



Sundheds- og Omsorgsforvaltningen

06-10-2009

Brev er d.d. fremsendt pr. e-mail til
suf@suf.kk.dk

Sagsnr.
2009-60034

Vedrørende egen drift undersøgelse om kvaliteten i hjemmeplejen, forvaltningens 2009-490681

Ved brev af 13. juli 2009 skrev jeg blandt andet således til Sundheds- og Omsorgsforvaltningen:

”I en kronik i Politiken lørdag den 11. juli 2009 omtales Københavns Kommunes hjemmepleje under overskriften ‘Håndholdt computer afslører underbemanding’.

I kronikken oplyses det blandt andet, at registreringer i hjemmeplejens PDA’er afslører ‘vedvarende og ganske åbenlys underbemanding i aftenhjemmeplejen’.

Det oplyses videre, at den tid der i PDA-systemet er afsat til (aften)hjemmeplejens besøg, overstiger hjemmehjælpernes faktiske arbejdstid.

Det oplyses, at underbemandingen resulterer i at ydelser undlades og at plejen ikke lever op til kvalitetsstandarderne på området.

Det oplyses også, at kommunen ignorerer den underbemanding, som efter det oplyste dokumenteres i systemet. Det antydes, at dette blandt andet har en økonomisk begrundelse fordi ydelser, som kan udføres hurtigere end ydelsesmodellen forudsætter, indebærer en økonomisk gevinst (besparelse) for kommunen.

Det oplyses desuden,

- at det afsatte minuttal pr. ydelse, som borgerne er visiteret til, ikke må oplyses til borgerne,
- der kun er afsat 2 minutter til transport mellem borgerne om aftenen,
- at hjemmehjælperne redigerer i den faktiske forbrugte tid på forskellige arbejdsprocesser.

Det falder uden for Borgerrådgiverens kompetence at tage stilling til ansættelsesretlige spørgsmål og spørgsmålet om underbemanding som et arbejdsmiljømæssigt spørgsmål, falder derfor uden for denne undersøgelse.

Borgerrådgiveren

Vester Voldgade 2A,
1552 København V

Telefon
3366 1400

Telefax
3366 1390

E-mail
borgerraadgiveren@kk.dk

EAN nummer
5798009800053

www.borgerraadgiver.kk.dk

Derimod ønsker jeg med undersøgelsen at belyse rigtigheden af de oplysninger, som fremkommer i kronikken med henblik på at afdække, hvilke eventuelle konsekvenser det har for kvaliteten af den service, som kommunen yder borgerne.

Jeg beder på denne baggrund om Sundheds- og Omsorgsforvaltningens bemærkninger til det oplyste i kronikken. Herunder beder jeg særligt om at forvaltningen oplyser:

- omfanget af eventuel underbemanding i hjemmeplejen (om muligt fordelt på hhv. aften- og daghjemmepleje) det seneste år – ved en opgørelse af, hvor mange timer der er visiteret ydelser til holdt over for hvor mange timer, der rent faktisk er forbrugt,
- hvilke eventuelle initiativer forvaltningen har taget for at imødegå denne underbemanding (hvis den kan konstateres)?
- hvorvidt en eventuel (mere eller mindre) permanent underbemanding efter forvaltningens opfattelse indebærer et lavere serviceniveau end forudsat i servicestandarderne?
- Om det er sædvanligt, at den tid der i PDA-systemet er afsat til hjemmeplejens besøg, overstiger hjemmehjælpernes faktiske arbejdstid,
- Om det er korrekt, at det afsatte minuttal pr. ydelse, som borgerne er visiteret til, ikke må oplyses til borgerne, og i givet fald hvorfor?
- Om det er korrekt, at der kun er afsat 2 minutter til transport mellem borgerne om aftenen, hvad baggrunden herfor i givet fald er og hvorvidt forvaltningen anser dette som realistisk,
- Om forvaltningen har kendskab til, at hjemmehjælpere redigerer i den faktiske forbrugte tid på forskellige arbejdsprocesser.”

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har i brev af 26. august 2009 med bilag anført blandt andet følgende:

”Det er generelt forvaltningens opfattelse, at kronikken indeholder ufuldstændige – og i flere tilfælde forkerte – oplysninger, der på en helt række afgørende områder præger de forudsætninger og konklusioner, som forfatteren giver udtryk for i kronikken.

