

Retningslinjer for det driftsorienterede tilsyn med dag- og døgntilbud inden for det specialiserede socialområde

Revideret september 2016
Ældre og Social Service



Lovgrundlag

Kommunalbestyrelsens generelle forpligtelse til at føre driftsorienteret tilsyn med egne tilbud følger af servicelovens § 148 a samt retssikkerhedslovens § 16, hvorefter kommunalbestyrelsen har pligt til at føre tilsyn med, hvordan de kommunale opgaver løses. Tilsynet omfatter både indholdet af tilbuddene og den måde, opgaverne udføres på.

Derudover er kommunen forpligtet til at føre tilsyn med visse private tilbud, herunder tilbud oprettet efter friplejeboligloven.

Det generelle driftsorienterede tilsyn omfatter tilsyn med tilbuddenes personale, bygninger og økonomi¹, herunder om personalets kvalifikationer svarer til den opgave, som tilbuddet skal løse, tilsyn med den faglige pædagogiske indsats, brugernes sundhed, de fysiske rammer og med om udbud af aktiviteter mv. svarer til målgruppen. Da sociale servicetilbud har forskelligt indhold, vil tilsynet altid skulle tilpasses forholdene i det enkelte tilbud.

Tilbudsportalen

Kommunalbestyrelsen opretter de enkelte tilbud på Tilbudsportalen og godkender forinden offentliggørelsen de indberettede oplysninger.

Kommunalbestyrelsen påser, at de offentliggjorte oplysninger om det enkelte tilbud er i overensstemmelse med de faktiske forhold.

Formål

Overordnet har tilsynet til formål at føre kontrol med, hvordan kommunens opgaver løses på det sociale område, herunder sikre at lovgivningen overholdes, og at borgere, som ikke selv fuldt ud er i stand til at tage vare på egen tilværelse, beskyttes mod magtanvendelse, misbrug og udnyttelse.

- At kontrollere, om brugerne generelt får den hjælp, omsorg og udviklingsstøtte de har ret til efter loven og efter de beslutninger som Frederikssund Kommunes byråd har truffet
- At den socialfaglige hjælp og støtte er tilrettelagt og bliver udført på en faglig og økonomisk² forsvarlig måde
- At forebygge ved at gribe korrigerende ind før mindre problemer udvikler sig til alvorligere problemer
- At sikre kvaliteten af oplysningerne på Tilbudsportalen
- At understøtte udviklingen af tilbuddets kvalitet
- At give brugere og pårørende mulighed for at blive hørt
- At give information til tilbuddene, bestyrelser og byråd om, hvordan tilbuddene varetager opgaverne

Der skal ligeledes være særlig opmærksomhed på indholdet af tilbuddets pædagogiske virksomhed og udviklingen af de metoder, som arbejdet løbende nødvendiggør.

Kernen i tilsynsforpligtelsen er, at kommunalbestyrelsen har pligt til at holde sig informeret om indhold og fremgangsmåde i tilbuddene samt at forholde sig til denne information i forhold til opgaver, formål og gældende lov.³

¹ Ekstern tilsynsleverandør fører ikke tilsyn med økonomien i de kommunale tilbud men udelukkende i private tilbud oprettet efter friplejeboligloven.

² Se note 1

³ Denne retningslinje er revideret i forbindelse med nedlæggelsen af Tilsynsenheden samt beslutningen om at indføre et risikobaseret tilsyn, jf. Sundhedsudvalgets møde d. 7. juni 2016.

Tilgang og metode

Tilsynet har fokus på tre overordnede aspekter: Kontrolaspektet, kvalitetsaspektet og udviklingsaspektet/læringsaspektet.

