



Notat til bystyrets organer

Til: Helse- og sosialkomiteen

Dato: 03.09.2015

Fra: Byråden for eldre

Vår ref (saksnr): 201503456-2

Arkivkode: 335

Notat nr.: 159/2015

**SVAR PÅ SPØRSMÅL FRA IVAR JOHANSEN(SV) VEDR. ÅPENHET OM
KVALITETSAVVIK VED OSLOS SYKEHJEM**

Det vises til spørsmål av 17.08.2015 fra Ivar Johansen (SV):

«Åpenhet om eldreomsorgen i Oslo er særs viktig fordi

- Kunnskap er forutsetning for at folkevalgte kan ta de nødvendige initiativ, og sette inn de riktige tiltak
- Informasjon om hvilke kvalitetskrav som foreligger til leverandørene er en forutsetning for at de ansatte skal kunne varsle om avvik
- Innbyggernes tillit til kommunen betinges av at de ikke føler at topp-politikerne og forvaltningen prøver å skjule noe
- I et system basert på valgfrihet, at innbyggerne kan velge hvilket sykehjem de vil på, er avhengig av valgene kan gjøres på informasjon om kvalitet- og kvalitetsforskjeller.

Sykehjemsetaten har ved mail av 25. mars i år avvist en begjæring fra Adresseavisen om innsyn i alle meldte avvik med høy alvorlighetsgrad i sykehjem i Oslo, og fått avslag, uten begrunnelse.

I avslaget heter det bl.a.:

**"VEDRØRENDE BEGJÆRING OM INNSYN I AVVIK MED HØY
ALVORLIGHETSGRAD VED SYKEHJEM**

Viser til mail av 9.mars 2015 hvor det begjæres innsyn i alle meldte avvik med høy alvorlighetsgrad i sykehjem i Oslo kommune for perioden 2013, 2014 og de to første månedene i 2015.

Sykehjemsetaten har behandlet innsynsbegjæringen fra Adresseavisen og avslår under henvisning til at dette er organinterne dokument som kan unntas innsyn jfr. Offl. § 14. Sykehjemsetaten har videre besluttet å ikke utvise meroffentlighet jfr. Offl. § 11."

Jeg ber byrådet revurdere beslutningen, og at materialet oversendes/gjøres tilgjengelig for bystyret.

Adresseavisen har fått innsyn i tilsvarende opplysninger fra Trondheim kommune, og jeg kan ikke se at det skal foreligge noen grunn til at Oslo kommune på samme spørsmål skal praktisere hemmelighold.»

Svar:

Åpenhet om kommunens tjenester og forvaltning er et bærende prinsipp; i kommunens regelverk, i lovverket – og i enhver demokratisk tradisjon. Innsyn forebygger feil og bidrar til forbedring og tillit. Men åpenheten har også sine grenser, og viktigst er personvern hensynet, både til vern om dem som mottar tjenester og for de ansatte.

Sykehjemsetatens vurdering i denne saken har vært at det skal være åpenhet om hovedtallene i etatens interne avvikssystem, men ikke innsyn i enkeltdokumenter som ligger lagret i systemet, som dokumenterer de enkelte, detaljerte feilmeldingene som er meldt inn fra etatens ansatte, om alle rutineavvik, både egne og andres.

På tvers av mange prinsipielle hensyn har jeg kommet til at det likevel skal gis innsyn i enkeltdokumentene; dvs de deler av dokumentasjonen som ikke er underlagt lovbestemt taushetsplikt. Jeg må konstatere at kommunen nå utsettes for massiv kritikk om manglende åpenhet om enkeltsaker. Det er altså ikke konkrete hendelser og feil som er tema. Det er min vurdering at det ikke er mulig å imøtekomme denne kritikken på annen måte enn ved å åpne for offentlig innsyn – innenfor de rammer loven setter. Det er avgjørende i min vurdering at ikke brukere, beboere, pårørende og ansatte møtes med feilopplysninger om hvordan Oslos eldreomsorg fungerer.