Reglerne om personlig og praktisk hjælp mm. er fastsat i kapitel 16 i Lov om social service.

I forhold til borgeren følger det af § 83, stk. 1, at

’kommunalbestyrelsen skal tilbyde

1) personlig hjælp og pleje og

2) hjælp eller støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet.’

Yderligere følger det af § 88 stk. 1 og 2, at

‘kommunalbestyrelsen skal træffe afgørelse om tildeling af personlig hjælp og pleje m.v. efter dette kapitel. Kommunalbestyrelsen skal behandle anmodninger om hjælp efter § 83 ved en konkret, individuel vurdering af behovet for hjælp til de opgaver, som modtageren ikke selv kan udføre. Ved vurderingen af behovet for hjælp skal kommunalbestyrelsen tage stilling til alle anmodninger om hjælp fra ansøgeren.

Stk. 2. Tilbuddene om hjælp efter § 83 skal bidrage dels til at vedligeholde fysiske eller psykiske færdigheder, dels til at afhjælpe væsentlige følger af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer. Tilbuddene skal løbende tilpasses modtagerens behov.’

I forhold til afgørelsen om tildeling af hjælp fremgår det af § 89, stk. 1 og 2, at

‘afgørelsen skal meddeles ansøgeren skriftligt og skal være ledsaget af en skriftlig begrundelse. Af afgørelsen skal det fremgå, hvilke af ansøgerens anmodninger om hjælp kommunalbestyrelsen har kunnet eller ikke har kunnet imødekomme, jf. § 88, stk. 1, samt hvilke krav der stilles til leverancesikkerheden i forbindelse med effektueringen af afgørelsen, jf. § 90, stk. 1.

Stk. 2. Til brug for afgørelsen efter stk. 1 udarbejder kommunen et skema. Skemaet skal som minimum indeholde oplysninger om, hvilke opgaver hjælpen omfatter, formålet med hjælpen, og for hvilken periode hjælpen gives. Skemaet udfyldes i samarbejde med ansøgeren og udleveres til ansøgeren som supplement til afgørelsen.’

Endelig indeholder servicelovens kapitel 16 regler om, at kommunalbestyrelsen har pligt til at skabe grundlag for, at modtagere af hjælp efter § 83 kan vælge mellem forskellige leverandører af hjælpen, ligesom der skal fastsættes og offentliggøres de kvalitetsmæssige krav, der stilles til leverandører af personlig og praktisk hjælp. Kvalitetskravene skal være saglige, konkrete og velunderbyggede og må ikke være konkurrenceforvridende.

For fuldstændighedens skyld skal det bemærkes, at servicelovens kapitel 16 også har bestemmelser af mere operationel karakter om bl.a. afgørelser og hjælpens tilrettelæggelse mm., ligesom reglerne i kapitel 16 suppleres af bestemmelser i Velfærdsministeriets bekendtgørelse nr. 1614 af 12. december 2006 om kvalitetsstandarder og frit valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp mv. Endelig er reglerne nærmere uddybet i ministeriets vejledning nr. 94 af 5. december 2006 om personlig og praktisk hjælp, træning, forebyggelse mv.

Bestemmelserne om personlig og praktisk hjælp forudsætter, at borgeren ‘til hver en tid’ får den nødvendige hjælp, men der er intet krav om, at udmålingen og tildelingen af ‘nødvendig hjælp’ skal ske ved fastsættelse af, hvor lang tid det skal tage at udføre ydelserne i den enkelte borgers hjem.

I Københavns Kommune bevilges personlig og praktisk hjælp derfor uden, at der fastsættes tid på de enkelte ydelser, jfr. vedlagte redegørelse for udmåling og ydelse af hjælp til borgerne, som Sundheds- og Omsorgsudvalget drøftede og tog til efterretning på møde i udvalget den 18. maj 2006.