- *Kontrolaspektet* skal sikre, at tilbuddene overholder gældende lovgivning og at tilbuddet virker i overensstemmelse med det grundlag, byrådet har vedtaget med hensyn til målgruppe, indsats og ledelse.
- *Kvalitetsaspektet* skal sikre, at tilbuddet anvender gode faglige standarder i dets ydelser og opgaveløsning. Målet er at sikre, at der fastholdes en basiskvalitet, der lever op til det udmeldte serviceniveau og godkendelsesgrundlag. Den faglige kvalitet i tilbuddet vurderes også gennem brugernes og de pårørendes oplevelser af tilbuddets opgaveløsning.
- *Udviklingsaspektet/læringsaspektet* sætter fokus på, at rammer og ydelser løbende udvikles i takt med brugernes behov og gældende målsætninger, herunder faglig-, personale- og organisationsudvikling.

Principperne om uafhængighed, uvildighed og habilitet er de bærende principper for tilsynet, i forhold til relationerne mellem tilsynet og fagafdelingerne og i relationen mellem tilsyn og tilbuddene.

Tilsynet hviler på en dialogbaseret tilgang med fokus på såvel kontrol som organisatorisk læring, faglighed og udvikling.

Tilsynet er kendetegnet ved:

- At der er fokus på helheden i tilbuddet, herunder etik og værdier.
- At der er opmærksomhed på såvel problemstillinger som udviklingspunkter.
- At relevante parter inddrages i tilsynet – brugere, pårørende, medarbejdere og ledere.
- At tilsynet søges gennemført i dialog med ovennævnte parter.
- At tilsynet kan tage afsæt i temaer fastsat af fagområdet og/eller af tilsynsmyndigheden.
- At der anvendes en undersøgelses- og spørgeguide ved gennemførelsen af tilsyn.
- At ledelse og medarbejdere skal medvirke til at give et retvisende billede af tilbuddet.

Tilsynet er anerkendende i sin tilgang til opgaven, hvilket konkret betyder at tilsynet udføres i respekt for tilbuddenes opgavevaretagelse og egenart.

Metode

Tilsynet forbereder sig til tilsynsbesøget, bl.a. ved at orientere sig i tidligere tilsynsrapporter, magtanvendelser, handleplaner og udviklingsplaner, ydelsesbeskrivelser, Tilbudsportalen, tilbuddets hjemmeside mv.).

Under tilsynsbesøget anvendes en interviewguide (en spørgeramme), der danner udgangspunkt for semistrukturerede interview og dialog.

Observation er desuden en vigtig metode med henblik på at få adgang til tilbuddets kultur, stemninger, interaktionsformer mv. og for at afstemme interview med konkrete observationer (det er ikke altid, vi gør det, vi siger vi gør). Observation giver adgang til detaljer i den givne sociale kontekst, som inter-

viewet ikke på samme måde kan indfange.

Da observation bøjer sig i opmærksomhedens retning vil observation også kunne tilføje nye vigtige temaer/fokuspunkter både for tilbuddet og for tilsynet.

Tilsynet kan også anvende spørgeskemaer som en metode til at indhente den fornødne viden og information.

Tilsynet er altid udtryk for et øjebliksbillede og skal derfor vurderes ud fra dette.

Tilsynet er derfor ikke nogen garanti for, at *alle* forhold i tilbuddet til enhver tid lever op til de lovgivningsmæssige krav og Byrådets forventninger.

Indhold i tilbuddet

Tilsynet skal påse, at tilbuddet lever op til de vilkår, der fremgår af Tilbudsportalen, herunder:

- At tilbuddets ydelser har et kvalitativt indhold målrettet de aktuelle brugere.
- At der sker en udvikling af tilbuddene.

Tilsynet har fokus på 2 hovedområder:

1. Kerneydelsen, som vedr. bruger og faglighed
2. Organisation, som vedr. ledelse, personale og arbejdsmiljø

Tilsynet gennemføres med udgangspunkt i følgende centrale områder:

- Organisation, ledelse og personale
- Økonomi (udelukkende i private tilbud oprettet som friplejeboliger)
- Fysiske rammer
- Den faglige og pædagogiske praksis
- Sundhed
- Magtanvendelse og retssikkerhed
- Brugerindflydelse og brugeroplevet kvalitet

Organisation og ledelse

Tilsynet har fokus på de ledelsesmæssige værdier, kompetencer og praksis, herunder faglig og organisatorisk udvikling, samarbejdet mellem ledelse og medarbejdere og med evt. bestyrelse.