1. System og rutiner

Per 1. september 2015 er det 20 kommunale og 28 private sykehjem. Sykehjemsetaten benytter det elektroniske internkontroll og kvalitetssystemet Kvalitetslosen. Systemet inneholder både en prosedyredel og en avviksmodul. Sykehjemsetaten har over 1.700 aktive rutiner og prosedyrer i Kvalitetslosen. I 2014 ble 450 av rutinene revidert og 175 nye rutiner ble opprettet. Fra 1. januar 2013 og fram til i dag er det registret over 8.000 hendelser med høy alvorlighetsgrad på de kommunale sykehjemmene.

Alle ansatte i Sykehjemsetaten kan melde avvik og da går avvikene automatisk til nærmeste overordnede. Det har vært, og er, stort fokus på at ansatte skal melde avvik. Etaten legger stor vekt på at de ansatte skal ha tillit til at de avvikene som meldes skal behandles av nærmeste overordnede og at den ansatte skal oppleve stor grad av konfidensialitet i forhold til de forhold det meldes avvik på.

I avviksdelen oppgis det at et avvik med høy alvorlighetsgrad er «Situasjon som kan få et alvorlig utfall, i verste fall støtte skade eller død. Legemiddelavvik skal alltid krysses av for HØY.» I korte trekk er det den ansatte selv som avgjør om han/hun opplever et avvik har høy alvorlighetsgrad. Det er i tillegg vedtatt at alle legemiddelavvik skal meldes med høy alvorlighetsgrad i Sykehjemsetaten.

Avviket skal behandles på lavest mulig nivå, det vil si at avviket primært skal behandles av nærmeste overordnede. Tiltak som settes inn for å lukke avvikene framkommer i avviks-loggen som til enhver tid er tilgjengelig for den som har meldt avviket. Dersom det vurderes at avviket ikke kan behandles av nærmeste leder skal denne sende det videre i linja (det er leder selv som avgjør om det skal sendes videre eller ikke). Sykehjemmene har lokale kvalitetsutvalg og etaten har et sentralt kvalitetsutvalg som ser på avvikene på systemnivå.

Avvik graderes etter lav/middels/høy alvorlighetsgrad. Hovedkategoriene er:

- HMS - Hendelser og situasjoner knyttet til helsen, miljøet eller sikkerheten til de ansatte. Videre også hendelser som vedgår det indre eller ytre miljø på arbeidsplassen. For eksempel skade på utstyr, miljøutslepp, skade på ansatt osv.
- Organisasjon/internt - Hendelser og situasjoner knyttet til interne forhold på arbeidsplassen. Dette kan være seg samarbeid, organisering, avtaler osv.
- Tjeneste/bruker/pasient - Hendelser og situasjoner som angår tjenestemottagere. For eksempel elever, pasienter og lignende.

Sykehjemsetaten oppfordrer alle ansatte til å melde avvik. Dette er essensielt i arbeidet med kontinuerlig forbedring av kvaliteten på sykehjemmene. Derfor er andel avvik med iverksatte tiltak tatt inn i etatens virksomhetsstyring av de kommunale sykehjemmene. Avviksrapportering er viktig i dette arbeidet.

Dersom det er alvorlige hendelser på sykehjemmene, meldes disse til Helsetilsynet og evt til politiet uavhengig av avvikssystemet. Tilsvarende meldes slike saker direkte til byrådsavdelingen ledelse.

Det er min vurdering at SYE har etablert gode systemer for internkontroll, at etaten legger stor vekt på kvalitetsforbedring – og at avviksmeldinger er et viktig verktøy i dette arbeidet. Beskrivelsen viser også at etatens elektroniske system for internkontroll og kvalitet er mindre egnet som styringsgrunnlag for bystyret.

2. Offentliggjøring vil redusere antallet innmeldte avvik

Etatens målsetting er å tilrettelegge for at flest mulig avvik blir meldt inn i systemet. Dersom ansatte, fagorganisasjonene og vernetjenesten også må forholde seg til at enkeltsaker i systemet kan behandles på politisk nivå, er det stor sannsynlighet for at antall avviksmeldinger blir redusert. Det er et paradoks at «åpenhet» kan komme til å svekke grunnlaget for kvalitetsutviklingen. En god intern «avvikskultur» krever konfidensialitet, trygghet og tillit både for ansatte og ledere.