I det omfang hjemmeplejen vurderer, at der generelt er behov for re- vurdering af den hjælp, som en borger er visiteret til, rettes der hen- vendelse til myndighedsfunktionen med henblik på at få ændret borge- rens bevilling af hjælp. I overensstemmelse med serviceloven foreta- ger myndighedsfunktionen ligeledes selv løbende bevillingssagen op til revurdering, ligesom borgeren – eller pårørende m.fl. – naturligvis selv kan rette henvendelse til myndighedsfunktionen med anmodning om re-visitation.

De mange detailbestemmelser for ydelse af personlig og praktisk hjælp bygger alle på principper om, at hjælpen til stadighed skal ydes efter en konkret individuel vurdering af borgerens behov, og at hjæl- pen skal ydes som 'hjælp til selvhjælp' netop med henblik på, at bor- geren kan fastholde og vedligeholde egne færdigheder.

For en stor del af målgruppen for personlig og praktisk hjælp i Sund- heds- og Omsorgsforvaltningen stiller sidstnævnte nødvendigvis krav til den enkelte hjemmehjælper om, at de ved de enkelte besøg i borge- rens hjem kan vurdere borgerens aktuelle ressourcer og konkret tilret- telægge hjælpen efter disse.

Særligt i forhold til personlig hjælp – som er den hjælp, der helt over- vejende ydes i aftenplejen - kan der fra besøg til besøg være meget stor forskel på, hvilke ressourcer en borger har. Hvis borgeren fx en aften er mere træt end ellers, kan der være behov for, at hjælperen ved det pågældende besøg bruger mere tid på, at borgeren laver de ting, der skal assisteres med, eller overtager flere opgaver end dem, der generelt er visiteret til. Der kan også være tilfælde, hvor hjælperen i enighed med borgeren – eller ud fra egen faglig vurdering, hvis borge- ren ikke selv kan overse situationen – vurderer, at det er forsvarligt at droppe eller udsætte opgaver, til borgeren er mere oplagt.

Det er forvaltningens opfattelse, at denne individuelle vurdering og ændring kan foretages af hjælperen uden, at dette kolliderer med ser- vicelovens bestemmelser om, at afgørelser om tildeling af hjælp skal ske i myndighedsfunktionen. Muligheden er således forudsat i lovens bestemmelser om fleksibel hjemmehjælp, ligesom det i ovennævnte vejlednings punkt 121 er anført, at

'det følger af forpligtelsen efter § 83, at kommunalbestyrelsen skal sikre, at akut opståede behov for anden hjælp end den i afgørelsen fastsatte kan imødekommes. Ligeledes skal leverandøren af hjemme-

hjælp også tage hensyn til, at modtageren akut kan have behov for en anden hjælp end den, der står i afgørelsen.'

Vedrørende tid

I kronikken anføres det indledningsvis, at 'kommunerne får penge for hver enkelt ydelse.' Det følger af servicelovens § 173, at kommunen afholder endeligt udgifterne efter denne lov. Der er således ikke tale om, at Københavns Kommune fx modtager refusion fra staten for de ydelser, der leveres i hjemmeplejen.

Kravet om, at kommunen skal udregne takster for ydelser og helt overordnet skal foretage tidsudmåling for hjælpen udspringer af servicelovens bestemmelser om betaling til leverandører efter bestemmelserne om borgerens frie leverandørvalg.

Samtidig benyttes de vejledende gennemsnitstider i hjemmeplejens planlægning af hjemmehjælpsbesøg mm. og herunder indtastes de i de PDA'ere, som hjælperne benytter.

Forvaltningen er opmærksom på, at dette indebærer en række usikkerhedsfaktorer i forhold til dokumentation mm., hvilket der bl.a. tages forbehold for, når materialet anvendes, jfr. således redegørelserne herom i Sundheds- og Omsorgsforvaltningens års- og kvartalsrapporter for 2008 og 2009.

De vejledende gennemsnitstider for udførelse af ydelser er således på ingen måde udtryk for, at der fra myndighedsfunktionens side er foretaget en individuel vurdering af, hvad tidsforbruget helt konkret forventes at være ved de enkelte besøg hos den enkelte borger.

Tværtimod forudsættes det, at visitator udmåler hjælpen til den enkelte borger, så det sikres, at der vil være den nødvendige hjælp de dage, hvor borgeren har færrest ressourcer og opfyldelse af servicelovens hjælp-til-selvhjælps-princip sikres så ved, at hjælperen 'hver gang' kan vurdere, om hjælpen konkret skal være mindre, fordi borgeren den pågældende dag har flere ressourcer.