Tilsynet har fokus på, om de organisatoriske rammer understøtter tilbuddets ydelser. Endvidere hvorvidt de fastlagte strukturer for møder, vagtplaner, aktiviteter mv. fungerer hensigtsmæssigt.

Personale

Tilsynet har fokus på personalets kompetencer ift. tilbuddets pædagogiske referenceramme, faglige metoder, pædagogiske målsætninger og brugergruppens behov.

Tilsynet har fokus på personalet kompetenceudvikling, personalets mulighed for deltagelse i supervision, trivsel og omgangstonen medarbejderne imellem, og mellem medarbejdere og brugere.

Tilsynet har fokus på samarbejdet mellem ledelse og personale, arbejdstidstillrettelæggelse og sikkerhed.

Økonomi

I tilbud oprettet som friplejeboliger påser tilsynet, at budgettet afspejler aktiviteterne på stedet og giver mulighed for at levere den kvalitet i arbejdet med målgruppen, som stedet har beskrevet på Tilbudsportalen. Desuden skal der foretages en kritisk gennemgang af årsrapporten.

Tilsyn med økonomiske forhold indgår *ikke* som en del af det eksterne tilsyn med de kommunale tilbud.

Fysiske rammer

Tilsynet har fokus på, om der er overensstemmelse mellem den fysiske indretning og tilbuddets pædagogiske og sundhedsmæssige værdier, mål og praksis.

Tilsynet har fokus på, hvordan tilbuddets generelle vedligeholdelsesstandard er indendørs og udendørs.

Den faglige og pædagogiske praksis

Tilsynet har fokus på tilbuddets pædagogiske og behandlingsmæssige værdier, målsætninger og metoder. Tilsynet fokuserer på, hvordan disse stemmer overens med lovgivningens angivelse af formål med opholdet og målgruppens behov.

Tilsynet har fokus på pædagogikkens omsættelighed (gør vi det, vi siger vi gør) og på brugernes handleplaner/udviklingsplaner samt dokumentation af den pædagogiske indsats og resultaterne heraf.

Tilsynet har fokus på de rammer og strukturer, der er etableret omkring tilbuddets samlede faglige praksis. Det handler bl.a. om det pædagogiske indhold, aktivitetstilbuddene, tilrettelæggelse af hverdagslivet, samarbejde med pårørende og eksterne samarbejdspartnere.

Tilsynet har fokus på tilbuddets konfliktforebyggende indsats samt den faglige refleksion og forventninger til effekten af de valgte metoder.

Sundhed

Tilsynet har fokus på en dialog om og kontrol af skriftlige aftaler, retningslinjer og vejledninger i tilbuddene samt dokumentation i brugerens journal.

Tilsynet har fokus på sammenhængen af den sundhedsmæssige indsats og brugerens funktionsniveau. Tilsynet har ligeledes fokus på brugernes sundhed ift. KRAM-faktorerne (Kost, Rygning, Alkohol, Motion).

Tilsynet har fokus på medicin håndtering, utilsigtede hændelser og dokumentation heraf, samt tilbuddets løbende refleksion og læring vedr. hændelserne.

Magtanvendelse og retssikkerhed

Tilsynet har fokus på, om medarbejderne er bekendt med reglerne om magtanvendelse, og om der er procedure for indberetning af magtanvendelser.

Tilsynet har fokus på dialog med tilbuddet om deres indberetninger af magtanvendelser. Antal, typer af indgreb, faglige refleksioner om, hvordan antallet af magtanvendelser kan minimeres mv.

Tilsynet har fokus på, at brugerne ikke udsættes for magt, vold eller anden nedværdigende behandling.

Tilsynet har fokus på, om personfølsomme data opbevares forsvarligt, så uvedkommende ikke får adgang til data.

