
Evaluering af det nye tilsyn i Region Syddanmark



KREVI.

KREVI

KREVI håber, at denne evalueringsrapport bidrager med informationer, der kan være med til at sikre gode og trygge tilbud for borgere, der bruger tilbuddene på det sociale område i Region Syddanmark. Rapporten er i høj grad baseret på vurderinger og opfattelser fra de interessenter, der er tættest på tilbuddenes ydelser. Vi vil gerne rette en stor tak til brugere, pårørende, ledere og medarbejdere, tilsynsførende og projektgruppe for jeres deltagelse i og bidrag med data til evalueringen.

Rapporten er udarbejdet af projektleder Morten Eriksen og projektdeltager Anders Kirkedal Nielsen.

KREVI, juni 2009
Peter Holdt-Olesen
Konstitueret direktør



Olof Palmes Allé 19
8200 Århus N
www.krevi.dk
post@krevi.dk

T: 7226 9970

ISBN 978-87-92258-31-1 (elektronisk version)

Grafisk design: Designit

INDHOLDSFORTEGNELSE

[illegible]

1 RESUME

Region Syddanmark er i gang med at udvikle et nyt tilsyn på det sociale område, der skal medvirke til at sikre gode og trygge tilbud for borgere med varige vidtgående fysiske og/eller psykiske funktionsnedsættelser.

Det sociale område i Region Syddanmark ser det nye tilsyn som et forsøg, hvor det dels er vigtigt at kunne fastslå resultaterne af dette, og det dels er vigtigt at kunne pege på udviklingsmuligheder, der kan sikre et tilsyn med god effektivitet og kvalitet.

Til dette formål har regionen bedt KREVI om at evaluere det nye tilsyn, hvor vi skal besvare følgende spørgsmål:

- 1. Virker det nye tilsyn i forhold til tilsynets opstillede målsætninger om kontrol, kvalitetssikring og kvalitetsudvikling af tilbuddene på det sociale område?**
- 2. Hvordan og hvorfor virker det nye tilsyn?**
- 3. Hvilke udviklingsmuligheder er der i det nye tilsyn?**

KREVI er i sin undersøgelse nået frem til følgende besvarelse:

1.1 Resultater af det nye tilsyn – virker det nye tilsyn i forhold til tilsynets opstillede målsætninger om kontrol, kvalitetssikring og kvalitetsudvikling?

KREVI kan indkredse følgende resultater af de anmeldte og uanmeldte tilsyn:

- Er med til at sikre en åbenhed om tilbuddene via offentliggørelsen af tilsynsrapporter på regionens hjemmeside
- Er med til at sikre demokratisk ansvarlighed og tydeliggørelse af, hvad borgernes skattekrone går til
- Giver ledere og medarbejdere opmærksomhedspunkter til at arbejde videre med
- Giver ledere og medarbejdere mulighed for at se, hvad de gør godt og mindre godt
- Giver et tjek af om loven overholdes
- Giver information til ledelsen i en politisk styret organisation
- Giver brugerne mulighed for at blive hørt
- Giver de pårørende mulighed for at blive hørt.

Vi har ikke kunnet identificere nævneværdige forskelle i det anmeldte og uanmeldte tilsyn i forhold til at efterleve målsætningerne om kontrol, kvalitetssikring og kvalitetsudvikling.

Resultaterne af det interne tilsyn er begrænset. Det interne tilsyn er kommet senere i gang, end de andre tilsyn, og det formaliserer en praksis, som lederne praktiserer i forvejen på tilbuddene. Dog betyder formaliseringen unødigt administrativt merarbejde for lederne, og det betyder en unødigt indgriben i ledernes ledelsesstil og ledelsesrum.

Det nye tilsyn i Region Syddanmark er med til at sikre, at der er åbenhed om tilbuddene på det sociale område, så pårørende, politikere, den administrative ledelse i regionen og andre interessenter kan følge med i, hvad der sker på tilbuddene. Tilsynet er på den måde med til at sikre, at de står til ansvar over for omverdenen og er med til at synliggøre, hvad borgernes skattekrone går til. Tilsynet sikrer opsyn med tilbuddene, og at de efterlever gældende lovgivning, rammer og standarder. På den måde efterlever tilsynet målsætningen om kontrol af tilbuddene.

Hovedparten af tilbuddene på det sociale område kunne ikke forestille sig en virkelighed uden tilsyn. Det er med til at bekræfte, hvad det er de gør godt, og at kvaliteten er i orden - kvalitetssikring. Ledelse og medarbejdere er gennemgående positive over for, at der kommer tilsynsførende udefra og ser på deres organisation. Det giver dem mulighed for at spejle sig i deres arbejde, og det giver dem nogle opmærksomhedspunkter, de kan arbejde videre med - kvalitetsudvikling.

Pårørende er meget tilfredse med tilsynet, fordi det er med til at sikre, at de bliver hørt, og de kan gennem tilsynsrapporterne følge med i, hvad der sker på tilbuddene. De pårørende ser det som en stor styrke, at rapporter offentliggøres på Region Syddanmarks hjemmeside - kontrol.

Brugerne har mindre fokus på, hvad tilsynet giver af resultater. De er positive over at blive hørt i tilsynene - kontrol, men ser tilsynene som en mindre del af, hvad der betyder noget for deres hverdag og trivsel på tilbuddene.

KREVI vurderer, at det nye tilsyn er med til at efterleve målsætningerne om kontrol, kvalitetssikring og kvalitetsudvikling. Det er dog målsætninger, der favner bredt, og det er ikke klart, hvad der præcist ligger i målsætningerne. Derfor kan vi heller ikke entydigt sige, om Region Syddanmark har fået dækket sit behov med det nye tilsyn.

I denne sammenhæng er det vigtigt at være opmærksom på, at andre faktorer har ligeså stor hvis ikke større indflydelse på målsætningerne. Den måde tilbuddene på det sociale område organiserer sig på, ledelsespraksis i tilbuddene, medarbejdernes kompetencer, brugernes sammensætning, tilbuddenes relationer til omverdenen, efteruddannelsesmuligheder i tilbuddene, arbejdsmiljø m.v. har stor indflydelse på opfyldelsen af målsætningerne om kontrol, kvalitetssikring og kvalitetsudvikling. Vi kan ikke sætte procenter på, hvor stor en virkning tilsynet har i forhold til disse andre faktorer, men tilsynet kan ikke som enkeltstående redskab forhindre eksempelvis møgsager i medierne. Tilsynet kan sammen med en lang række andre faktorer og tiltag forebygge permanent fejllende organisationer.

