



Årsrapport vedrørende Region Midtjyllands tilsyn med de regionalt drevne sociale tilbud i 2012

Dato 30-04-2013

Charlotte Kristiansen

Charlotte.Kristiansen@STAB.rm.dk

1-5-1-06-V

1. Indledning

Med den kommende godkendelses- og tilsynsreform bliver 2013 det sidste år med regionalt tilsyn af de regionalt drevne sociale tilbud.

Side 1

Årsrapporten for 2012 vil derfor ikke blot indeholde data om tilsynsbesøgene i 2012 men vil også forsøge at perspektivere de godt seks år med regionalt tilsyn.

Der forventes ikke udarbejdet en årsrapport for 2013.

2. Organisatorisk placering

Ved regionens start var Tilsynet placeret i den daværende Psykiatri- og socialstab. Pr. 1. januar 2009 blev Tilsynet flyttet fra Psykiatri og Social til Regionssekretariatet som et led i en større omstrukturering af psykiatri- og socialområdet. Flytningen har bidraget til at sikre Tilsynets uvildighed og uafhængighed af driften på socialområdet.

Tilsynet har dog prioriteret at indgå i en tæt dialog med Psykiatri og Social via en række mødefora med henblik på at understøtte en fælles forståelse af bl.a. lovgivning, politiske og administrative beslutninger og regionale retningslinjer samt implementerede standarder i Dansk Kvalitetsmodel på socialområdet.

3. Region Midtjyllands tilsynskoncept

Tilsynet har siden sin start haft tre formål; nemlig at sikre kontrol, kvalitetsudvikling og dokumentation i forhold til de regionalt drevne sociale tilbud:

Kontrol

Tilsynet skal kontrollere, at tilbuddet lever op til lovgrundlaget, regionsrådets og administrative beslutninger.

Udvikling

Tilsynet skal via sit arbejde understøtte gode standarder i tilbuddenes ydelser og opgaveløsning, bl.a. ved at synliggøre potentielle udviklings- og indsatsområder, der kan bidrage til at forbedre tilbuddene.

Dokumentation

Tilsynet skal skabe en platform for dokumentation af regionens indsats og udviklingsfelter og dokumentere overfor brugere, pårørende, kommunerne og andre samarbejdspartnere, at der arbejdes systematisk med en fortsat udvikling af tilbuddene.

Tilsynet har i forhold til dokumentationsformålet lagt meget vægt på, at dets rapporter skulle bidrage til at sikre borgernes retssikkerhed.

Herudover har Tilsynet har fokus på, at rapporterne også skulle kunne bruges af en række andre interessenter på området:

- Kommuner, som skal kunne vurdere, om de vil benytte et af regionens tilbud
- Socialområdets administration, som skal kunne bruge rapporterne i deres ledelsesmæssige opfølgning
- Tilbuddene, som skal kunne bruge rapporterne i deres udvikling af ydelser
- Regionsrådet, som skal have vished for en god kvalitet på de regionalt drevne tilbud

Dette fokus på at sikre kontrol, dokumentation og kvalitetsudvikling samt på at tilgodese en meget bred vifte af interessenter, som ofte eftersøger forskellige typer af data, har betydet, at tilsynsrapporterne løbende har ændret sig både i forhold til deres indhold og disponering.

Ligeledes har Tilsynet systematisk arbejdet med også at bruge andre typer af dataindsamlingsmetoder end interviews, herunder f.eks. observation og dokumentgennemgang med henblik på at gøre tilsynsrapporterne så valide som muligt.

Tilsynet har alle årene haft et meget stort fokus på at skrive rapporter, hvor grundlaget for de vurderinger, de indeholder, er gennemsigtigt og tydeligt. Hvor rapporterne de første år ofte indeholdt opmærksomhedspunkter givet ud fra tilsynskonsulenternes egne skøn om, hvad god social praksis er, har rapporterne ændret sig til i højere grad alene at forholde sig til lovgivning, vejledninger og politiske eller administrative beslutninger.

Herudover er rapporterne blevet kortere og mere koncentrerede med årene, ligesom rapporternes disponering har ændret sig, således at rapporterne nu først indeholder et konkluderende afsnit efterfulgt af eventuelle opmærksomhedspunkter og anbefalinger, mens den sidste del indeholder en beskrivelse af det indhentede datamateriale. Denne disponering har gjort rapporterne hurtigere og lettere at læse.

Fra 2010 begyndte Tilsynet i Region Midtjylland herudover at inddrage standarderne under Dansk Kvalitetsmodel på socialområdet i sit arbejde. Standarderne vedrører pt. ledelse, kompetenceudvikling, arbejdsmiljø, brugerinddragelse, kommunikation, individuelle planer, magtanvendelse, medicin håndtering og utilsigtede hændelser.