Tilsynet påser, at medarbejderne er orienteret om reglerne om tavshedspligt.

Brugerindflydelse og den brugeroplevede kvalitet

Tilsynet har fokus på samspillet mellem brugere og organisationen.

Tilsynet har fokus på brugernes oplevelse af organisationens gennemsækelighed og hensigtsmæssighed i forhold til formålet med brugernes ophold.

Tilsynet har fokus på brugernes generelle muligheder for indflydelse, herunder inddragelse i egen "handleplan" og inddragelse i tilrettelæggelse af hverdagslivet.

Tilsynet har fokus på dialog med brugerne, der åbner op for de temaer, emner, perspektiveringer mv., der er vigtige for brugerne.

Tilsynsbesøg

Forberedelse

I tilsynets forberedelse af tilsynsbesøget indgår bearbejdning af tilsendte dokumenter (ved anmeldte tilsyn), udarbejdelse af spørgeramme samt gennemgang og opsamling på seneste tilsynsbesøg/tilsynsrapport, der kan rumme særlige opmærksomhedspunkter. Ved anmeldte tilsyn udsender tilsynet en dagsorden for tilsynsbesøget.

Tilsynsbesøget

Tilsynsbesøget gennemføres med en professionel, faglig og dialogorienteret tilgang, hvor tilsynskonsulenterne er garant for, at den udmeldte dagsorden gennemføres, at centrale punkter vægtes, og at der undervejs bliver opsamlet.

Der tages notater løbende, og ved tilsynsbesøgets afslutning opsamles så vidt muligt på konklusioner, evt. uenigheder, opfølgninger, spørgsmål og indskærper.

Vurderinger/konklusioner skal fremgå af tilsynsrapporten.

Det anmeldte tilsynsbesøg varsles ved fremsendelse af dato for tilsynsbesøget, som skal være tilbuddet i hænde senest fem uger før tilsynsbesøget.

Den konkrete gennemførelse af tilsynsbesøget planlægges af tilbuddet ud fra en konkret vejledning fra tilsynskonsulenten, der bl.a. skal sikre, at brugere og pårørende er informeret om formålet med tilsynet samt tilsynets ønske om at interviewe brugere og pårørende.

Der skal lægges særligt vægt på, at rammerne og processen i forbindelse med tilsynsbesøget, betrykker brugerne i de situationer, hvor det er valgt at interviewe dem om deres vurdering af tilbuddet, og der hvor de fremfører kritik af ledelse og medarbejdere.

Der stilles krav til tilbuddet om at kunne organisere (det uanmeldte) tilsynsbesøg hurtigt, og at ledelse og medarbejdere medvirker hertil inden for almindelig arbejdstid.

I forhold til behov for at interviewe brugerne sker planlægningen ud fra en konkret vurdering af den for alle parter mest hensigtsmæssige placering på dagen.

Lederen af tilbuddet kan blive bedt om at fremsende skriftligt materiale til tilsynet forud for et anmeldt tilsynsbesøg.

Lederen af tilbuddet kan blive bedt om at finde materiale frem til den dag tilsynet kommer. Det er afgørende for at tilsynsbesøget kan gennemføres så effektivt som muligt, at det ligger klart ved tilsynsbesøgets start. Lederen oplyses om, hvilke brugere tilsynet ønsker at se dokumentation på.

Det planlagte kan fraviges på selve tilsynsdagen, hvis tilsynet – ud fra en tilsynsfaglig vurdering – finder det nødvendigt.

Afrapportering og høring

For både anmeldte og uanmeldte tilsyn udarbejdes der en rapport med baggrund i tilsynsbesøget og indhentede dokumenter.

Tilsynsrapporten udarbejdes efter en fast rapportskabelon.

Under hvert afsnit/tilsystema foretages en vurdering. Vurderingerne samles i en hovedkonklusion/samlet vurdering, hvor opmærksomheds/udviklingspunkter samt evt. bemærkninger og anbefalinger er konkretiseret.

I vurderingen indgår, hvorvidt tilsynet bør give anledning til ændringer på Tilbudsportalen.

