Regionshuset
Viborg

Direktions- og Rådssekretariatet
Skottenborg 26
Postboks 21
DK-8800 Viborg
Tel. +45 8728 5000
kontakt@rm.dk
www.rm.dk

Status for Region Midtjyllands tilsyn med de regionalt drevne sociale tilbud 2009

Dato 21-04-2010
Charlotte Kristiansen
Tel. +45 8728 4004
Charlotte.Kristiansen@STAB.rm.dk
1-5-1-06-V

Indledning

Det fremgår af serviceloven, at regionerne skal føre det institutionelle tilsyn med egne tilbud på det sociale område. Det personrettede tilsyn med de enkelte brugere af tilbuddene udføres af kommunerne.

Det er regionsrådet, som tager stilling til, hvordan tilsynet konkret skal planlægges og udføres. Regionsrådet i Region Midtjylland har den 27. februar 2007 godkendt en vejledning for regionens tilsyn.

Vejledningen følger Danske Regioners tilsynsprincipper, som bl.a. tilsiger, at tilsynet er organiseret uafhængigt af den daglige drift, og at der i tilsynet indgår både kontrol- og udviklingselementer.

Vejledningen er løbende blevet redaktionelt ændret og vedlægges i sin nuværende udgave til regionsrådets orientering.

Organisation

Region Midtjyllands tilsyn er at betragte som et internt, men uvildigt tilsyn, dvs. uafhængigt af psykiatri- og socialområdets administration og drift. Uvildigheden sikres ved, at de tre tilsynskonsulenter er ansat i Regionssekretariatet og således organisatorisk er uafhængige af driftsorganisationen.

Tilsynet er i en løbende dialog med både psykiatri- og socialledelsen, de to driftscentre og tilbudslederne med henblik på til stadighed at sikre et tilsynskoncept, som fungerer praktisk og indholdsmæssigt for alle parter.

Formål

Tilsynets hovedformål er at sikre, at brugerne i de regionale tilbud får den ydelse, de ifølge loven og de politiske eller administrative beslutninger har krav på. Tilsynet skal således anskues som en måde

at sikre brugerens retssikkerhed.

Tilsynet kan ikke give påbud. Beslutninger om ændringer, tiltag eller andet træffes af ledelsen af tilbuddet i samarbejde med centeradministrationen og psykiatri- og socialledelsen.

Arbejdsmetoder
Det er politisk vedtaget i regionens tilsynsvejledning, at tilsynet har tre hovedformål, nemlig kontrol, dokumentation og udvikling.

De tre formål skal ses som forskellige indgange til at udføre tilsyn og betyder, at tilsynet anvender forskellige metoder afhængigt af tilsynets fokus.

Et konkret tema i tilsynet kan anskues ud fra alle tre formål. F.eks. vil temaet medicinhåndtering set ud fra et kontrolperspektiv gå ud på at kontrollere, om tilbuddet har en medicininstruks, og om den i givet fald er kendt og anvendt af medarbejdere, mens samme tema set ud fra et udviklingsperspektiv mere vil handle om at bidrage til, at tilbuddet f.eks. reflekterer over, hvorvidt det at have en medicininstruks har en effekt på kvaliteten og hvordan der kan uddrages læring af eventuelle fejl i instruksens anvendelse.

Tilsyn, der lægger vægt på at kontrollere, bruger således metoder som systematisk dataindsamling, og metoder, som gør det muligt at se på, om retningslinjer og lovgivning i forhold til målgruppe, indsats, organisation og økonomi er overholdt, og tilsynet indtager i denne forbindelse positionen som dem, der vurderer en given praksis.

Det dialogbaserede og udviklingsorienterede tilsyn bruger også systematisk dataindsamling, men anlægger en mere helhedsorienteret vurdering af tilbuddet med henblik på at skabe rum til refleksion og dermed til udvikling af og læring på tilbuddet. Tilsynet indtager her en organisationsudviklende position

De to forskellige metodiske tilgange, som tilsynet som følge af de tre vidt forskellige formål, anvender, vil på de fleste tilsynsbesøg blive anvendt alle sammen i større eller mindre grad. Dette betyder, at tilsynet reelt skifter positioner undervejs i hvert tilsynsbesøg. Tilsynet er meget opmærksomt på, at disse positioner hver især inviterer til forskelligartede dialoger med tilbuddene. Tilsynet arbejder derfor løbende på at sikre tydelighed og gennemsigtighed i forhold til hvilke positioner, tilsynet indtager, og hvilke metoder der tages i anvendelse i relation til de organisationsspecifikke problemstillinger, som præsenteres under tilsynene.

