



Notat om modeller for tilsyn

07-01-2008

Delegering af tilsyn

Sagsnr.
2008-316

Kommunen har mulighed for at delegere det praktiske socialfaglige tilsyn med eksempelvis bosteder til private. Selve myndighedsopgaven – iværksættelse af tilsynet og opfølgningen - må af hensyn til borgerens retssikkerhed ikke udliciteres. Delegation af det praktiske tilsyn kan tage forskellige former, hvad angår omfang, hyppighed, metode, opfølgning og afrapportering.

Dokumentnr.
2008-8005

Sagsbehandler
Henrik Høgh

1. Resumé

Socialforvaltningen har indhentet oplysninger fra Sundheds- og Omsorgsforvaltningen, fra Ålborg Kommune samt fra andre aktører om, hvordan delegerede tilsyn kan tilrettelægges. Disse erfaringer præsenteres i afsnit 2.1-2.3

På baggrund af de eksisterende erfaringer kan der overordnet udledes to perspektiver på eller modeller for tilsyn: Det første perspektiv er kontrolbaseret og konstaterende. Her vægtes overholdelse af formelle krav, fx kvalitetsstandarder. Det andet perspektiv er dialogbaseret og orienteret mod brugerinddragelse. Her vægtes erfaringsudveksling og læring. De to perspektiver er idealtyper, og i praksis vil der i et tilsyn indgå både kontrol og dialog. I lyset af dette formuleres et tredje perspektiv på tilsyn – det kvalitetsbaserede tilsyn – som kombinerer elementer fra de to øvrige perspektiver.

De tre modeller for tilsyn gennemgås med hensyn til formål, forudsætninger samt fordele og ulemper i afsnit 3. I forbindelse med uddelegering af opgaven er det vigtigt at gøre klart, hvilket et af perspektiverne, man overvejende ønsker repræsenteret i tilsynet.

2.1 Erfaringer fra Sundheds- og Omsorgsforvaltningen, Københavns Kommune

I SUF har opgaven om tilsyn med plejehjem, private leverandører af personlig og praktisk hjælp, dagcentre og træningscentre været i udbud siden 2006. Kommunernes Revision A/S udfører opgaven siden 1. marts 2007.

Kvalitet og Tilsyn

Bernstorffsgade 17, 3. sal
1592 København V

Telefon
3317 3338

Telefax
33 17 36 40

E-mail
N594@sof.kk.dk

EAN nummer
5798009680013

www.kk.dk

Omfang og hyppighed

Der gennemføres hvert år et anmeldt og et uanmeldt tilsyn på alle plejehjem, hvilket er minimumkravet i lovgivningen om tilsyn på ældreområdet.

Begge former for tilsyn tager udgangspunkt i en række kvalitetsområder og målerammer, fx sundhedsfaglig dokumentation, personlig pleje, psykisk pleje og omsorg, praktisk hjælp og beboerens hverdag. Under hvert kvalitetsområde registreres for en række målepunkter dokumentation og observationer. Der gennemføres desuden fokus-gruppeinterview med medarbejdere og beboere.

KR har i samarbejde med SUF udviklet skabeloner til brug for tilsynets gennemførelse, fx drejebog for tilsynets forløb, spørgeguides og guide til observationer.

Metode

Den anvendte metode i tilsynet er overvejende kontrolbaseret og konstaterende. Tilsynet er karakteriseret ved kontrol af overholdelse og efterlevelse af formelle lovgivningskrav, kvalitetsstandarder og målsætninger for området. Dog indeholder tilsynet også en mere kvalitativ del, i det der gennemføres fokusgruppeinterview med beboere og medarbejdere.

Afrapportering og opfølgning

Tilsynsrapporterne sendes i høring til enhederne. De endelige rapporter offentliggøres på www.kk.dk.

