav om, at fokuspunkterne skal repræsentere nye initiativer, hvorfor Borgerrådgiveren ikke foretager andet end at konstatere dette.

Det er Borgerrådgiverens vurdering på det foreliggende grundlag, at områderne er udvalgt efter en kvalificeret proces, og Borgerrådgiveren kan tilslutte sig forvaltningens prioritering af disse områder.

Borgerrådgiveren hæfter sig navnlig ved, at fokuspunkterne – som altså, jf. ovenfor, er understøttet organisatorisk og baseret på analytiske redskaber – lægger op til fortsat at holde øje med aktuelle og potentielle problemfelter med henblik på en indsats der, hvor det er påkrævet.

Dermed dog ikke sagt at de iværksatte tiltag med sikkerhed vil løse problemet, eller at andre områder ikke kunne have behov for en tilsvarende opmærksomhed. Men navnlig den monitorerende indsats giver efter Borgerrådgiverens opfattelse god mulighed for at kunne agere over for de behov, der er eller måtte opstå.

Om udviklingen inden for fokuspunkterne
Ad 1) Forventningsafstemning med borgerne

Forvaltningen har anført følgende:

”**Status:** Kvalitetsstandarderne for 2013 er godkendt af Sundheds- og Omsorgsudvalget den 13. december 2012 med henblik på endelig godkendelse i Borgerrepræsentationen i januar 2013.”

Dette giver ikke Borgerrådgiveren anledning til bemærkninger.

Ad 2) Omsorgssystemet KOS2 – IT-understøttelse af sagsbehandlingen

Forvaltningen har anført følgende:

”**Status:** Implementeringen af KOS2 og teknisk konvertering hertil sker primo april 2013. Implementeringen understøttes af undervisning af samtlige visitatorer i brug af systemet.”

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har ikke nærmere angivet, på hvilken måde KOS2 forventes at ville medføre større effektivitet og kvalitet i sagsbehandlingen. Borgerrådgiveren har derfor ikke mulighed for at vurdere hverken tiltagets konkrete egnethed til at løse problemer med kvaliteten i sagsbehandlingen eller prognosen for indfrielsen af forvaltningens forventning herfor.

Ad 3) Bedre afgørelser (faglig og juridisk kvalitet)

Forvaltningen har anført følgende:

”**Status:** Der er udarbejdet nye afgørelsesskabeloner og tilhørende faktaark.

Afgørelsesskabelonerne, der ligger til grund for borgerbrevene, er skrevet i et meget borgerrettet sprog og beskriver tydeligt, hvad borgeren har fået, hvad indholdet af indsatsen er og hvad der konkret er lagt vægt på i borgerens individuelle afgørelse.

Afgørelsesteksternes implementering følger af den samlede KOS2-implementering, jf. oven for.”

Borgerrådgiveren noterer sig, at der er fremdrift i aktiviteten, og at den er koblet til indførelsen af det nye IT-system, som implementeres sammen med KOS2.

Ad 4) Efteruddannelse af sagsbehandlere

Forvaltningen har anført følgende:

”**Status:** Den planlagte brush-up undervisning af forvaltningens visitatorer og sagsbehandlende terapeuter i 2012 er gennemført. Der blev undervist i god sagsbehandling indenfor bl.a. emnerne; tilbagemeldingsgarantien, partsbegrebet, notatpligt, sagsoplysning, partshøring, og afgørelse.

Den planlagte workshop vedr. sagspåbegyndelse er afholdt.

Under hensyn til at sagsauditen (se nedenfor) planlægges udført i 2. halvår 2013, er en ny undervisningsrække for forvaltningens visitatorer og sagsbehandlende terapeuter udsat til 2014. Derved bliver det muligt at inddrage erfaringerne fra sagsauditen i undervisningen.

I stedet planlægges en undervisningsrække for lederniveauet på plejecentre i alle lokalområderne. Undervisningen vil følge i kølvandet på indførelsen af en række nye retningslinjer fra forvaltningen, som ventes indført i første halvdel af 2013. Retningslinjerne bygger på erfaringerne fra konkrete sager på området i 2012, og den juridiske del af undervisningen vil bl.a. rette sig mod reglerne om tavshedspligt/ videregivelse af personoplysninger, værgemål/ fuldmagter og andre regler om inddragelse af pårørende.”