Målsætningerne for det nye tilsyn er som nævnt uklare. Hvad lægger regionen indholdsmæssigt i begreber som "grundlag", "basiskvalitet", "standarder" og "udmeldte serviceniveau"? Vi mener at vide, at man i regionen er i gang med at udvikle indholdet af målsætningerne for det nye tilsyn, og at de dermed ikke var på plads, da det nye tilsyn begyndte primo 2008. Så på den måde har målsætningerne ikke været styrende for, hvordan tilsynet er blevet tilrettelagt, og de uklare målsætninger har gjort det vanskeligere at evaluere tilsynets kvalitet og effektivitet.

1.2 Vejen til resultater – hvordan og hvorfor virker det nye tilsyn?

KREVI kan pege på følgende, der er med til at påvirke resultaterne i det nye tilsyn:

- Offentliggørelse af rapporter på regionens og tilbuddenes hjemmesider
- Veldisponerede, systematiske og godt formidlede tilsynsrapporter
- Det anmeldte og uanmeldte tilsyn
- Tilsynsteams
- Organisering der betyder uafhængighed specielt for de pårørende og de tilsynsførende selv
- Skabeloner der er med til at sikre systematik
- De tilsynsførende
- Funktionen som tilsynschef.

Offentliggørelsen af tilsynsrapporterne på Region Syddanmarks og tilbuddenes hjemmesider bidrager til at sikre åbenhed og kontrol af tilbuddene.

Tilsynsrapporterne får stor ros fra tilbudslederne. De tager fat på relevante problemstillinger og er formidlet i et tydeligt sprog. Medarbejderne på tilbuddene, pårørende og brugere forholder sig i mindre grad til tilsynsrapporterne.

De tilsynsførende får i overvejende grad gode tilbagemeldinger fra tilbud, pårørende og brugere. Skudsmål som velforberedte, grundige, de stiller gode spørgsmål, er lyttende og åbne, går igen fra tilbagemeldingerne. De tilsynsførendes faglighed og deres metodiske kundskaber er væsentlige faktorer til at nå tilsynets resultater. Region Syddanmark har en god praksis med at sammensætte tilsynsteams, der både består af fagkonsulenter med kendskab til indholdsmæssige problemstillinger på tilbuddene, og AC'ere der er skolet til systematisk at arbejde med undersøgelser.

Vi har ikke kunnet identificere forskelle i det anmeldte og uanmeldte tilsyn i forhold til at efterleve tilsynets målsætninger. Begge tilsynsformer har bidraget til både kontrol, kvalitetssikring og kvalitetsudvikling af tilbuddene.

Skabelonerne for det anmeldte og uanmeldte tilsyn bidrager til systematisk indsamling af data og objektive tilsynsrapporter.

Organiseringen af det nye tilsyn betyder, at driftsafdelingerne ikke fører tilsyn med egne tilbud. Dette er med til at sikre den nødvendige uvildighed i tilsynet. Organiseringen med en tilsynschef uden for det sociale område betyder også en større uvildighed i tilsynet og er med til at sikre kvalitativ sparring og ledelse for de tilsynsførende, hvilket også styrker tilsynets objektivitet.

KREVI kan pege på følgende, der ikke virker i det nye tilsyn:

- Volumen af tilsyn
- Det interne tilsyn
- Uddannelsen af de tilsynsførende
- Servicetjekket ikke implementeret som planlagt
- Timeout ikke implementeret som planlagt
- Dialog med drift ikke implementeret som planlagt
- For omfattende anmeldt tilsyn
- Uanmeldt tilsyn lignede i begyndelsen det anmeldte for meget.

Vi vurderer, at regionen med det nye tilsyn har slået et for stort brød op. Der anvendes for mange ressourcer i forhold til nytten af tilsynet. To eksterne tilsyn og interne tilsyn på alle tilbuddes afdelinger har for lille en virkning i forhold til det arbejde, der bliver lagt i tilsynene fra både tilbuddenes og de tilsynsførendes side.

Det interne tilsyn på tilbuddene formaliserer en ledelsespraksis, som allerede er på tilbuddene. Denne formalisering betyder dog, at man griber ind i ledernes ledelsesform og -stil og unødigt afgrænser ledernes ledelsesrum. Det er også under halvdelen af tilbuddene, der har gennemført det interne tilsyn i 2008 på deres afdelinger.

Vi vurderer, at der har været en begrænset effekt af det 4-5 dages kursus, de tilsynsførende har deltaget i. Det skyldes dels, at der har været en stor udskiftning blandt de tilsynsførende, og de nye tilsynsførende ikke er blevet tilbudt samme uddannelse, som de tilsynsførende, der var med fra starten i det nye tilsyn. Der er heller ikke blevet fulgt systematisk op på uddannelsen i det læringsrum, der hedder "timeout". Servicetjekket er afgørende for, at de tilsynsførende er velforberedte inden tilsynsbesøgene. Vi vurderer dog, at disse service-tjeks ikke fungerer optimalt. Det er ikke altid, at fagkonsulenten deltager, og det er ikke altid,

at HR og Økonomi møder op til dette møde. Tilsynsrapporterne er ikke i tilstrækkelig grad grundlag for tilbuddenes dialog med driftskontoret i regionen. Flere tilbud savner dialogen med konsulenten eller chefen i driftskontoret på basis af rapporterne.

Det anmeldte tilsyn er meget omfattende, og det er evaluatorernes vurdering, at det ikke i tilstrækkeligt omfang åbner op for en dialog på tilbuddene, fordi der er for mange punkter i skabelonen, der skal gennemgås. Det er ikke altid, de tilsynsførende når alle punkter, og det er ikke altid, at tilbuddene får lejlighed til at uddybe nogle af de punkter, som de selv ser som centrale i skabelonen. Dette giver begrænsninger i dialogen mellem tilbud og de tilsynsførende.

Det uanmeldte tilsyn er udviklet i løbet af det år, det har virket i regionen. De første uanmeldte tilsyn var en slags "mini anmeldt tilsyn", hvor de samme punkter og dataindsamlingsmetoder gik igen fra det anmeldte tilsyn. Denne tilsynsform har dog i højere grad udviklet sig til et tilsyn med kontrol som fokus og i denne sammenhæng med indsamling af hårde data så som tjek af handleplaner, medicin håndtering, magtanvendelse, fravær mv.

1.3 anbefalinger - hvilke udviklingsmuligheder er der i det nye tilsyn?