3. Arbeidsmengden

SYE har som nevnt ca 8.000 avviksmeldinger, som må gjennomgås manuelt før innsynet kan gjennomføres. Taushetsbelagte opplysninger må sladdes slik at enkeltpersoner ikke kan identifiseres. Dette er et betydelig arbeid, foreløpig har etaten anslått ett årsverk. I tillegg vil det være en viss risiko for feilvurderinger der personvernet ikke ivaretas godt nok – i en så stor datamengde.

Dette blir en urimelig ressurskrevende prosess for etaten; ressurser som etter min vurdering burde brukes til etatens primæroppgaver.

4. Kommunens overordnede styringssystem

I Oslo kommune er det årelang tradisjon for en rolledeling der bystyret og byrådet er overordnede styringsorganer og der den løpende virksomheten styres fra byrådsavdelingene og ledelsen i virksomhetene. Bystyrets organer har flere ganger de senere årene vurdert, og videreført denne linjen, bl.a. ved å definere innholdet i det overordnede tilsynsansvaret. I sak 108 i 2013, gjorde

finanskomiteen følgende vedtak (mot 1 stemme): *Finanskomiteen legger til grunn at byrådets tilsynsansvar for at lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, følges. Det vil bare unntaksvis være aktuelt å gå inn i enkeltsaker. Det vil da bare være tilgang til taushetsbelagte opplysninger som etter en konkret vurdering er nødvendig for å kunne utøve lovpålagt kontrollansvar.*

Etter min vurdering er dette en god avveining, som både ivaretar politiske og driftsmessige formål. Denne linjen bør videreføres. Bystyrets styring og kontroll må primært gå på systemnivå og ikke på enkeltsaker.

5. Kvalitetsmåling i pleie i omsorgssektoren; egen bystyresak

Videreutvikling av kvalitetsmålingssystemet i Oslo kommune ble behandlet i bystyret 4. februar 2015. *Sak 19 Kvalitetsmålingssystemet for pleie- og omsorgstjenestene i Oslo kommune - Tilpasninger og endringer. Helse- og sosialkomiteens innstilling ble enstemmig vedtatt.*

I denne saken skisseres de ulike delene av systemet og hvordan det skal videreutvikles. Kvalitetsmålingssystemets ulike deler; brukerundersøkelser, kvalitetsrevisjoner, objektive kvalitetsindikatorer og ansattes medarbeiderundersøkelser utgjør til sammen et styringssystem for kvalitet i Oslo kommune. Resultatene fra kvalitetsrevisjonene og brukerundersøkelsene skal benyttes for å oppnå byrådets mål om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene. Områder som skal revideres må velges på bakgrunn av en risikovurdering, og avstemmes mot overordnede styringssignaler.

Rapporter fra de forskjellige delene i kvalitetsmålingssystemet skal være tilgjengelige på kommunens nettsider og nettsidene skal videreutvikles slik at resultatene blir mer tilgjengelige både for publikum, brukere og ansatte i tjenestene. Dette arbeides det med nå, og det omfatter også rapporter fra Sykehjemsetaten.

Saken viser at byrådet tilrettelegger for åpenhet og innsyn i eldreomsorgen. Det er min vurdering at byrådet gjennom denne saken viser at bystyret også får bred tilgang på styringsinformasjon.

6. Konsekvenser for andre virksomheter

Alle virksomheter som utfører helse- og omsorgstjenester i EST sektor er pålagt å ha system for internkontroll. Dette følger av «Forskrift om internkontroll i helse- og omsorgstjenesten» fra 20.12.2002. Formålet med forskriften er å bidra til faglig forsvarlige helse- og omsorgstjenester og at helse- og omsorgslovgivningen oppfylles gjennom krav til systematisk styring og kontinuerlig forbedringsarbeid i tjenestene.

En beslutning om å åpne SYES avvikssystem for offentlig innsyn, vil reise spørsmålet om tilsvarende innsyn i alle systemer/virksomheter. Etter min vurdering er virkningene av en slik utvikling så vidtrekkende, at det også er påkrevet med en grundigere politisk behandling i kommunen – ja, også nå nasjonalt nivå – helst burde dette vært behandlet før enkeltbeslutninger iverksettes.