Samtidig afholder tilsynet årligt møder både med psykiatri- og socialledelsen, centeradministrationerne og med tilbuddenes forstandere for at sikre en stadig dialog om tilsynets arbejdsmetoder.

Tilsynets udførelse
Alle anmeldte tilsyn er varslet mindst 6 uger før besøget. Der modtages i de fleste tilfælde materiale fra tilbuddet, som sammen med læsning på hjemmeside, tidligere rapporter og materiale, der i øvrigt forefindes i regionens journalsystemer, indgår i forberedelsen til tilsynet.

Tilsynet veksler mellem at føre tilsyn med hele tilbuddet eller udvalgte afdelinger og mellem at afholde interview med ledelse og medarbejdere sammen eller hver for sig. Som hovedregel

taler tilsynet med brugere og pårørende på de anmeldte tilsyn, men der kan være brugere, der ikke kan formulere sig verbalt eller ikke magter et interview, ligesom der ikke i alle tilfælde møder pårørende op.

De uanmeldte tilsyn veksler mellem at være tematiserede og generelle og er oftest målrettet en afdeling. Temaerne kan tage udgangspunkt i opmærksomhedspunkter fra tidligere tilsyn eller for eksempel i planarbejde, dokumentationsrutiner, magtanvendelser, arbejdsmiljø eller medicinhåndtering.

Der er altid to tilsynskonsulenter til stede ved tilsynsbesøgene, dels for at sikre gengivelse af de involveredes udsagn, dels for at sikre kvaliteten af tilsynet.

I 2009 er der afholdt 41 anmeldte og 38 uanmeldte tilsyn, idet der ikke afholdes uanmeldte tilsyn på rene rådgivningstilbud. Der er således afholdt de anmeldte og uanmeldte tilsyn, som regionsrådet har besluttet i sin vejledning for regionens tilsyn.

Til regionsrådets orientering vedlægges et eksempel på en tilsynsrapport vedrørende et uanmeldt tilsyn.

Det er vigtigt, at der er åbenhed og synlighed omkring tilsynet overfor brugere, pårørende, regionens kommuner og den øvrige omverden. Derfor offentliggøres tilsynsrapporterne både på de enkelte tilbuds hjemmeside, på Tilbudsportalen og på Region Midtjyllands hjemmeside, www.tilsyn.rm.dk.

Tilsynets opfølgning
På baggrund af tilsynsbesøget udarbejdes en tilsynsrapport, der er en sammenfatning af kvalitative interviews og det øvrige datamateriale, som tilsynet har adgang til, eller som er fremsendt forud for tilsynsbesøgene. På baggrund heraf foretager tilsynet en vurdering af den faglige indsats, de fysiske og sundhedsmæssige rammer og personaleforholdene.

Tilsynsrapporten fremhæver både uhensigtsmæssigheder i form af opmærksomhedspunkter og gode eksempler til efterfølgelse for andre tilbud.

I vejledningen er det bestemt, at tilbuddene skal udarbejde en handleplan for eventuelle opmærksomhedspunkter, der afdækkes ved tilsynsbesøget, inden for en måned efter tilsynsbesøget, og centeradministrationen har sammen med tilbuddet ansvar for at handle på punkterne.

I 2009 har tilsynet modtaget handleplaner i ca. 75 % af de tilsynsbesøg, som har ført til opmærksomhedspunkter, hvilket er en stigning i forhold til 2008. Tilsynet følger op på udarbejdelsen af handleplaner ved næste besøg, og det er erfaringen, at der er arbejdet med opmærksomhedspunkterne i langt de fleste tilfælde, selvom der ikke er udarbejdet en egentlig handleplan.

Kravet om en egentlig handleplan er blevet understreget over for tilbuddene og driftsorganisationen.

Hvis der afdækkes stærkt kritisable forhold ved et tilsynsbesøg, hvilket ikke har været aktuelt i 2009, skal centerchefen, psykiatri- og socialledelsen, direktionen samt det politiske niveau straks orienteres, og der kan eventuelt iværksættes skærpet tilsyn. Samtidig skal der ske opfølgende kontrol på det stærkt kritisable forhold.

Særligt om tilsynsrapporternes opmærksomhedspunkter
Tilsynet beskriver i hver tilsynsrapport de eventuelle opmærksomhedspunkter, det ser for det pågældende tilbud. Opmærksomhedspunkterne opdeles i følgende tre kategorier: Faglig indsats, fysiske og sundhedsmæssige rammer og personaleforhold.