- ✓ **Mindsk antallet af eksterne tilsyn.** Kun ét tilsyn pr. år pr. tilbud. Foretag et anmeldt tilsyn det ene år og et uanmeldt tilsyn det andet år. Sørg for, at det uanmeldte tilsyn har fokus på kontroldelen i form af at sikre arbejdet med handleplaner overholdes, medicin håndtering, magtanvendelse, bygningsinspektion, brandtilsyn mv. Det uanmeldte tilsyn bør have fokus på hårde data. Det anmeldte tilsyn bør være mere dialogorienteret, hvor de tilsynsførende indhenter bløde data via interviews og/eller observation, hvor det er brugere, pårørendes, ledere og medarbejderes opfattelser og vurderinger, der er centrale. Disse to tilsynsformer kan supplere hinanden i forhold til kontrol, kvalitetssikring og -udvikling. Det er vigtigt, at både det anmeldte og uanmeldte tilsyn indsamler data, der kan sige noget om tilsynets målopfyldelse.
- ✓ **Afskaf det interne tilsyn.** Det griber unødigt ind i ledelsesform og ledelsesstil og formaliserer unødigt en praksis, der foregår i forvejen på tilbuddene.
- ✓ **Præciser målsætninger med tilsynet.** De nuværende målsætninger er uklare. Det betyder, at det kan være vanskeligt at forklare, hvorfor der skal være et tilsyn, det kan være vanskeligt at planlægge aktiviteterne i tilsynet, dvs. hvad er det for data, der skal indsamles for at måle opfyldelsen af målsætninger, og det kan være vanskeligt at evaluere tilsynets effektivitet og kvalitet. Målsætningerne kan præciseres via en behovsanalyse, hvor Region Syddanmark analyserer, hvilke konkrete behov det nye tilsyn skal dække. I denne behovsanalyse bør regionen sammen-tænke de andre kvalitetstiltag fx Den Sociale Kvalitetsmodel, Det Sociale Indikator-projekt og Den Sociale Udviklingsplan og den nuværende ledelsesinformation i form af fx årsplaner. Det er vigtigt at sammentænke og koordinere de forskellige kvalitetstiltag for at undgå unødigt dobbeltarbejde og for at styrke kvalitetsarbejdet på det sociale område i regionen.
- ✓ **Styrk uddannelsen af tilsynsførende via sidemandsoplæring og via flere "timeouts".** Formel uddannelse i form af et 4-5 dages kursus har mindre effekt end uddannelse, hvor den nye tilsynsførende er på tilsyn med en mere erfaren kollega. Sørg for at holde timeouts med jævnlige intervaller, hvor de tilsynsførende og tilsynschefen kan følge op på eventuelle problemstillinger i tilsynet. Dette er et vigtigt læringsrum og har stor effekt i forhold til at videreudvikle tilsynet.
- ✓ **Styrk servicetjekket.** Dette er afgørende for at være ordentligt forberedt til tilsynet. Hvis regionen vil bibeholde den nuværende tilsynsorganisation, hvor de tilsynsfø-

rende ikke fører tilsyn med tilbud på eget driftsområde, bør servicetjekket styrkes. Som minimum må man forlange, at fagkonsulenten fra driftsområdet deltager sammen med de tilsynsførende i servicetjekket. Regionen kan overveje, om det altid er nødvendigt at driftsområdets HR-person og økonomiperson skal deltage. Det kan evt. afhænge af situationen, hvis fx der er nogle uklare fraværstatistikker, eller der er uklarheder omkring normeringer.

- ✓ **Hav fokus på dataindsamlingsmetoderne.** Dokumentstudier, enkeltinterviews, gruppeinterviews og observationer kan noget forskelligt. Sørg for at de tilsynsførende bruger de samme metoder i tilsynene. Dataindsamlingen bør styres af, hvilke målsætninger tilsynet skal måle i forhold til. Målsætningerne er afgørende for, hvad indholdet i skabelonen skal være, og om man vælger interviews, observation, dokumentstudier etc.
- ✓ **Udarbejd en mindre omfangsrig skabelon for det anmeldte tilsyn.** Overvej om der er nogle punkter, der kan indgå i det uanmeldte tilsyn og styrk de punkter, der animerer til dialog mellem tilbud og de tilsynsførende. Overvej i denne sammenhæng, hvilke oplysninger der er påkrævet at have i forvejen, og hvilke oplysninger der er mindre vigtige. Igen er det målsætningen for det anmeldte tilsyn, der skal være afgørende for, hvilke typer data man vil indsamle.
- ✓ **Vær opmærksom på pårørendes inddragelse i tilsynet.** Det bør undersøges, hvordan pårørende i højere grad kan inddrages i tilsynet. Regionen kan overveje muligheden for større fleksibilitet i forhold til de pårørendes deltagelse i interviews bl.a. i form af telefoninterviews eller besøg i pårørendes hjem. Ligeledes bør tilbuddene være opmærksomme på, at de pårørende bliver præsenteret for resultaterne af tilsynet.
- ✓ **De pårørende bør udvælges tilfældigt til tilsynet.** Dette kan være med til at styrke gyldigheden af tilsynet.
- ✓ **Medarbejderne bør udvælges tilfældigt af tilsynet til det anmeldte tilsyn.** Dette styrker gyldigheden af tilsynet. Alternativt kan det være tillidsmanden og sikkerhedsrepræsentanten, der deltager som faste repræsentanter i tilsynet.
- ✓ **Handleplaner på tilbuddene bør udvælges tilfældigt af de tilsynsførende.** Dette styrker tilsynets gyldighed.
- ✓ **Anvend tilsynsrapporterne til at styrke opfølgningen og dialogen med driftsafdelingerne i regionen.** Rapporterne er et oplagt redskab til dialog mellem tilbudet og driften for at den vej at styrke kvalitetssikringen og -udviklingen i tilbuddet. Lav en fast procedure for, hvem der gør hvad hvornår, når rapporterne er færdige.
- ✓ **Overvej om rapporterne for det anmeldte tilsyn kan gøres mindre omfangsrigge men med mere grafik og tal.** Det vil gøre det muligt i højere grad at sammenligne oplysninger på det enkelte tilbud fra år til år.
- ✓ **Uanmeldte tilsyn kan også udføres uden for tilsynsførendes normale arbejdstid.** Dette kan være med til at styrke kontrolaspektet i det uanmeldte tilsyn.