7. Nytt system for internkontroll og kvalitet anskaffes

«Kvalitetslosen» er ett av flere systemer for internkontroll og kvalitet på markedet. Byrådsavdelingen besluttet våren 2015 å anskaffe et nytt felles system for hele sektoren. Dette er et omfattende arbeid og en betydelig kostnad. Anskaffelsen vil bli gjennomført slik at det blir

lettere og raskere og ta ut rapporter og aggregerte hovedtall enn dagens system legger opp til. Det vil også bli lagt vekt på at personvern hensyn ivaretas på en sikker måte i systemstrukturen og ikke hindrer rapportuttak. Arbeidet med å anskaffe nytt system er startet opp.

8. Forholdet til de ikke-kommunale sykehjemmene

De private sykehjemmene i Oslo er selvstendige enheter som driftes på kontrakt med SYE. Dette innebærer at de har egne systemer for internkontroll og kvalitet, og driver eget kvalitetsforbedringsarbeid. Hvert enkelt sykehjem har egne rutiner for rapportering og oppfølging av avvik. Dette er en del av kvaliteten som blir gjort rede for i konkurransene om drift av sykehjem.

I konkurransedokumentene står det, "Oppdragsgiver har rett til innsyn i alle deler av internkontrollsystemet, og vil avkreve rapporter som viser hvordan systemet fungerer hos Leverandøren". Statistikk må hentes ut fra det enkelte sykehjem, da Sykehjemsetaten ikke har disse.

Etaten har følgende rutiner for å følge opp avvik i de private sykehjemmene;

- i kontraktsoppfølgingene drøftes det hvordan avvik meldes og behandles i institusjonen
- er det avvik av alvorlig karakter meldes dette fortløpende til Sykehjemsetaten
- det gjennomføres uanmeldt tilsyn

Når det åpnes for offentlig innsyn i de kommunale sykehjemmenes systemer, bør tilsvarende gjøres gjeldende for de private. Etaten har bekreftet at kontraktene med de private muliggjør dette.

9. Ansattes organisasjoner trekkes inn

Offentlig innsyn i systemet for internkontroll og kvalitet er en vesentlig endring av etatens interne arbeidsprosesser. Jeg vil derfor varsle de ansattes organisasjoner sentralt og lokalt - og invitere dem til å delta i arbeidet med å gjennomføre innsynet.

10. Vurdering

En beslutning om innsyn i SYEs elektroniske internkontroll og kvalitetssystem må bygge på en avveining mellom prinsipielle hensyn som redegjort for ovenfor – og hensynet til åpenhet, omdømme og tillit til kommunens drift av sykehjemmene. I min vurdering er det aller viktigste å finne en løsning som ivaretar hensynet til tjenestene; altså brukere, beboere, pårørende og ansattes behov.

Som nevnt innledningsvis må jeg konstatere at kommunen nå utsettes for massiv kritikk om manglende åpenhet om enkeltsaker. Det er altså ikke konkrete hendelser og feil som er tema. Det er min vurdering at det ikke er mulig å imøtekomme denne kritikken på annen måte enn ved å åpne for offentlig innsyn – innenfor de rammer loven setter. Det er avgjørende i min vurdering at ikke brukere, beboere, pårørende og ansattes møtes med feilopplysninger om hvordan Oslos eldreomsorg fungerer.

Jeg vil derfor be SYE omgjøre sin beslutning og starte arbeidet med vurdering av de enkelte avviksmeldingene. Jeg vil også utarbeide et eget notat til Helse og sosialkomiteen om hvordan innsynet skal gjennomføres. Etaten blir påført et betydelig merarbeid, og vil bli kompensert for dette.

De ansatte og fagorganisasjonene blir orientert i nær fremtid, de vil også bli trukket med i det videre arbeidet. Det er viktig at beslutningen om innsyn ikke blir tolket som manglende tillit til deres arbeid.

Med vennlig hilsen

Aud Kvalbein
byråd

[Godkjent og ekspedert elektronisk](#)

Kopi til: Ivar Johansen (SV)