Tilsynsrapporten kan også indeholde en anbefaling om, at der udstedes et påbud til tilbuddet. I tilfælde af påbud skal tilbuddet fremlægge en handlingsplan for, hvordan påbuddet imødekommes.

Senest fire uger efter tilsynsbesøget modtager tilbuddet rapporten til faktuel kommentering i tilbuddet.

Tilbuddet meddeler tilsynet eventuelle faktuelle fejl og hørings-svar/kommentarer skriftligt. Det er kun faktuelle fejl i rapporten, som bliver rettet. Tilbuddets evt. høringssvar/kommentarer vil blive vedlagt tilsynsrapporten.

Den endelige tilsynsrapport med høringssvar sendes til

- Ældre og Social Service, Frederikssund Kommune
- Tilbuddets leder

Tilsynsrapporten offentliggøres på kommunens hjemmeside.

Der henstilles til at tilbuddene lægger tilsynsrapporterne på Tilbudsportalen.

Det risikobaserede tilsyn

Tilsyn gennemføres som risikobaseret tilsyn⁴. Det betyder, at der som minimum gennemføres ét (anmeldt eller uanmeldt) årligt tilsyn. Det risikobaserede tilsyn indebærer, at administrationen vurderer behovet for yderligere tilsyn i det enkelte tilbud.

Ekstra tilsyn

Iværksættelse af ekstra tilsyn kan være både en kontrollerende og en støttende foranstaltning i forhold til et tilbud, der af forskellige årsager har svingende kvalitet i opgaveløsningen eller i en periode er særligt sårbart. Det kan være med baggrund i:

⁴ I overensstemmelse med beslutning i Sundhedsudvalget d. 7. juni 2016.

-
- Stor udskiftning i medarbejdergruppen over en længere periode
 - Lederskifte i en i forvejen sårbar situation for tilbuddet
 - Større omstruktureringer, som har skabt frustrationer i brugergruppe og/eller personalegruppen
 - Tilsynsrapport(er) der peger på u hensigtsmæssige forhold
 - Underretning(er) eller klagesag(er) på tilbuddet
 - Antallet af ikke tilladte magtanvendelser

Ekstra tilsyn kan fungere som led i en forebyggende indsats, så mindre problemer ikke udvikler sig til større problemer. Der fastlægges, i samarbejde med fagområdet, en plan for omfang og indhold af det ekstra tilsyn.

Tilbuddet vil typisk skulle udarbejde en handleplan, som tilsynet følger op på.

Skærpet tilsyn

Såfremt der under udøvelsen af tilsynet findes kritisable forhold i tilbuddets drift eller brud på de forudsætninger, der ligger til grund for godkendelsen, iværksættes et skærpet tilsyn.

Et skærpet tilsyn vil sige, at tilsynet for en periode, foretager et særligt intensivt tilsyn, som kan bestå af såvel anmeldte som uanmeldte tilsynsbesøg.

Et skærpet tilsyn kan fx iværksættes ved:

- Utilstrækkelig tilstedeværelse af faglige kompetencer i forhold til målgruppen
- Fysiske og psykiske overgreb på brugerne
- Alvorlige klager fra brugere, pårørende o.a.
- Væsentlige tilsidesættelser af regler og love
- Uacceptabel tone, mobning mv.
- Dårlig økonomistyring, der får afsmittende effekt på det pædagogiske miljø

Der udarbejdes en specifik dagsorden for det skærpede tilsyn, der indeholder de fokusområder, som det skærpede tilsyn retter sig mod.

I forbindelse med et skærpet tilsyn, skal tilbuddet inden for en given tidsramme udarbejde en handleplan for, hvordan og hvornår de konkret angivne forhold bringes i orden.

Skærpet tilsyn meddeles tilbuddet skriftligt.

Handlekommune samt fagudvalg orienteres, når skærpet tilsyn iværksættes og ophører. Orienteringen vil indeholde oplysning om baggrunden for det skærpede tilsyn.