2 LÆSEVEJLEDNING

I **kapitel 3** vil vi kort beskrive baggrunden for at udvikle og evaluere tilsynet på det sociale område i Region Syddanmark. Vi tydeliggør formålet med evalueringen ved at præcisere, at den både skal udgøre en statusvurdering af tilsynets kvalitet og effektivitet og skal udgøre et redskab til at udvikle og forbedre det nye tilsyn. Vi præciserer evalueringsspørgsmålene og afgrænser evalueringen ved at pointere, at den måler på tilsynets umiddelbare virkning og ikke den langsigtede virkning, og at den ikke analyserer tilsynets omkostningseffektivitet og øvrige administrative konsekvenser.

Kapitel 4 argumenterer for valg af evalueringsmodel ud fra evalueringens spørgsmål og formål: virkningsevaluering eller den teoribaserede evaluering, argumenterer for valg af respondenter i evalueringen og for valg af dataindsamlingsmetode i form af dokumentstudier, interviews og spørgeskema.

I **kapitel 5** definerer vi tilsyn som et styringsredskab i en politisk styret organisation for at få et billede af, hvad et tilsyn skal kunne honorere i denne type organisation, og vi karakteriserer tilsyn som en evalueringsform.

Kapitel 6 præsenterer det nye tilsyns programteori, hvor læseren kan få et indtryk af det nye tilsyns målsætninger og den indsats, der skal til for at opfylde målsætningerne. Vi beskriver det nye tilsyn – **hvordan** (aktiviteter og komponenter – fx uddannelse af de tilsynsførende) det skal nå sine målsætninger, og vi peger på, **hvorfor** (mekanismer – fx ny viden til tilsynsførende på baggrund af uddannelsen) tilsynets projektmagere antager, at det nye tilsyn når sine resultater.

I **kapitel 7** analyserer vi evalueringens spørgsmål ved, at vi først undersøger resultater af det nye tilsyn, og ved at vi undersøger vejen til resultaterne. Opfylder tilsynet sine målsætninger? Implementeres tilsynets komponenter som planlagt, og kan projektmagernes antagelser om, hvad der skaber resultater be- eller afkræftes? Afslutningsvis giver vi i kapitlet anbefalinger til at videreudvikle det nye tilsyn.

Kapitel 8 udgør de referencer, der er anvendt i evalueringen, og **bilagskapitlet** indeholder tilsynets skabeloner og denne evalueringens interviewguides og spørgeskema.

God læselyst!

3 BAGGRUND OG FORMÅL

Region Syddanmark vil skabe et tilsyn, der sikrer gode og trygge tilbud for borgere med varige vidtgående fysiske og/eller psykiske funktionsnedsættelser. Til dette overordnede formål har Region Syddanmark iværksat et arbejde med henblik på at udvikle og kvalitets-sikre tilsynet med Region Syddanmarks sociale og socialpsykiatriske tilbud. Det nye tilsyn skal tage afsæt i eksisterende tilsynskoncepter fra de tidligere amter, bygge på den eksisterende lovgivning på området, og det skal inkludere de "Fælles tilsynsprincipper for de regionale tilbud", som er en vejledning, udarbejdet af Danske Regioner i juli 2007 for, hvordan tilsynene kan tilrettelægges og udføres.

Dette indebærer, at der er fokus på både kontrol-, kvalitetssikrings- og kvalitetsudviklingsperspektiverne ved tilsynene. Tilsynene skal dermed ikke kun være et kontrolelement, men de skal også være med til proaktivt at udvikle og sikre kvaliteten af regionens tilbud.

Derudover arbejder Det Sociale Område med en række pædagogiske projekter, hvortil det vil være naturligt at udvikle et tilsyn, der er i tråd med disse projekter. Omtalen af forholdene på Strandvænget har også været anledningen til at fokusere på systematiske tilsyn af tilbuddene.

En række nye tiltag og elementer i tilsynsprocessen er blevet iværksat og implementeret for at udgøre det nye tilsynskoncept. Her er bl.a. tale om ansættelse af en ny tilsynschef, at gøre tilsynet mere uafhængigt i forhold til institutionsniveauet, nye organisatoriske procedurer, uddannelse af tilsynsførende og en sondring mellem interne, eksterne og uanmeldte tilsyn samt nogle indholdsmæssige krav til tilsynene.

3.1 Formål

Det Sociale Område i Region Syddanmark ønsker en vurdering af virkningen af det nye tilsynskoncept, særligt med henblik på målsætningerne om kontrol, kvalitet og udvikling. Det Sociale Område betoner også, at der er tale om et projekt eller forsøg, hvor der skal være mulighed for at ændre det nye tilsynskoncept for at styrke tilsynets effektivitet og kvalitet. Denne evaluering skal være med til at bidrage til at videreudvikle det nye tilsyn.

Evalueringen skal overfor politikere, forvaltning, tilbud, pårørende og brugere dokumentere det nye tilsynskoncepts umiddelbare virkning og kvalitet. Endvidere vil evalueringen pege på potentielle udviklingspunkter for det nye tilsynskoncept. Evalueringen giver dermed både en statusvurdering og forslag til forbedringer af det nye tilsyn.

Evalueringsopgaven leder hen til følgende evalueringsspørgsmål:

1. *Virker det nye tilsyn i forhold til tilsynets opstillede målsætninger om kontrol, kvalitetssikring og kvalitetsudvikling af tilbuddene på det sociale område?*
2. *Hvordan og hvorfor virker det nye tilsyn?*
3. *Hvilke udviklingsmuligheder er der i det nye tilsyn?*

Evalueringen vil ikke behandle aspekterne om det nye tilsyns omkostningseffektivitet og øvrige administrative konsekvenser. Evalueringen vil heller ikke sige noget om tilsynets mere langsigtede virkning, da formålet med evalueringen netop er at komme hurtigt ind, efter at tilsynet har virket og dermed få mulighed for at udtale sig om justeringer og eventuelle tilpasninger i det.

4 FREMGANGSMÅDE FOR EVALUERINGEN

Vi redegør i dette afsnit for valg af evalueringsmodel, valg af evalueringskriterier, vores rolle som evaluatore, og for hvordan vi vil indsamle data.

4.1 Evalueringsmodel

KREVI gennemfører en virkningsevaluering af det nye tilsyn med henblik på at fastslå virkningen af tilsynet (Dahler-Larsen og Krogstrup 2003). Denne evalueringsmodel er valgt ud fra evalueringens spørgsmål og dens formål. Centralt i denne evalueringsmodel er at rekonstruere det nye tilsyns programteori: Projektmagernes antagelser om, hvad der skaber resultater i tilsynet. Denne programteori skal være med til at fastslå eventuelle virkninger ved, at den kobler aktiviteter og resultater. Programteorien er beskrevet nærmere i kapitel 6.