Tilsynets fokus på standarderne har betydet, at Tilsynet under sine tilsynsbesøg har brugt tid på kvalitetsmodellens implementering, herunder at skabe sammenhæng mellem den praksis tilbuddene har udfoldet og de krav, som kvalitetsstandarderne og de regionale retningslinjer

har stillet. Tilsynet har dermed kunnet bidrage til at hjælpe tilbuddene i deres overvejelser om, hvordan standarderne skulle bruges, ligesom Tilsynet har søgt at understøtte opbygningen af systematiske dokumentationsrutiner både for at leve op til standarderne og for udvikle praksisformer til gavn for borgerne.

Tilsynet har således i overensstemmelse med formålet i dansk Kvalitetsmodel på socialområdet anvendt standarderne til udvikling og bestemmelse af god social praksis.

Et tilsynsbesøg vil altid være et øjebliksbillede af det pågældende botilbud og er afhængig af, hvilke forhold tilbuddet vælger at præsentere Tilsynet for samt hvilke spørgsmål og dokumenter Tilsynet henholdsvis stiller og ønsker at modtage. Tilsynet har derfor udviklet det organisationsspecifikke tilsyn, hvor dataindsamling og afvikling af tilsynsbesøget tager udgangspunkt i det givne tilbuds lokale udfordringer.

Det betyder, at hvert tilsynsbesøg forberedes og afholdes efter en konkret vurdering af tilbuddets målgruppe, størrelse og historik i forhold til tidligere oplevede udfordringer på stedet. Der anvendes således ikke faste skabeloner, og Tilsynets spørgeguide udvikles konkret til brug for det enkelte tilsynsbesøg med udgangspunkt i tidligere tilsynsrapporter og lokale dokumenter, som f.eks. magtanvendelsesindberetninger, medicininstrukser, individuelle planer, ydelsesbeskrivelser, risikovurderinger mv.

Det er Tilsynets vurdering, at det organisationsspecifikke tilsyn har medvirket til sikring af borgernes retssikkerhed og bidraget til en løbende kvalificering af tilsynskonceptet. Det har også betydet, at tilbuddene har oplevet et større ejerskab til at få noget konstruktivt ud af tilbudsbesøgene, således at sammenhængen mellem Tilsynets formål om kontrol og kvalitetsudvikling er blevet tydeligere for alle parter.

4. Statistik

Ved regionernes start i januar 2007 drev Region Midtjylland over 70 tilbud.

Antallet af tilbud er løbende gået ned, dels på grund af kommunale overtagelser, dels på grund af nedlæggelse af tilbud som følge af manglende efterspørgsel.

Ved årsskiftet 2012/2013 drev region Midtjylland i alt 32 tilbud¹. 13 af disse er på børn og unge-området, 1 tilbud er et ambulante rådgivningstilbud på specialundervisningsområdet, og 18 tilbud er på voksenområdet.

Ved regionernes start blev det i Region Midtjylland besluttet, at alle tilbud skulle besøges mindst en gang om året, og der blev ansat to tilsynskonsulenter. I november 2007 besluttede regionsrådet i overensstemmelse med Danske Regioners tilsynsprincipper at udføre både anmeldte og uanmeldte tilsynsbesøg hvert år på regionens tilbud fra 2008. Derfor blev Tilsynet pr. 1. januar 2008 udvidet fra to til tre tilsynskonsulenter.

Da nogle tilbud har mere behov for tilsynsbesøg end andre, og da størrelsen af tilbuddene er meget varierende, godkendte regionsrådet i 2010, at Tilsynet hvert år skal udarbejde det, der

¹ Institutionen MultifunC er etableret i andet halvår af 2012 og tæller derfor kun for 1 tilsynsbesøg.

svarer til to tilsynsrapporter pr. tilbud, således at Tilsynet indenfor denne ramme selv beslutter, hvor vægten af tilsynsbesøg skal ligge.

Samtidig er det med en regionsrådsbeslutning fra maj 2012 nu praksis, at et eksternt evalueringsbesøg efter Dansk Kvalitetsmodel på socialområdet som udgangspunkt erstatter et anmeldt tilsynsbesøg.

Der er på denne baggrund i 2012 udarbejdet 51 tilsynsrapporter af Region Midtjyllands tilsynsteam og foretaget 11 eksterne evalueringer af andre regioners evaluatoreer.

Tilsynet i Region Midtjylland har selv været på 13 eksterne evalueringsbesøg i andre regioner.

Tilsynet har således opfyldt det af regionsrådet fastsatte servicemål om at udføre, hvad der svarer til 2 tilsynsbesøg pr. tilbud pr. år.