Som svar på Borgerrådgiverens konkrete spørgsmål, kan forvaltningen således bekræfte, at det ikke er usædvanligt, at den tid, der i PDA-systemet er afsat til hjemmeplejens besøg, overstiger hjemmehjælperens faktiske arbejdstid. Samtidig skal det dog bemærkes, at det er forvaltningens opfattelse, at der generelt ikke er tale om så store divergenser, som anført i kronikken.

Som anført er det særligt i aftenplejen, at de vejledende tider ikke matcher den tid, som borgeren modtager. Dette skyldes bl.a., at aftenplejen helt overvejende leverer den personlige hjælp og pleje, som borgeren har brug for bliver givet i aftentimerne. De vejledende tider

dækker både dag- og aftenhjælp og er baseret på opgaver, der overordnet er defineret med en række delfunktioner, som ofte varetages i dagtimerne. Som eksempel kan nævnes, at opvask efter aftenmåltidet typisk planlægges udsat til den efterfølgende dag, hvis borgeren også er visiteret til daghjælp.

Tilsvarende indebærer dette, at de vejledende tider om fx transporttid er mindre anvendelige i aftenplejen i forhold til dokumentation for det faktiske tidsforbrug og i forbindelse med planlægningen af hjælpernes aftenbesøg anvendes feltet derfor ikke konsekvent.

Borgerrådgiveren har derudover spurgt om, hvorvidt forvaltningen har kendskab til, at hjemmehjælpere redigerer i den faktiske forbrugte tid på forskellige arbejdsprocesser.

Ja, forvaltningen har ikke alene kendskab til, at hjælpere redigerer i den faktiske forbrugte tid, det indgår i deres arbejdsopgaver, at såfremt der er afvigelser og/eller særlige forhold, da skal de redigere i tidsforbruget.

Samtidig må forvaltningen medgive, at med det meget store antal ansatte i hjemmeplejen er der en formodning for, at der vil være medarbejdere, der uretmæssigt, fejlagtigt eller som følge af manglende kompetencer el.lign. registrerer forhold, der ikke er i overensstemmelse med de faktiske forhold.

Som anført er forvaltningen opmærksom på risici i forhold til datadisciplin og de usikkerhedsmomenter, som brugen af de vejledende tider kan give anledning til. Derudover er der tilfælde, hvor ledelsen må følge op med vejledning i forhold til medarbejdernes kendskab og forståelse af arbejdsrutiner mm. ligesom der kan være situationer, hvor ledelsen personaleretligt må gribe ind over for en medarbejder, der uretmæssigt foretager indtastning for at dække over manglende arbejdsudførelse el.lign.

Vedrørende påstand om underbemanding

Det er ikke forvaltningens opfattelse, at hjemmeplejen er underbemandet, og forvaltningen må samtidig - med henvisning til ovennævnte redegørelse om vejledende tider - afvise, at de oplysninger og den argumentation, der fremføres i kronikken, kan medvirke til at sandsynliggøre, at hjemmeplejen er underbemandet.

Forvaltningen har ikke grundlag for at antage, at hjemmeplejen i Sundheds- og Omsorgsforvaltningens regi har større rekrutteringsproblemer end dem, der også er andre steder i landet i forhold til at rekruttere faglært personale til basisstillinger inden for social- og sundhedsområdet.

Nærmere oplysninger i forhold til personaleforbrug mv. i hjemmeplejen er beskrevet i forvaltningens kvartals- og årsrapport fra 2008 og i kvartalsrapporten for 2009.

Af hensyn til leveringssikkerheden - jfr. servicelovens § 90 – og herunder behov for fleksibilitet og (i visse tilfælde akut) tilkaldelse af ekstra medarbejderressourcer i forbindelse med arbejdstilrettelæggelse mm. anvender hjemmeplejen i vidt omfang vikarer, jfr. tilsvarende oplysninger herom i ovennævnte kvartals- og årsrapporter.

I kronikken omtales det endvidere, at mange ansatte søger væk, og der efterfølgende er store problemer med at fastholde ny arbejdskraft.