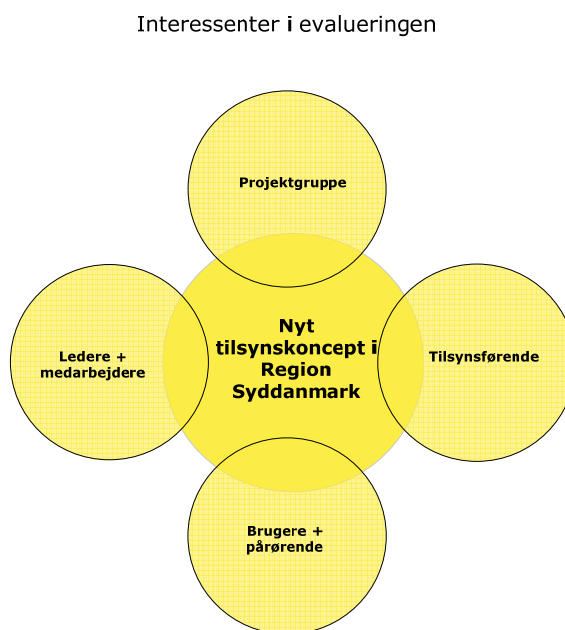
4.2 Evalueringskriterier

Kriterierne til at fastslå om det nye tilsyn virker, og hvordan og hvorfor det virker, indhenter evaluatorene fra programteorien og tilsynets interesser.

Interessenterne kan have forskellige opfattelser af, hvad der virker og ikke virker i det nye tilsyn, samt hvorfor det virker/ikke virker (Dahler-Larsen 1996, s. 190). Interessenterne kan endvidere pege på, om der er nogle sidegevinster eller bivirkninger af det nye tilsynskoncept, som projektet ikke har formuleret i sin programteori (Ibid.)

KREVI har identificeret følgende primærinteressenter til evalueringen:

Figur 1



Projektgruppen har antagelser om, hvad der virker i det nye tilsyn – programteori. De tilsynsførende vil have mulighed for at vurdere processen i tilsynene herunder uddannelse, tilsynsformer og skabeloner. Lederne og medarbejderne på tilbuddene og brugere og pårørende har mulighed for at vurdere, hvilken betydning det nye tilsyn har for tilbuddene.

Disse interessenter kan som sagt have forskellige vurderinger af og forskellige forventninger til tilsynet.

4.3 Evaluatorenes rolle

KREVI's evaluatører indgår i denne opgave som eksterne analytikere i forhold til projektet. På basis af de indsamlede data og den foretagne analyse kan vi konkludere på tilsynskonceptets virkning, og vi vil kunne give anbefalinger til, hvordan tilsynet kan videreudvikles. Vi indgår ikke i projektet som proceskonsulenter, der undervejs er med til at udvikle tilsynets indhold og proces. Vi er objektive analytikere og ikke medudviklere.

4.4 Dataindsamling

KREVI har benyttet sig af både kvalitative og kvantitative data i forbindelse med evalueringen.

Evalueringen er samlet set baseret på følgende data:

Tabel 1

Dokumentstudie	Gruppeinterview	Enkeltinterview	Spørgeskema
Dokumenter, notater mv. For hvert interviewede tilbud har evaluatørerne læst rapporterne for det anmeldte og uanmeldte tilsyn For hvert interview med de pårørende har evaluatørerne læst rapporterne for det anmeldte tilsyn For hvert interview med brugere har evaluatørerne læst rapporterne for det anmeldte tilsyn	1 med projektgruppen 1 med samtlige tilsynsførende 9 sociale tilbud repræsenterende leder + to eller flere medarbejdere i hvert tilbud: ■ 2 tilbud fra adfærdsvanskelige børn- og unge, ■ 1 fra handicappede børn og unge, ■ 1 fra senhjerneskadede, ■ 1 for undervisningstilbud, ■ 3 for handicappede voksne og ■ 1 for socialpsykiatri.	9 med pårørende 5 med brugere	Til ledere/forstandere i de 32 tilbud.

4.4.1 Kvalitative data

Vi har indledningsvis gennemført en desk-research af de allerede eksisterende dokumenter, notater og relevante rapporter, der eksisterer med relation til tilsyn på Region Syddanmarks sociale og socialpsykiatriske tilbud. KREVI har herudfra formuleret nogle semi-strukturerede spørgsmål i en spørgeguide, der har dannet udgangspunkt for et gruppeinterview med deltagerne i projektgruppen. Gruppeinterviewet har skullet kunne rumme de enkelte deltagers udsagn og vinkler på de temaer, der behandles i interviewet, hvorfor spørgsmålene ikke har været for lukkede og afgrænsede.

Formålet med et gruppeinterview har været, at KREVI har fået input til arbejdet med at rekonstruere projektgruppens grundlæggende antagelser om, hvad der skaber resultater i det nye tilsyn - programteorien.

Efter en rekonstruktion af programteorien har vi enkeltinterviewet og gruppeinterviewet forskellige berørte interessenter i og udenfor den regionale organisation.

Formålet med interviews af disse forskellige berørte interessenter har været at teste den på forhånd konstruerede programteori for at kunne sige noget om tilsynets årsag og virkning. Hensigten med at interviewe forskellige interessenter har også været at få en belysning af de samme mekanismer fra nogle forskellige synspunkter. Dataindsamlingen er på denne

måde blevet suppleret og testet fra forskellige vinkler, og KREVI har fået en række gyldige og pålidelige data til at kunne analysere og konkludere på.

Vi har gennemført et gruppeinterview med de tilsynsførende. De tilsynsførende spiller en central rolle i det nye tilsynskoncept og må forventes at være dem, der som udgangspunkt kender mest til udviklingsmuligheder, der er i det nye tilsynskoncept, da det er dem, der praktiserer det. Årsagen til, at gruppeinterviewet er blevet valgt i stedet for enkelt-interviews, er, at deltagerne i interviewet ikke alene har svaret og reageret på spørgsmål fra intervieweren, men der har også været modsvar, uddybninger eller modreaktioner fra andre deltagere, som er nyttig viden til evalueringen, og som ellers ikke ville være kommet frem under enkelt-interviews. Dermed kan gruppeinterview også komme til at være et udgangspunkt for gensidig læring for de tilsynsførende i det fremadrettede arbejde.

Vi har gennemført gruppeinterviews med 9 af de 35 tilbud, der findes på det sociale og socialpsykiatriske område i Region Syddanmark pr. 7. oktober 2008¹. Tilbuddene er de institutionelle enheder, der er omdrejningspunktet for det nye tilsynskoncept. Det er på tilbudsniveau, at tilsynet gerne skulle gøre en forskel, særligt vurderet ud fra temaerne, kontrol, kvalitet og udvikling.