De enkelte enheder udarbejder en handlingsplan for at følge op på tilsynets anbefalinger. Forstanderen/ enhedens leder og ældrechefen (linjechef) er ansvarlig for at gennemføre handlingsplanen. Center for faglig udvikling (kontor med stabsfunktioner direkte under direktionen) følger, hvordan handlingsplanerne forløber.

Materiale vedrørende erfaringer fra SUF ses i bilagene 1-x

2.2 Erfaringer fra Aalborg Kommune

Aalborg Kommune udbyder den socialfaglige tilsynsopgave med egne institutioner, private botilbud for voksne og socialpædagogiske opholdssteder. Tilsynet er derfor med både offentlige og private tilbud. Det er firmaet Revas ApS, som pt. varetager opgaven.

Omfang og hyppighed

På alle institutioner skal der foretages to årlige tilsynsbesøg. Et af de årlige tilsynsbesøg skal være uanmeldt. Desuden kan der ved behov indlægges yderligere tilsyn, herunder akutte uanmeldte tilsyn.

Ved gennemførelse af tilsynet skal der fokuseres på en række hovedpunkter, eksempelvis beboernes forhold, de fysiske rammer, personaleforhold, inddragelse af beboere og pårørende og sammenhæng mellem fastsatte standarder, beslutninger, tilbud til den enkelte og den praktiske udførelse. Der skal afholdes samtale med ledelse, medarbejdere, beboere og hvis muligt pårørende. Endelig kan der løbende aftales temaer for tilsynet mellem kommunen og leverandøren.

Metode

Tilsynet skal fungere som kontrol af, om den enkelte institution udfører forsvarligt socialfagligt arbejde inden for sin målgruppe og efterlever lovgiver og administrativt fastsatte retningslinjer. Samtidig skal tilsynet være dialogbaseret i forhold til ledelse og medarbejdere for at sikre og fremme socialfaglig kvalitet på den enkelte institution.

Afrapportering og opfølgning

Hvert tilsyn skal afsluttes med en skriftlig rapport og være gennemgået med tilbudets ledelse. Tilsynsrapporterne offentliggøres på kommunens hjemmeside. Desuden skal der udarbejdes en årsrapport, der samler indtryk fra de udførte tilsyn og giver anbefalinger til fremtidig indsats.

2.3 Erfaringer fra andre aktører

En række private aktører tilbyder at udføre tilsynsopgaven for offentlige myndigheder. Nedenfor præsenteres to forskellige koncepter.

CareGroup

CareGroup tilbyder et koncept for tilsyn med botilbud. Formålet er dels gennem et uanmeldt tilsyn at afdække, om kommunerne reelt leverer de ydelser og den service, som borgerne er visiteret og godkendt til. Og dels gennem et anmeldt tilsyn at sætte fokus på medarbejdernes trivsel og udvikling. Konceptet indeholder en høj grad af bruger- og pårørendeinddragelse. Tilsynet kan på denne vis give en status her og nu på det pågældende tilbud og samtidig være udviklingsbaseret og understøtte erfaringsudveksling.

Der udarbejdes en skriftlig tilsynsrapport som både indeholder konklusioner til brug for informering af det politiske niveau og konkrete anbefalinger til udvikling af det enkelte tilbud.

Socialt Udviklingscenter SUS

Socialt Udviklingscenter SUS har udviklet en særlig evalueringsmetode KUBI. KUBI står for kvalitetsudvikling gennem brugerinddragelse. Evalueringen foretages på baggrund af en række værdier, som brugere har formuleret. Brugere er også med til at foretage evalueringen, og brugernes (i dette tilfælde beboerne i botilbudene) hverdag og syn på botilbudet, er i centrum for evalueringen.

Evalueringen foretages ved at et team af brugere, pårørende, en professionel og en teamleder fra Socialt Udviklingscenter interviewer beboere og personale og observerer, hvad der sker i botilbudet, og hvordan relationen mellem beboere og personale er. Formålet med at gennemføre en KUBI-evaluering er at sætte et udviklingsforløb i gang, der sigter mod øget brugerindflydelse. Botilbudet forpligter sig efterfølgende til at udarbejde en udviklingsplan. Et år efter evalueringen laves en opfølgning i form af et møde mellem parterne, hvor der gøres status over de forandringer, der har fundet sted.

