

Samtilsyn på plejehjem – Evaluering af prøvehandlinger i foråret 2024

Hovedresultater



Hovedresultater

Bred politisk aftale om ældrereform

Regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne) og Danmarksdemokraterne, Socialistisk Folkeparti, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti og Radikale Venstre har indgået en reform af ældreområdet. Ambitionen er at øge kvaliteten af ældreplejen ved bl.a. at frigive tid til det direkte, borgerrelaterede arbejde, og her indgår en reform af tilsynsområdet.

Tilsynsreformen består af to hovedelementer:

1. Etablering af et nyt tværkommunalt ældretilsyn
2. Indførelse af et nyt, koordineret tilsyn på plejehjem ("samtilsyn").

Formålet med tilsynsreformen er dels at frigive tid, dels at undgå modstridende krav fra tilsynsmyndighederne. Endvidere er formålet at bidrage til et forenklet, koordineret og helhedsorienteret tilsyn med plejehjem, der skal understøtte, at der frigives tid til kerneopgaven, og at medarbejdere og ledere på plejehjem og i kommunerne oplever tilsynene som meningsfulde.

VIVE skal bidrage med viden

Social-, Bolig- og Ældreministeriet har i foråret 2024 gennemført en række prøvehandlinger med samtilsyn som grundlag for udarbejdelsen af en konkret model for samtilsyn jf. den brede politiske aftale om ældrereformen.

Formålet med VIVEs evaluering er at undersøge, hvordan og hvorvidt prøvehandlingerne med samtilsyn bidrager til at realisere målsætningerne i den brede politiske aftale om ældrereformen, samt hvad der videre kan gøres for at opnå dette formål.

Evalueringen er gennemført som en formativ evaluering, hvor vi sammenligner prøvehandlingerne med samtilsyn med eksisterende tilsynspraksis for på denne baggrund at vurdere, hvad der virker godt og mindre godt, og hvad der videre kan gøres for at realisere ambitionerne i ældrereformen.

Seks delvist overlappende tilsyn på ældreområdet

VIVEs evaluering finder, at der i dag findes seks tilsyn på ældreområdet, og at hvert plejehjem i gennemsnit får ca. 3,1 tilsyn om året (Tabel 1).

Der er først og fremmest **overlap** mellem ældretilsynet, det sundhedsfaglige tilsyn og det kommunale tilsyn efter servicelovens § 151, fordi det statslige ældretilsyn vedrører samme paragraffer som det kommunale tilsyn efter servicelovens § 151, og fordi det kommunale tilsyn efter servicelovens § 151 i praksis ofte fører tilsyn med plejehjemmenes ydelser efter både service- og sundhedsloven.

Eksempler på **modsatrettede krav eller anvisninger** er primært fundet mellem det kommunale tilsyn efter servicelovens § 151 og det kommunale brandsyn i forhold til spørgsmålet om hjemlighed versus brandsikkerhed. Her spiller den meget detaljerede regulering i bygningsreglementet i forhold til brandmyndighederne en rolle, fordi det jf. interview med de tilsynsførende forhindrer dem i at bruge deres faglige skøn.

Tabel 1 Eksisterende tilsyn på plejehjem

	Lovgivning (hjemmelsgrundlag)	Fokus	Varighed	Varsling	Kadence
Det statslige ældretilsyn	Lov om social service § 150 ff	Service lov	4-6 timer 2 tilsynsførende	Primært varslet (6 uger før ordinære tilsyn)	< 0,1 tilsynsbesøg pr. år
Det kommunale tilsyn efter servicelovens § 151	Lov om social service § 151 ff	Service- og i mange kommuner også sundhedslov	4-6 timer 2 tilsynsførende	Uvarslet	1 tilsynsbesøg pr. år
Det sundhedsfaglige tilsyn	Sundhedsloven § 213	Sundhedslov	3-6 timer 1-2 tilsynsførende	Primært varslet (6 uger før ordinære tilsyn)	< 0,1 tilsynsbesøg pr. år
Arbejdstilsynet	Arbejds miljøloven § 72, stk. 1, nr. 7	Arbejds miljølov	2-6 timer 1 tilsynsførende	Uvarslet (dog med tidligere varsling inden for 1 år)	Ca. 0,3 tilsynsbesøg pr. år
Brandsynet	Beredskabsloven, § 36	Brandsikkerhed	1-2 timer 1 tilsynsførende	Varslet (minimum 14 dage før)	1 tilsynsbesøg pr. år
Fødevarer kontrollen	Lov om fødevarer § 50	Fødevarer sikkerhed	1-2 timer 1 tilsynsførende	Uvarslet	Ca. 0,6 tilsynsbesøg pr. år
I alt					Ca. 3,1 tilsynsbesøg pr. år

Kilde: VIVE.