De 9 tilbud er blevet udvalgt tilfældigt af tilsynsfunktionen med det udgangspunkt, at de skulle repræsentere spændvidden i de forskellige tilbudstyper. Kriteriet for at indgå i undersøgelsen har også været, at tilbuddene som udgangspunkt skulle have gennemført et internt tilsyn samt et anmeldt og/eller et uanmeldt tilsyn. Da det viste sig, at kun et begrænset antal tilbud gennemførte de interne tilsyn, har vi i processen måtte se bort fra dette udvælgelseskriterium.

Fra institutionsniveau har lederen eller en afdelingsleder og to eller flere medarbejderrepræsentanter deltaget. Dette for både at få ledelsesvinklen og medarbejdervinklen med i evalueringen.

KREVI har gennemført enkeltinterviews med pårørende fra 9 tilbud, fordi de har kunnet vurdere de tilsynsførendes tilgang til tilsynet og har kunnet vurdere, hvad tilsynet har betydet for det tilbud, hvor brugeren opholder sig.

Evaluatorene har gennemført enkeltinterviews med i alt 5 brugere. Brugerne har kunnet vurdere de tilsynsførendes tilgang til tilsynet og har kunnet vurdere tilsynets betydning for de tilbud, de er på.

4.4.2 Kvantitative data

KREVI har sendt et spørgeskema ud til alle institutionsledere/forstandere i de 32 tilbud, der var i regionen i februar 2009. Lederne har været naturlige indgang til institutionerne, og alle lederne har som udgangspunkt været involveret i det nye tilsynskoncept.

Formålet med den kvantitative undersøgelse har været, at vi har kunnet komme ud til samtlige 32 tilbud og få deres vurdering af det nye tilsyn, og vi har kunnet generere data, der har givet et numerisk overblik i vurderingen af det nye tilsyn.

Spørgeskemaet er besvaret af alle 32 tilbud, der var i regionen pr. 23. februar 2009, så besvarelsesprocenten på 100 % er yderst tilfredsstillende.

¹ Når der i evalueringen refereres til Region Syddanmarks sociale og socialpsykiatriske tilbud medtænkes også tilbuddene på området for specialundervisning.

5 TILSYN SOM STYRINGSREDSKAB

Formålet med dette kapitel er at karakterisere tilsyn som et styringsredskab for at illustrere, hvad det skal honorere i en politisk styret organisation. Vi vil dermed, inden vi beskriver det nye tilsyn nærmere i næste kapitel om tilsynets programteori, definere tilsyn og den ramme det skal fungere i.

Det formelle tilsyn kan defineres som:

"En inspektion gennemført af en monitorerende myndighed som et officielt review af opfyldelsen af faste kriterier. Anvendes typisk til at vurdere, om en enhed/institution efterlever regulering". (Deloitte 2008, s. 7)

Regionsrådet i Region Syddanmark har pligt til at føre tilsyn med egne tilbud (Serviceloven § 5, stk. 7). Formålet med at føre tilsyn med tilbuddene er:

- a) At påse at borgerne får den hjælp, de har ret til efter loven og efter de beslutninger, kommunalbestyrelsen har truffet.
- b) At hjælpen er tilrettelagt og bliver udført på en faglig og økonomisk forsvarlig måde.
- c) At forebygge ved at gribe korrigerende ind før mindre problemer udvikler sig til alvorligere problemer.

Det er regionsrådet, der tager stilling til, hvordan tilsynet skal tilrettelægges og udføres. Regionsrådet skal holde sig orienteret om indhold og fremgangsmåder i de sociale og socialpsykiatriske tilbud, og medlemmerne af regionsrådet har pligt til at reagere på kritisable forhold i den ydede hjælp på tilbuddene (Vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område af 3. oktober 2006, pkt. 360-372).

Regionsrådet fører tilsyn på organisationsniveau - driftstilsyn af regionens tilbud, mens kommunerne tager sig af de personrelaterede tilsyn med de borgere, der er henvist til regionens tilbud.

Tilsyn er en evalueringsform, hvis formål er at sikre "oversight and compliance" eller "opsyn og overholdelse" (Fitzpatrick m.fl. 2009, s. 3) I denne evalueringsform vurderes det, om organisationer er i overensstemmelse med bestemte aftaler eller standarder:

"The public and the media demand that government be accountable, and that accountability often focuses heavily on oversight and compliance." (Ibid)

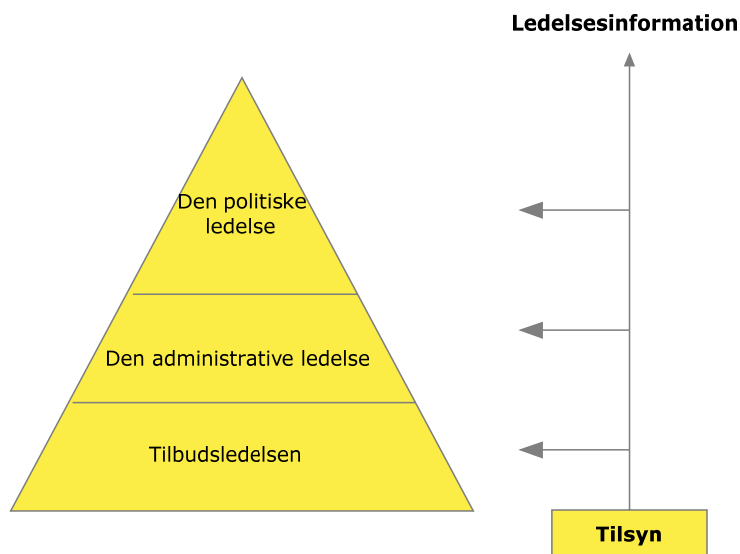
Offentlige organisationer skal udvise demokratisk ansvarlighed overfor offentligheden og medierne. De skal tydeliggøre, hvad borgernes skattekrone går til. I evalueringsteorien taler man om "summativ" evaluering, en statusbeskrivelse eller kontrolorienteret form for evaluering (Scriven 1996).

Tilsyn som evalueringsform er beskrivende i betydningen af, at den ser på, om de sociale tilbud overholder lovgivningen og bestemte standarder, som er monitorering, modsat en mere effektorienteret evaluering, der analyserer resultaterne af de sociale og socialpsykiatriske tilbud (Fitzpatrick m.fl. 2009, s. 5). Evalueringsformen kan også karakteriseres som en såkaldt "målopfyldelsesevaluering", hvor tilsynet ser på, om givne standarder eller målsætninger er opfyldt.