2.4 Generelle anbefalinger ved organiseringen af tilsynsvirksomhed

Lovgivningens krav til tilsyn om at være både servicerende ved at medvirke til, at der foregår en løbende kvalitetsudvikling på døgn- og dagtilbuddene og ved at medvirke til, at der foregår en løbende kvalitetsudvikling på døgn- og dagtilbuddene og kontrollerende ved at påse, at borgerne får den støtte, som de har ret til efter loven og efter de beslutninger, som Socialudvalget har truffet og at virksomheden er tilrettelagt og bliver udført på en fagligt forsvarlig måde, i overensstemmelse med gældende love og regler for virksomheden, skaber organisatoriske og indholdsmæssige dilemmaer i tilsynet.

I rapport om: ”Amternes tilsyn med døgninstitutioner og opholdssteder for børn og unge”, anbefales det at følgende præmisser indgår i tilrettelæggelsen af en konstruktiv organisering af tilsynsvirksomheden.

- Tilsynet må leve op til de aktuelt udmeldte krav/standarter fra Socialministeriet og Ombudsmanden.
- Der er brug for en systematik, dokumentation og opfølgning gennem et uvildigt formaliseret tilsyn, og åben dialog, refleksion og udviklingsarbejde gennem at løbende driftrelateret tilsyn.
- Organiseringen af tilsynet skal fremme, at de forskellige aktører og funktioner støtter hinanden og tilsammen bidrager til at styrke hverdagsliv og udvikling.
- Driftsherre interesser må afgrænses fra kontrolmyndighed angående retssikkerhed og kvalitet i tilbudene.
- Fastholdelse af visse standarter på centrale områder skal sikre, at spillerummet for lokale variationer og hensynet til borgernes retssikkerhed balanceres.

- Det faglige tilsyn må baseres på et helhedssyn med kendskab til den samlede virksomhed i tilbudene (økonomi, fysiske rammer, organisatoriske forhold) **Men det primære fokus bør rettes mod hverdagslivets praksis.**
- Der efterlyses metodeudvikling til styrkelse af det pædagogiske tilsyn.

Et af tilsynets hovedformål er at undersøge om borgeren får den nødvendige omsorg og om borgeren trives på sit bosted.

Omsorg her forstået som; indlevet opmærksomhed og støtte samt udfordringer og udfoldelsesmuligheder

Trivsel herunder søges undersøgt hvilke sociale normer og omgangsformer der præger bostedet.

Regulering og konflikthåndtering.

Derudover pædagogik: herunder menneskesyn og holdninger. Tilsynet undersøger i den forbindelse om der er en særlig pædagogisk tilgang til arbejdet og hvorledes dette er funderet i menneskesyn og holdninger. Hvorledes reflekteres der over praksis, hvorledes drøftes etik og moral og hvilken påvirkning har dette i forhold til den pædagogiske praksis?

Ønsker man at bruge kvalitetssikring som ramme for tilsynsvirksomheden, foreligger der en række bud på modeller for kvalitetssikring på det sociale område. Blandt de mest fremstående kan nævnes Pär Nygrens model med at samlet begreb om kvalitetsudvikling i psykosocialt arbejde. Samt Bikva- og Kubi-modellerne.

Udfordringen er, om der kan etableres en fælles ramme, begrebssæt og metodik til systematisk beskrivelse, dokumentation og evaluering af den socialpædagogiske praksis. Og om et sådant koncept kan danne basis for en tilsynsførende virksomhed, der tilgodeser de involveredes interesser og hensyn.