Prøvehandlinger med samtilsyn på plejehjem

Prøvehandlingerne med samtilsyn er gennemført inden for rammen af eksisterende lovgivning, og tilsynene har i vid udstrækning gennemført tilsyn, som de ellers ville have gjort og inden for eksisterende spørgerammer/målepunkter.

Selve prøvehandlingerne er gennemført efter en fast skabelon, hvor plejehjemmene er varslet 14 dage før tilsynet ved ét fælles og tre individuelle varslingsbreve.

På dagen for tilsynet har de tilsynsførende mødtes kl. 08.15 for at koordinere uden for plejehjemmet. Herefter har de gennemført et fælles tilsynsbesøg med fælles introduktion, individuel dataindsamling, fælles koordination og fælles mundtlig tilbage melding. Det er sket i tidsperioden 08.30-15.00.

De tilsynsførende har efterfølgende udarbejdet hver deres individuelle tilsynsrapport, som er sendt til plejehjemmene jf. almindelig tilsynspraksis.

Styrelsen for Patientsikkerhed har oprettet en elektronisk postkasse kaldet modstrid@stps.dk, som plejehjemmene kunne skrive til, hvis de oplevede modsatte krav i forlængelse af tilsynsbesøget. Den elektroniske postkasse har ikke modtaget nogen mails i forbindelse med prøvehandlingerne.

Tilsynsmyndighederne ser både udfordringer og muligheder

Tilsynsmyndighederne og de medvirkende plejehjem har alle oplevet, at det har været svært at få et velfungerende dagsprogram i forbindelse med prøvehandlingerne. Det skyldes både, at lederne ikke kan være til stede flere steder på samme tid og derfor er nødt til at prioritere deres tid mellem flere forskellige tilsyn, og fordi det også i flere tilfælde er de samme medarbejdere, de tilsynsførende ønsker at tale med.

Ældretilsynet og det sundhedsfaglige tilsyn har brugt prøvehandlingerne til at afprøve forskellige modeller for samarbejde om opgaveløsningen i forbindelse med tilsynsbesøget. De bruger to tilsynsførende frem for fire og samarbejder om såvel interview som journalgennemgang.

De tilsynsførende fra arbejdstilsynet, brandsynet og fødevarekontrollen oplever alle, at de tilsynsførende fra ældretilsynet og det sundhedsfaglige tilsyn "stjæler opmærksomheden", fordi lederne og medarbejderne på plejehjemmene prioriterer at medvirke ved deres tilsyn.

De tilsynsførende fra specielt de korte tilsyn (brandsynet og fødevarekontrollen) oplever, at der er meget spildtid i løbet af dagen.

De tilsynsførende fra såvel arbejdstilsynet som ældretilsynet og det sundhedsfaglige tilsyn har oplevet, at de må komme igen en anden dag for at færdiggøre deres tilsyn. Det vurderer de ikke, at de normalt ville have haft behov for, fordi de ville have haft en større fleksibilitet i opgaveløsningen end ved samtilsyn.

De tilsynsførende fra ældretilsynet, det sundhedsfaglige tilsyn og arbejdstilsynet har undervejs i forløbet arbejdet sig tættere ind på hinanden og drøftet de mulige synergier, der kunne være, hvis de arbejdede sammen som et team og gennemførte et egentligt samtilsyn – og ikke et "samtidigt tilsyn" på plejehjem.

God synergi ved at samle de faglige tilsyn

Ledere og medarbejdere på plejehjemmene oplever, at prøvehandlingerne med samtilsyn har været en stor mundfuld, og at der har været alt for kort tidsfrist i forhold til at kunne planlægge tilsynet. De har savnet mere konkret viden om, hvad der skulle foregå på dagen, således at de bedre kunne forberede og understøtte, hvad der skulle ske. De er meget positive over for samarbejdet mellem det sundhedsfaglige tilsyn og ældretilsynet, fordi det giver konkrete svar på, hvordan de som plejehjem skal forholde sig i krydsfeltet mellem de krav, der stilles efter hhv. sundheds- og serviceloven.

De ønsker ét fælles varslingsbrev, én fælles plan for dataindsamling og én fælles af-rapportering frem for fem forskellige.

På trods af de udfordringer, der har været, er de decentrale ledere og medarbejdere generelt set positive over for ideen med samtilsyn. De betragter det generelt set som en fordel, at det hele er overstået på én dag, men overvejer samtidig at dele samtilsynet op i to dele: Én del bestående af ældretilsynet, det sundhedsfaglige tilsyn og evt. arbejdstilsynet, og én del bestående af brandsynet, fødevarekontrollen og evt. arbejdstilsynet.