Tilsyn på målopfyldelse betinger, at der er formuleret klare målsætninger, der kan måles på, og at tilsynets dataindsamling er tilrettelagt efter at måle opfyldelsen af disse målsætninger. Tilsynet skal som styringsredskab i en politisk styret organisation give feedback til det

politiske niveau i regionen. Følgende figur viser, hvordan tilsyn kan indgå som ledelsesinformation i en hierarkisk styret organisation som Region Syddanmark:

Figur 2



Tilsyn kan fungere som ledelsesinformation for både lederen af det enkelte tilbud, kontorchefen, socialdirektøren og den administrerende direktør i regionen samt for medlemmerne af regionsrådet. På den måde fungerer tilsynet som et kontrolredskab.

Der er ikke i lovgivningen angivet, hvordan regionsrådet skal planlægge og udføre tilsynene. Danske Regioner har udarbejdet "Fælles tilsynsprincipper for de regionale tilbud", der nærmere præciserer, hvordan tilsynet kan planlægges og udføres.

Principperne fra Danske Regioner ser kontroldelen som en central målsætning for tilsynet, men vægter også kvalitetssikring og kvalitetsudvikling af tilbuddene som centrale målsætninger for tilsynet. Som det vil fremgå i analyseafsnittet om resultaterne af det nye tilsyn, er målsætningerne for Region Syddanmarks nye tilsyn meget lig målsætningerne i de fælles tilsynsprincipper. Målsætningen om kvalitetsudvikling eller organisatorisk læring svarer til det, man inden for evalueringsteorien kalder for "formativ" evaluering, hvor evalueringssinformationer bruges fremadrettet i tilbuddene (Scriven 1996).

Danske Regioner anbefaler, at tilsynet forholder sig til helheden i tilbuddet, at brugere, pårørende, ledere og medarbejdere inddrages i tilsynet, at tilsynet skal være uvildigt og uafhængigt, at der hvert år foretages et anmeldt og et uanmeldt tilsyn på hvert tilbud, at tilsynet gennemføres systematisk for at sikre ensartethed i behandlingen af tilbuddene, at resultaterne af tilsynet dokumenteres i skriftlige tilsynsrapporter og at der sker systematisk opfølgning på tilsynene. Det næste kapitel med tilsynets programteori viser, at man i Region Syddanmark vil bestræbe sig på at leve op til disse principper.

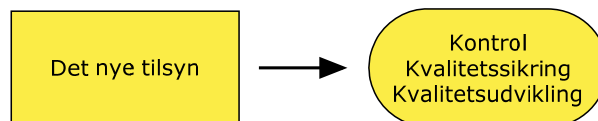
Driftstilsyn af regionens tilbud er primært ledelsesinformation i en politisk styret organisation, hvor målsætningen om kontrol af tilbuddene er central. Driftstilsynet kan karakteriseres som en evalueringsform, som vurderer på tilbuddenes målopfyldelse herunder blandt andet regulering, og i denne evalueringsform er det vigtigt, at der er opstillet klare målsætninger for driftstilsynet.

6 PROGRAMTEORI FOR DET NYE TILSYN

KREVI gennemfører en evaluering af det nye tilsyn med henblik på at fastslå, om det nye tilsyn virker, og hvordan og hvorfor det virker eller ikke virker. Centralt i denne evaluering er at tydeliggøre det nye tilsyns programteori (Leeuw 2003, s. 6), som er Projekt Tilsyns projektgruppes antagelser om, hvad der giver resultater i det nye tilsyn (Weiss 1997, s. 501, Tøgeby 2004, s. 65). Programteori er antagelser om årsager og virkninger eller populært sagt: relationen mellem myg og myggestik (Davidson 2000, s. 17).

Når vi skal måle effekten eller virkningen af det nye tilsyn, er vores store udfordring som evaluører at koble indsats: tilsyn, til resultater: tilsynets målsætninger om kontrol, kvalitetssikring og kvalitetsudvikling i tilbuddene på det sociale område (Patton 1997, s. 216-217, Dahler-Larsen og Krogstrup 2003, s. 96, Pollitt 2003, s. 119). Rationalet for tilsynet er, at der er en sammenhæng mellem indsats og resultater, antagelser om årsag og virkning, hvilket vi illustrerer i følgende simple figur (Rush og Ogborne 1991, s. 96):

Figur 3



Det nye tilsyn skal medføre bedre kontrol, bedre kvalitetssikring og bedre kvalitetsudvikling i tilbuddene på det sociale område. Der er også andre faktorer, der påvirker tilsynets resultater (Sidani & Sechrest 1999, s. 231, Pawson 2003, s. 474, Rogers 2000, s. 48, Funnell 2000, s. 99-100). Det kan fx være det enkelte tilbuds ledelse, medarbejdere, sammensætningen af tilbuddets brugere, tilbuddets relation til omverdenen, organisationskultur, mulighed for kompetenceudvikling, samarbejdet med pårørende, de pædagogiske kvalitetsprojekter, den danske kvalitetsmodel på det sociale område mv. Programteorien skal have øje for andre faktorer, der kan påvirke tilsynets resultater (Dahler-Larsen 2001, Lipsey og Pollard 1989, s. 319). Det vil dog aldrig være muligt for os som evaluører at indkredse samtlige faktorer, der kan påvirke tilsynets resultater, men vi kan have øje for de væsentligste betingelser, som tilsynet fungerer i og med.

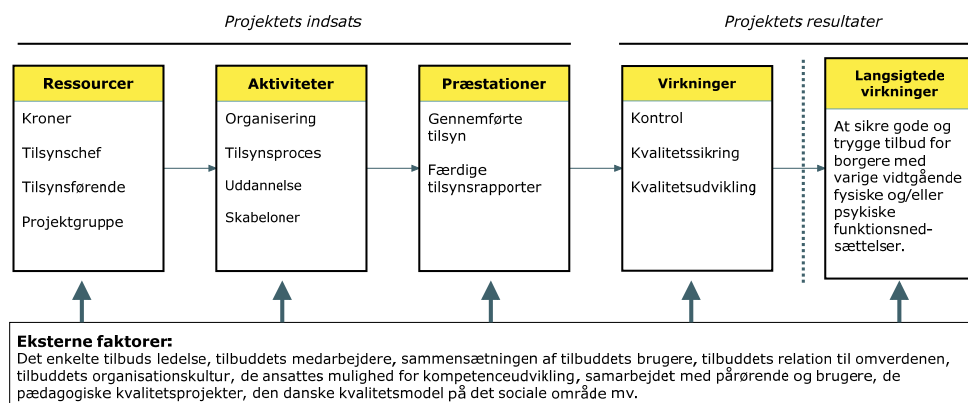
Programteori er ikke en stor forkromet samfundsvidenskabelig teori baseret på lang tids forskning (Weiss 1997, s. 502-503, Chen 1994b, s. 230-231). Man skal ikke have en ph.d. for at have en teori. Programteorien er vores hverdagsagtige antagelser om, hvad der giver resultater (Bickman 1987, s. 6).