Rapporternes fordeling på anmeldte og uanmeldte tilsynsbesøg uddybes i vedlagte Oversigt over tilsynsbesøg i 2012.

5. Opmærksomhedspunkter og anbefalinger

Tilsynet beskriver i sine tilsynsrapporter eventuelle opmærksomhedspunkter og anbefalinger, som tilsynsbesøget har afstedkommet.

Opmærksomhedspunkter gives for forhold, som tilbuddene skal ændre på hurtigst muligt og gives som udgangspunkt alene for forhold, som vedrører lovgivningen eller retningslinjer vedtaget af regionsrådet eller psykiatri- og socialområdets administration.

Opmærksomhedspunkter skal følges op af en handleplan, som beskriver, hvordan tilbuddet vil sikre, at det beskrevne forhold kan undgås fremadrettet.

Anbefalinger gives for forhold, hvor Tilsynet ser et udviklingspotentiale, og de skal ikke følges op af en handleplan. Det er således op til tilbuddet selv, om det vil arbejde videre med anbefalingerne.

Tilsynet har gennem sin levetid kunnet se en nedgang i antallet af opmærksomhedspunkter som følge af, at opmærksomhedspunkter i dag alene gives for forhold, som er i strid med lovgivning, regionale retningslinjer eller politiske eller administrative beslutninger.

Ud over denne ændring i praksis om, hvad der kan udløse opmærksomhedspunkter, skyldes nedgangen også et stort fokus fra både driftsledelse og tilbud på at levere ydelser af meget høj faglig kvalitet. F.eks. har Tilsynet kunnet se, at prioriteringen af medicinbehandlingsområdet har betydet en nedgang i antallet af opmærksomhedspunkter på dette område.

Tilsynets opmærksomhedspunkter i 2012

Som i de forrige år koncentrerer de fleste opmærksomhedspunkter sig om magtanvendelser og medicinbehandling, fordi disse områder er meget lovregulerede. Opmærksomhedspunkterne vedrørende magtanvendelser har bl.a. handlet om upræcis registrering, mens de i forhold til

medicinhåndtering bl.a. har handlet om indholdet af eller adgangen til tilbuddenes medicininstrukser.

Af andre typer af opmærksomhedspunkter kan bl.a. nævnes manglende gennemførelse af APV, manglende indberetning af utilsigtede hændelser, ukorrekt opbevaring af personfølsomme oplysninger og manglende udarbejdelse af handleplan for tidligere givne opmærksomhedspunkter.

Tilsynets anbefalinger i 2012

Tilsynet har i sine anbefalinger mulighed for at komme med gode råd og idéer til, hvordan særlige udfordringer eller problemstillinger på tilbuddene kan løses. Anbefalingerne gives bl.a. på baggrund af den faglige viden, tilsynskonsulenterne har om socialområdet, og den viden de har fra andre tilbud. Tilsynet kommer på denne måde til at virke som en slags erfaringsbank, der kan bidrage til vidensdeling mellem tilbuddene.

Tilsynet er i 2012 bl.a. kommet med anbefalinger om samarbejdet med pårørende, om afdækning af beboernes kompetencer, om dokumentationsrutiner på tilbuddene og om risikovurdering af beboerne.

En nærmere opstilling af anbefalinger og opmærksomhedspunkter kan læses i den vedlagte Oversigt over tilsynsbesøg i 2012.

6. Konklusioner vedrørende tilsynsbesøgene

Tilsynet udvælger hvert år særlige områder, som det vil have fokus på det pågældende år. Lovregulerede områder som magtanvendelser og medicinhåndtering er dog altid fokusområder.

I 2012 har fokus været på tilbuddenes pædagogiske praksis, og om denne tilgodeser de krav serviceloven stiller f.eks. til trivsel, sundhed, kontinuitet og brugerinddragelse.

De foregående år har fokus bl.a. været på implementering af Dansk Kvalitetsmodel på socialområdet samt på organisatoriske udfordrings påvirkning af opgaveløsningen.

I 2013 er fokus bl.a. på hvordan tilbuddenes beskrivelser (ydelsesbeskrivelser, hjemmeside og oplysninger i Tilbudsportalen) hænger sammen med deres praksis samt på implementering af de tre nyeste standarder i Dansk Kvalitetsmodel på socialområdet; magtanvendelse, medicinhåndtering og utilsigtede hændelser.

På baggrund af de i 2012 udarbejdede tilsynsrapporter er det Tilsynets vurdering, at specialiseringsniveauet generelt er højt, at brugerne er tilfredse med den hjælp og støtte, de modtager, at arbejdet med Dansk Kvalitetsmodel på socialområdet har bidraget til et øget fokus på kvalitetsudvikling, og at der ledelsesmæssigt tages hånd om problemer på tilbuddene.