Det er korrekt, at en del af hjælperne i hjemmeplejen i visse tilfælde har en relativ løs tilknytning til arbejdsmarkedet, der medfører en del omsætning i personalegruppen, men det er forvaltningens opfattelse, at dette ikke altid skyldes arbejdsbetingede faktorer. I forhold til hjemmeplejen på Østerbro kan det således nævnes, at aftenhjemmeplejen på Østerbro ikke længere har rekrutteringsproblemer. Sygefraværet er faldende i hjemmeplejen, og der er aktuelt kun tre langtidssyge i hjemmeplejen på Østerbro. I maj måned 2009 var der 32 månedslønnede medarbejdere i aftenvagten (ex. sygeplejegruppen). Disse 32 medarbejdere havde i gennemsnit været ansat i 5 år og 11,96 måneder.

Tilsvarende viste den seneste trivselsundersøgelse, at der generelt er sket en stigning i medarbejdernes trivsel i hjemmeplejen.

Vedrørende påstand om, at plejen ikke lever op til kvalitetsstandarderne på området

Trods omfanget af ydelser oplever forvaltningen, at der generelt er få klager over den personlige og praktiske hjælp, der udføres i hjemmeplejen.

Den afgørelse om personlig og praktisk hjælp, som borgeren modtager, indeholder en opstilling af de ydelser, som borgeren visiteres til jfr. servicelovens § 89 stk. 1, og det er forvaltningens opfattelse, at borgerne dermed gives et billede af hvilke konkrete ydelser, de er berettiget til og herunder et egnet grundlag for, at borgerne – evt. via pårørende eller andre – har adgang til at reagere, hvis det opleves, at visiterede ydelser ikke leveres, og borgeren ikke har været enig i hjælperens prioritering eller, der er sket en fejl i forhold til opfyldelse af den bevilling, som borgeren har modtaget fra myndighedsfunktionen.

Muligheden for at reagere lettes yderligere af, at der, foranlediget af en ændring af servicelovens § 89, stk. 4, pr. 1. januar 2009 skete en tydeliggørelse i myndighedsfunktionens afgørelsesskrivelser i form af følgende standardtekst *'Hvis du har spørgsmål om den personlige og praktiske hjælp, eller hvis hjælpen ikke leveres i overensstemmelse*

med afgørelsen, kan du kontakte Pension og Omsorgskontoret, sidst i afgørelse kan du finde navn og telefonnummer på den visitator du kan kontakte', der derefter følges op med angivelse af den pågældende relevante visitator.

Samtidig er konceptet for kvalitetsstandarderne inden for de senere år gjort mere brugervenlige, bl.a. med henblik på en bedre sikring af, at borgerne får et brugbart kendskab til og mulighed for at vurdere serviceniveauet.

Dette underbygges endvidere af den brugertilfredshedsundersøgelse, som forvaltningen gennemførte i 2008, hvor en forsigtig sammenstilling af resultaterne med undersøgelsen i 2005 viser en markant større tilfredshed i hovedparten af de ens spørgsmål om praktisk hjælp, tøjvask, personalets imødekommenhed, den personlig kontakt, antal hjælpere, sygeplejen og endelig madens smag. Også tilfredsheden med kommunens information generelt om hjælpen og ved aflysninger samt kendskabet til Frit Valg er undersøgt.

Vedrørende borgerens adgang til oplysninger om tid

Jfr. oven for foretages der ikke en individuel beregning af tid, når en borger visiteres til personlig og praktisk hjælp, idet visitationen alene sker til ydelser. Det giver derfor ikke mening at gøre gældende, at disse oplysninger skulle blive tilbageholdt over for den enkelte borger.

Oplysningerne om de vejledende gennemsnitstider er derimod oplysninger, som borgere har adgang til i overensstemmelse med reglerne i offentlighedsloven og/eller efter princippet om meroffentlighed.”

Jeg har gennemgået forvaltningens svar og de medfølgende bilag og har noteret mig det oplyste.

Jeg finder herefter ikke anledning til at udtale kritik af forvaltningen foranlediget af det oplyste i kronikken i Politiken den 11. juli 2009.

Med venlig hilsen



Johan Busse
Borgerrådgiver