Borgerrådgiveren noterer sig, at der er fremdrift i aktiviteten for så vidt angår brush-up-kurser og workshops i relevante emner, men at dele af det planlagte kursusforløb for forvaltningens visitatorer og sagsbehandlende terapeuter er udsat i et år under hensyn til sagsauditen. Forvaltningen anfører, at det derved bliver muligt at inddrage erfaringerne fra sagsauditen i undervisningen, men det er ikke klart for Borgerrådgiveren, hvorfor kursusforløbet udsættes (Borgerrådgiveren således går ud fra, at planlægningen af sagsauditen var kendt i september 2012, hvor kurserne var planlagt til 2013, og at der derfor må være andre grunde til udsættelsen også).

Borgerrådgiveren henviser for en god ordens skyld til, at Borgerrepræsentationen har pålagt forvaltningerne løbende at udbyde obligatoriske kurser inden for god sagsbehandling – både til nye og til erfarne sagsbehandlere (Handlingsplan for "God Sagsbehandling" i Københavns Kommune (2012-1649) som vedtaget på mødet i Borgerrepræsentationen den 20. juni 2012).

Borgerrådgiveren noterer sig desuden en ikke tidligere annonceret undervisningsrække for lederniveauet på plejecentre i alle lokalområderne i blandt andet reglerne om tavshedspligt/videregivelse af personoplysninger, værgemål/fuldmagter og andre regler om inddragelse af pårørende. Det er Borgerrådgiverens antagelse, at dette initiativ er

forholdsvist konkret begrundet, men Borgerrådgiveren finder det generelt relevant.

Ad 5) Audit af sager

Forvaltningen har anført følgende:

”**Status:** Auditen planlægges udført 2. halvår 2013. Derved kommer den til at belyse sagsbehandlingen, sådan som den vil foregå efter indførelsen af det nye omsorgssystem KOS2, som påbegyndes indført i 2. kvartal 2012 (se ovenfor).”

Borgerrådgiveren finder særligt sagsauditen velegnet som redskab til – på et oplyst grundlag – at træffe forholdsregler og iværksætte initiativer vedrørende forbedring af sagsbehandlingen. Blandt andet af den grund finder Borgerrådgiveren det ærgerligt, at auditen først gennemføres i 2. halvår, men omvendt hensigtsmæssigt, at den derved kan belyse sagsbehandlingen, som den foregår efter indførelsen af KOS2.

Borgerrådgiveren bemærker dog, at kommunen derved mister en mulighed for at kunne dokumentere en eventuel indfrielse af forventningerne til IT-systemets forbedring af kvaliteten i sagsbehandlingen og eventuelt også effektivitetsforbedringer ved systemet.

Borgerrådgiveren anbefaler i øvrigt, at sagsbehandlende medarbejdere inddrages i såvel tilrettelæggelsen som gennemførelsen og opfølgningen på auditen.

Ad 6) Særligt fokuspunkt: Opfølgning på reformprogrammet (fra passiv til aktiv)

Forvaltningen har anført følgende:

”**Status:** Ovenstående aktiviteter er gennemført med henblik på at understøtte paradigmeskiftet.

Desuden er der i efteråret 2012 lavet en evaluering af hverdagsrehabiliteringen samt af den udsendte borgerpjece. Der tages højde for resultaterne af evalueringerne i det videre arbejde med hverdagsrehabiliteringen og i den kommunikationsstrategiske indsats.

I 2013 udvides hverdagsrehabiliteringen til også at omfatte tilbud indenfor området personlig pleje. Den særlige indsats for at imødegå utilfredshed og utryghed og for at nedbringe antallet af klager som følge af paradigmeskiftet, vil i 2013 derfor særligt rette sig mod dette område.

Kvalitetsstandarderne for 2013 (som beskrevet ovenfor) og informationspjece til borgerne revideres med hensyn til beskrivelsen af tilbud indenfor personlig pleje.”

Borgerrådgiveren noterer sig fremdrift i aktiviteten.

Med venlig hilsen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'J. Busse', is positioned below the text 'Med venlig hilsen'.

Johan Busse