Tilsynet har alle årene kunnet konstatere, at driftsvilkårene på socialområdet påvirker det psykiske arbejdsmiljø, men at de organisatoriske udfordringer, som området står med, ikke har påvirket opgaveløsningen, og at tilbuddene har håndteret de for nogle tilbuds

vedkommende meget massive nedskæringer i personalet som følge af vigende belægning på området, tilfredsstillende.

7. Regionalt tilsynsnetværks tilsynskonference

Region Midtjylland har siden regionernes dannelse varetaget formandskabet i det landsdækkende netværk for tilsyn med regionale tilbud. Netværket er nedsat i regi af Danske Regioner, og der udveksles her erfaringer, bl.a. om de forskellige måder at organisere tilsynet på, ligesom den nyeste viden på området drøftes.

Netværket har i årene 2009-2012 arrangeret en årlig tilsynskonference med deltagelse af ledere og medarbejdere fra regionerne og kommunerne, som har med tilsynsområdet at gøre samt af politikere og bruger- og pårørenderepræsentanter med særlig interesse for området.

Tilsynskonferencerne har fokuseret på at give deltagerne mulighed for at erfaringsudveksle og via oplægsholdere med en stor faglig tyngde at bidrage til en professionalisering af tilsynsområdet.

Tilsynskonferencerne har været meget velbesøgte, hvilket har vidnet om, at mange tilsynsmedarbejdere, særligt i kommunerne, har stået relativt alene med tilsynsopgaven og derfor har haft stor glæde af at mødes med andre, som har samme arbejdsopgave.

I 2012 gav tre oplægsholdere i deres oplæg forskellige vinkler på det at føre tilsyn; en kontrolvinkel, en akkrediteringsvinkel og en evalueringvinkel. Undervejs blev der reflekteret i grupper og produceret spørgsmål til en afsluttende paneldebat.

De foregående år har temaerne bl.a. været tilsyn set som en evalueringsform eller som en styringsform og udvikling af et professionaliseret tilsyn.

Der afholdes ikke en tilsynskonference i 2013, men netværket mødes tre gange i 2013 med henblik på fortsat at vidensdele og erfaringsudveksle.

8. Offentlighed

Region Midtjyllands tilsyn har siden dets start offentliggjort alle tilsynsrapporter på Tilsynets hjemmeside www.tilsyn.rm.dk. Denne åbenhed om tilsynets arbejde har betydet, at presse, pårørende, kommuner mv. hele tiden har kunnet følge med i, hvordan de forskellige tilbud er blevet vurderet.

9. Godkendelses- og tilsynsreformen

Med godkendelses- og tilsynsreformen forventes tre tilsynskonsulenter og en administrativ medarbejder overført til Silkeborg Kommune.

Silkeborg Kommune har i deres tilgang til reformen indtil nu ageret både professionelt og konstruktivt.

Status i skrivende stund er, at der ansættes en tilsynschef pr. 1. juni 2013. Silkeborg Kommune er ved at danne sig et overblik over, hvilke medarbejdere regionen og de 18 øvrige kommuner skal overdrage til Silkeborg Kommune, således at den egentlige varsling af de berørte medarbejdere kan finde sted i juni 2013.

Der kan ifølge lovforslaget forventes minimum ét tilsynsbesøg om året, dog således at Socialtilsynet skal vurdere hvornår og hvor mange tilsynsbesøg, der skal afholdes, og om disse skal være anmeldte eller uanmeldte, ligesom kravet om minimum ét tilsynsbesøg gælder separat for de enkelte afdelinger, der indgår i store samlede tilbud. Tilsynsniveauet forventes på denne baggrund at komme til at ligge på nogenlunde samme niveau som nu.

Socialtilsynet vil føre tilsyn med baggrund i følgende temaer:

- Uddannelse og beskæftigelse
- Selvstændighed og relationer
- Målgrupper, metoder og resultater
- Organisation og ledelse
- Kompetencer
- Økonomi
- Fysiske rammer

For hvert tema vil der blive opstillet kriterier og indikatorer.

Udover udarbejdelse af tilsynsrapporter indebærer reformen, at socialtilsynet skal udarbejde en årsrapport om tilbuddenes kvalitet. Årsrapporten skal indgå i drøftelserne om det kommende års rammeaftale. Herudover skal hvert tilbud udarbejde en årlig rapport om tilbuddets virksomhed til socialtilsynet. Det er uafklaret om, og i givet fald hvordan socialtilsynet skal rapportere til de enkelte drifteherreres politiske niveau.

Endelig indebærer reformen, at socialtilsynet skal registrere resultaterne af udført tilsyn på Tilbudsportalen, herunder også om der er givet påbud, eller om tilbuddet er undergivet et skærpet tilsyn.