Under faglig indsats ses på områderne kerneydelse (målgruppe, matchning, planarbejde samt pædagogiske og metodiske tilgange), brugere og pårørende samt magtanvendelser. Under fysiske og sundhedsmæssige rammer ses på områderne fysiske rammer, medicinhåndtering og hygiejne og under personaleforhold ses på områderne rekruttering og introduktion, faglig udvikling, arbejdsmiljø og samarbejde.

Som eksempel på et opmærksomhedspunkt under området faglig indsats kan nævnes "Hvordan kan tilbuddet udvikle en pædagogisk indsats, som i højere grad tilgodeser behovene for børn med autisme?" Eksemplet viser, hvordan tilsynet arbejder med kvalitetsudvikling af tilbuddene.

Som eksempel på et opmærksomhedspunkt under området fysiske og sundhedsmæssige rammer kan nævnes "Der skal udarbejdes en medicininstruks, der opfylder kravene i Sundhedsstyrelsens vejledning om ordination og håndtering af lægemidler." Eksemplet viser, hvordan tilsynet arbejder med kontrolaspektet.

Som eksempel på et opmærksomhedspunkt under området personaleforhold kan nævnes " Hvordan kan tilbuddet beskrive og implementere en uddannelsespolitik, herunder udvikle individuelle kompetenceudviklingsplaner?". Eksemplet er igen af mere organisationsudviklende karakter.

Øvrige bemærkninger
Det er indledningsvist væsentligt at bemærke, at der i 2009 ikke er fundet særlige problemområder, som har været af generel karakter, og hvor der med fordel kunne iværksættes en samlet indsats. Det er således tilsynets vurdering, at der arbejdes engageret og seriøst på tilbuddene, og at brugerne generelt har det godt på de regionalt drevne sociale tilbud.

Tilsynet har i 2009 haft et særligt fokus på at udføre tilsyn på de sociale tilbuds afdelinger. Tilsynet har således efter de første to år i drift haft mulighed for at føre tilsyn på alle modertilbud, og har derfor i 2009 også kunnet udføre tilsynsbesøg på satellittilbud, idet en række af regionens socialt drevne tilbud har flere end én afdeling.

Tilsynet har i den forbindelse kunnet konstatere, at det stigende antal projektpladser, som de regionalt drevne tilbud opretter med henblik på at kunne opfylde kommunernes kapacitetsbehov, betyder, at der på grund af rekrutteringsproblemer i et vist omfang må ansættes ufaglært personale til disse projektpladser.

Tilsynet har også i 2009 oplevet, at kommunerne i et relativt stort omfang ikke udarbejder de handleplaner, de har pligt til i henhold til den sociale lovgivning i forbindelse på indskrivning på et socialt tilbud. Psykiatri- og socialområdets driftsledelse er opmærksom på problemet og har en løbende dialog med kommunerne om vigtigheden af, at disse handleplaner bliver udarbejdet, idet handleplanerne udgør brugernes retssikkerhed ved at definere, hvilken pædagogisk og behandlingsmæssig indsats kommunen i forbindelse med visitationen til tilbuddet har besluttet, at regionen skal udføre.

Som tidligere nævnt lægges alle tilsynsrapporter på regionens hjemmeside og på tilbuddets egen hjemmeside. Tilbuddene er derfor meget opmærksomme på, om deres tilsynsrapport har indeholdt opmærksomhedspunkter, idet kritik af et tilbud i sidste ende kan have betydning for tilbuddets belægning og rekrutteringsmuligheder. Tilsynet er meget opmærksomt på denne problemstilling i sine formuleringer. Samtidig er det tilsynets vurdering, at offentliggørelsen af tilsynsrapporterne betyder, at tilbuddene har et ekstra incitament til løbende at arbejde med kvalitetsudvikling.

Social strategi for udviklingen af de regionalt drevne tilbud i Region Midtjylland
Regionens tilsyn betragtes som et væsentligt element i kvalitetsudviklingen på det sociale område. Derfor arbejder Region Midtjyllands tilsyn løbende på at præcisere metode og styrke kvaliteten af tilsynsbesøg og tilsynsrapporter med henblik på at bidrage til høj faglig kvalitet i regionens samlede indsats på socialområdet.

Regionsrådet vedtog den 2. december 2009 en social strategi for udviklingen af de regionalt drevne tilbud i Region Midtjylland. Det anbefales heri, at der skal afsættes den nødvendige tid og ressourcer til, at regionens tilsyn i forhold til kvalitetsudvikling og erfaringsopsamling til stadighed har fokus på en metodisk udvikling af tilsynskonceptet, herunder udvikling af et differentieret og tematiseret koncept, således at tilsynet kontinuerligt bidrager til, at kvaliteten i regionens opgaveløsning optimeres og de juridiske og koncernspecifikke retningslinjer følges.