3. Tre modeller for tilsyn

På baggrund af de beskrevne erfaringer kan der udledes to overordnede perspektiver på tilsyn – et kontrolbaseret tilsyn og et dialogbaseret tilsyn. De to perspektiver præsenteres i deres rene form uden hensyntagen til, at virkelighedens tilsyn ofte indeholder begge perspektiver. Sidstnævnte forhold giver anledning til formulering af et tredje perspektiv – det udviklingsbaserede tilsyn.

Model 1: Kontrolbaseret tilsyn

Formålet med det kontrolbaserede tilsyn er primært at se til, at lovgivning og administrative retningslinjer for området er overholdt. Fokus er på formelle retssikkerhedsgarantier og kvalitetsstandarder.

Forudsætningerne for et kontrolbaseret tilsyn vil være en systematisk tilgang, hvor der på alle relevante områder er udarbejdet retningslinjer, afklaret snitflader og udviklet kvalitetsstandarder. Med redskaber som tjeklister, drejebøger m.m. konstateres det, om disse er overholdt. Medarbejderne på det enkelte bosted skal være orienteret mod denne form for administration.

Fordelene ved et kontrolbaseret tilsyn kan være:

- Stor grad af objektivitet og systematik
- Høj grad af fokus på overholdelse af lovgivning og retningslinjer

Ulemperne ved et kontrolbaseret tilsyn kan være:

- Manglende fleksibilitet og evne til at opfange ”faresignaler”, som ligger udover de formelle krav og garantier
- Manglende viden om hvordan beboerne oplever hverdagen på bostedet.

Model 2: Dialogbaseret tilsyn

Formålet med det dialogbaserede tilsyn er primært at bidrage til udvikling af og læring i organisationen – med udgangspunkt i det beboerne oplever som vigtigt.

Forudsætningerne for et dialogbaseret tilsyn er en høj grad af åbenhed i organisationen. Inddragelse af beboere og pårørende er udgangspunkt for tilsynet. Tilsynet skal fungere som sparringspartner for ledelsen, som på sin side skal være lydhør og villig til at ændre tingenes tilstand. Medarbejderne på det enkelte bosted skal have et stærkt fagligt fundament.

Fordelene ved et dialogbaseret tilsyn kan være:

- Høj grad af inddragelse af beboere og pårørende
- Fleksibel udvikling ”nedefra” frem for udvikling styret ”oppe fra”

Ulemperne ved et dialogbaseret tilsyn kan være:

- Det kan være svært at inddrage de mest ressourcetsvage beboere og pårørende – derfor bliver det de ”stærke” beboere, som sætter dagsorden
- Manglende fokus på overholdelse af lovgivning og retningslinjer

Model 3: Kvalitetsbaseret tilsyn

Formålet med det kvalitetsbaserede tilsyn er både at kunne se til, at lovgivningsmæssige krav og fastlagte kvalitetsstandarder overholdes – og samtidig forholde beboernes, de pårørendes, medarbejdernes og ledelsens oplevelser af praksis med disse krav og standarder.

Forudsætninger for det kvalitetsbaserede tilsyn er en organisation, som er toptunet på både det administrative og faglige område. Kontrol af overholdelse af kvalitetsstandarder og retningslinjer samt resultater af omfattende dialog/ interview med beboere og pårørende rangerer på samme niveau som input til tilsynets vurdering af kvaliteten i tilbudet.

Indenfor givne rammer skal der være en gensidighed mellem det ”oppefra” definerede (fx kvalitetsstandarder) og de ”nedefra” kommende input fra beboere og pårørende. Dette fordrer udstrakte brugerdemokratiske processer på det enkelte bosted.

Fordelene ved det kvalitetsbaserede tilsyn kan være:

- Kontrol og udvikling gennem dialog – to kodeord til sikker drift

Ulemperne ved det kvalitetsbaserede tilsyn kan være:

- Det vil være nødvendigt at tilføre ressourcer til både tilsyn og de enkelte bosteder for at opnå sikker drift