Ledere og medarbejdere vil grundlæggende gerne have jævnlige tilsyn, men tænker, at ét tilsyn hvert 2-3 år er tilstrækkeligt på de plejehjem, der fungerer godt. Her kan ressourcerne efter deres mening bruges bedre andre steder.

Tre modeller for fremtidens samtilsyn på plejehjem

VIVE ser på baggrund af dataindsamlingen tre mulige modeller for fremtidens samtilsyn på plejehjem:

- *Den lille model* samler det sundhedsfaglige tilsyn og ældretilsynet. Tilsynet gennemføres som i prøvehandlingerne af to tilsynsførende, der samarbejder om tilsynet jf. service- og sundhedsloven. Der er fælles varsling, fælles dataindsamling, fælles tilbagemelding og fælles afrapportering.
- *Mellemmodellen* samler det sundhedsfaglige tilsyn, ældretilsynet og arbejdstilsynet og kræver en lidt større implementeringsindsats, da prøvehandlingerne ikke aktivt har udforsket de muligheder, der ligger i en samling af disse tre modeller. Tilsynet gennemføres sandsynligvis af 2-4 tilsynsførende afhængig af plejehjemmets størrelse. Der er ligesom i model ét fælles varsling, fælles dataindsamling, fælles tilbagemelding og fælles afrapportering.
- *Den store model* samler alle fem tilsyn og kræver et større udviklingsarbejde, da der er forholdsvis store kulturforskelle mellem det sundhedsfaglige tilsyn, ældretilsynet og arbejdstilsynet på den ene side – og brandsynet og fødevarerkontrollen på den anden side. Her ligger dog det største potentiale i at reducere antallet af årlige tilsyn på plejehjem og give centrene en fælles tilbagemelding.

Hvis den store model skal give mening, skal den jf. VIVEs dataindsamling gennemføres af et mindre antal af 2-4 tilsynsførende, der samarbejder om tilsynet efter alle relevante lovgivninger. Det kræver uddannelse af de tilsynsførende og investering i udvikling af et velfungerende samlet koncept for samtilsyn på plejehjem.

Et grundtilsyn med supplerende fokuserede tilsyn

Uagtet hvilken af de tre modeller der vælges, anbefaler VIVE, at samtilsynet gennemføres som et grundtilsyn hvert 2.-3. år suppleret med fokuserede tilsyn de steder, hvor der er udfordringer.

Hermed vurderes det at være muligt at reducere antallet af årlige tilsyn på plejehjem betragteligt i forhold til i dag.

Tilsynet bør jf. erfaringerne fra prøvehandlingerne varsles med 5-6 uger for at give plejehjemmene de bedste betingelser for forberedelse og dermed læring på baggrund af tilsynet.

Tilsynet bør også jf. erfaringerne fra prøvehandlingerne gennemføres som et egentligt samtilsyn med fælles udvælgelse, fælles varsling, fælles dataindsamling og fælles afrapportering (mundtlig/skriftlig).

Det bør gennemføres af den samme mindre gruppe af tilsynsførende, der samarbejder om opgaveløsningen og opbygger erfaring med *samtilsyn* over tid.

Der er i alle tilfælde behov for tid til udvikling og afprøvning inden ibrugtagning.

Fakta om undersøgelsen

Datagrundlag for evalueringen

Prøvehandlingerne med samtilsyn er gennemført på 13 plejehjem i seks jyske kommuner. Heri indgår både kommunale plejehjem og friplejehjem.

VIVEs evaluering af prøvehandlingerne er baseret på:

- observation af arbejdet i arbejdsgruppen vedr. prøvehandlingerne med samtilsyn samt observation af 9 ud af 13 prøvehandling
- interview med alle relevante aktører i og omkring afprøvningen
- en gennemgang af skriftligt materiale om nye og eksisterende tilsynsmodeller
- en gennemgang af nyere nordiske studier af tilsyn på ældreområdet.

De **tre modeller** er konstrueret på baggrund af VIVEs observationer og samtaler med de tilsynsførende og tilsynsmyndighederne om, hvordan en mulig fremtidig model for samtilsyn kan se ud jf. de målsætninger, der er formuleret i den brede politiske aftale om ældreformen.

Anbefalingerne om at arbejde med et **varslet grundtilsyn** suppleret med fokuserede risikobaserede tilsyn er baseret på de decentrale lederes ønsker, tilsynsmyndighedernes behov og beregninger af, hvordan det er muligt at reducere antallet af årlige tilsyn på plejehjem sammenlignet med eksisterende tilsynspraksis.

Nyere nordiske studier er anvendt til at kontekstualisere casestudiet og understrege behovet for **tid til udvikling** af en velfungerende ny tilsynsmodel på ældreområdet.

Hovedresultater: Samtilsyn på plejehjem – Evaluering af prøvehandling i foråret 2024
VIVE/2024
HR_302898