Social strategi for udviklingen af de regionalt drevne tilbud i Region Midtjylland følger således de politisk vedtagne retningslinjer om et tilsyn med fokus på både kontrol, dokumentation og udvikling.

Konkret sker den anbefalede afsættelse af ressourcer til udvikling af tilsynskonceptet bl.a. ved, at tilsynskonsulenterne afholder interne udviklingsmøder med henblik på kontinuerligt at evaluere indsatsen, deltager i relevante efteruddannelseskurser og supervision og benytter sig af eksterne tilsynskonsulenter med henblik på at kvalitetssikre den regionale tilsynspraksis.

Danske Regioners tilsynsprincipper
Som tidligere nævnt har Danske Regioner udarbejdet en række tilsynsprincipper, som bl.a. tilsiger, at tilsynet er organiseret uafhængigt af den daglige drift, og at der i tilsynet indgår både kontrol- og udviklingselementer.

Herudover har Danske Regioners tilsynsprincipper indtil januar 2010 angivet, at der bør udføres mindst ét anmeldt og ét uanmeldt tilsyn om året på hvert tilbud.

På baggrund af en rapport udarbejdet af KREVI (Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut) ”Evaluering af det nye tilsyn i Region Syddanmark” har Danske Regioners

bestyrelse på et møde i januar 2010 besluttet at ændre sine tilsynsprincipper således, at der alene bør foretages tilsyn minimum én gang om året, men at der bør følges op på uhensigtsmæssigheder i en hyppigere kadence.

De nye tilsynsprincipper betyder, at tilsynet som udgangspunkt ikke længere er forpligtet til at afholde både et anmeldt og et uanmeldt tilsyn på tilbuddene hvert år.

Det er administrationens vurdering, at ændringen af Danske Regioners tilsynspraksis alene bør have den konsekvens i Region Midtjylland, at der åbnes mulighed for at modificere kravet i Region Midtjylland om et anmeldt og et uanmeldt tilsyn på *alle* tilbud hvert år.

En sådan modificering vil betyde, at tilsynet i Region Midtjylland fremadrettet vil kunne undlade enten et anmeldt eller et uanmeldt tilsyn på *nogle* af tilbuddene et år ud fra en konkret vurdering af behovet. Tilbud, som er yderst velfungerende, og som har haft meget få eller meget ubetydelige opmærksomhedspunkter vil således kunne springes over til fordel for tilbud, som efter en konkret vurdering har mere behov for flere tilsynsbesøg.

Set fra den vinkel synes Danske Regioners ændring at passe godt med de tanker, tilsynet i øvrigt gør sig i forhold til behovet for at kunne tilpasse tilsynet det konkrete tilbuds behov og at balancere mellem et mere dialogbaseret og udviklingsorienteret tilsyn og et rent kontrolbaseret tilsyn.

Det er i sagen til regionsrådet på denne baggrund indstillet, at Region Midtjyllands vejledning for tilsyn ændres således, at der gives mulighed for ikke at udføre både et anmeldt og et uanmeldt tilsyn på alle tilbud hvert år. Det bemærkes, at denne modificering ikke har betydning for tilsynets samlede aktivitet, men alene vil betyde en mere målrettet indsats.

Dansk Kvalitetsmodel på det sociale område
Dansk Kvalitetsmodel på det sociale område blev igangsat efter den politiske vedtagelse af det regionale tilsynskoncept, og arbejdet med at implementere kvalitetsmodellen er godt i gang.

Da det er tilsynets opfattelse, at implementeringen af Dansk Kvalitetsmodel på det sociale område vil få stor betydning for både form, indhold og organisation af regionens tilsyn, indgår tilsynet i et tæt samarbejde med psykiatri- og socialområdet om kvalitetsmodellens konsekvenser for tilsynets udførelse.

Regionalt tilsynsnetværk
Region Midtjylland varetager formandskabet i det landsdækkende netværk for tilsyn med regionale tilbud, der mødes ca. 4 gange årligt. Netværket er nedsat i regi af Danske Regioner, og der udveksles her erfaringer, bl.a. om de forskellige måder at organisere tilsynet på, ligesom der drøftes den nyeste viden på området. Der blev i den forbindelse afholdt en konference i oktober 2009, hvor temaet var dilemmaet mellem kontrol og udvikling. Det forventes, at der også afholdes en tilsynskonference ultimo 2010.