Vi bruger som mennesker programteorien i vores dagligdagshandlinger i bl.a. arbejdslivet, uden at vi tænker over, at vi har en programteori. Der er ofte tale om tavs viden, som det kan være vanskeligt at sætte ord på (Chen 2007, Chen 1994, s. 81-82, Patton 1997, s. 221, Weiss 1996, s. 174, Friedman 2001, s. 162, McClintock 1990, s. 21). Vi ved ofte mere, end vi kan udtrykke i ord. Hvis vi fx skulle beskrive vores evne til at køre på cykel, vil det svare til en manual på over 400 sider (Argyris 1980, s. 208). Verbaliseringen tydeliggør dog vores antagelser om årsag og virkning, og den gør det muligt for os at dele vores viden med hinanden og er derfor også et potent læringsredskab på vores arbejdspladser (Patton 1997, s. 237-238, Dahler-Larsen og Krogstrup 2003, s. 112).

Da projektgruppen for Projekt Tilsyn arbejdede med at udforme det nye tilsyn, havde den også nogle udtalte og udtalte antagelser om, hvad der vil virke i det nye tilsyn (programteori). Det er denne teori, vi som evaluører vil tydeliggøre i dette kapitel.

Figur 3 ovenfor kan vi dele ind i forskellige faser som vist i figur 4 (Rogers 2007, s. 64, W.K. Kellogg Foundation 2004, s. 3-4, United Way of America 1996):

Figur 4



De forskellige faser i figur 4 viser vejen til det nye tilsyns resultater (Chen 2005, s. 34-35, Plantz m.fl. 1997, s. 18-19) – **hvordan** det nye tilsyn når sine resultater (Weiss 1997b, s. 72). **Hvis** ressourcerne er til stede, **så** er det muligt at iværksætte en række aktiviteter. **Hvis** aktiviteterne gennemføres, **så** muliggør det antal gennemførte tilsyn og færdige tilsynsrapporter, og **hvis** disse præstationer er der, **så** kan de medvirke til virkningerne i form af kontrol af tilbuddene, kvalitetssikring og kvalitetsudvikling i tilbuddene (Pedersen 2005, s. 1-2, Wholey 1987, s. 78-79, McLaughlin og Jordan 1999, s. 70).

Den langsigtede virkning af tilsynet skal være, at det medvirker til at sikre gode og trygge tilbud for borgere med varige vidtgående fysiske og/eller psykiske funktionsnedsættelser. Det afgørende succeskriterium for det nye tilsyn er, at det er med til at gøre en forskel for brugerne af tilbuddene. Denne langsigtede virkning kan man dog ikke forvente at kunne vurdere på inden for den tidshorisont, denne evaluering foregår. Derfor den vertikale stiplede linje mellem virkninger og langsigtede virkninger. Langsigtede virkninger viser sig normalt efter fire til seks år efter nye tiltag er iværksat (Kellogg Foundation 2004, s. 2, Fitz-Gibbon og Morris 1975, Bickman 2000, s. 107-108). Vi kan dog også forvente, at jo længere til højre i figur 4 vi bevæger os, desto mindre effekt vil tilsynet have, fordi påvirkningen fra tilsynet sandsynligvis vil være mindre på den langsigtede virkning, og fordi andre faktorer end tilsynskonceptet i sig selv i højere grad påvirker den langsigtede virkning (Plantz m.fl. 1997, s. 18).

Vi skal som evaluører spørge ind til, hvilke mekanismer eller antagelser (Rogers m.fl. 2000, Renger and Titcomb 2002, s. 496-497, Tilley 2000), der fx ligger bag at oprette en ny stillingsfunktion som tilsynschef? Hvilke antagelser ligger der bag at tilbyde de tilsynsførende uddannelse, og hvilke antagelser er der bag valget af indholdet i uddannelsen? Hvad er antagelserne bag organiseringen af tilsynet? Hvad er antagelserne bag at gennemføre minimum 3 tilsyn pr. år m.v.? Vi har som evaluører den hypotese, at projektgruppen har antagelser om, hvorfor de forskellige tiltag fører til tilsynets virkninger – **hvorfor** virker det nye tilsyn (Weiss 2000, s. 36, Renger og Hurley 2006, Renger 2006)?

Når vi som evaluører taler om mekanismer, er det en vigtig pointe, at det ikke er selve tilsynet, der formodes at føre til virkningerne. Det er mekanismerne, der antages at føre til virkningerne. Mekanismer er menneskers viden, forståelse, tænkning, adfærd, tro, færdigheder, tillid, motivation, følelser, handling, værdier, læring m.v. – psykosociale faktorer (Weiss 1997b, s. 73, Rogers m.fl. 2000, s. 6-7). Tilsynet er dog en afgørende forudsætning for, at disse mekanismer kan optræde. Fx kan projektgruppen antage, at uddannelsen, der tilbydes de tilsynsførende, vil betyde, at de tilsynsførende indsamler mere gyldige data i tilsynene, hvilket styrker den kortsigtede virkning i form af kontrol, kvalitetsudvikling og

kvalitetssikring. Bemærk at mekanismen er de tilsynsførendes **kunnen** og ikke uddannelsen. Ligeledes kan en antagelse være, at tilsynets uafhængighed af det sociale område vil betyde, at de politisk ansvarlige betragter tilsynene som mere legitime, og dermed styrker tilsynets målsætning om kontrol. Her er mekanismen politikernes **opfattelse** af tilsynet.

De følgende afsnit er disponeret efter figur 4.

6.1 Ressourcer

Denne fase udgør de menneskelige, pengemæssige og materielle ressourcer, som muliggør arbejdet med det nye tilsyn. Hvis ressourcerne er til stede, så er det muligt at igangsætte de nye tilsynsaktiviteter.

Af pengemæssige ressourcer er der afsat 2,5 årsværk plus tilsynschef til det nye tilsyn. I amterne var der afsat færre ressourcer til et anmeldt tilsyn, f.eks. var der i Vejle Amt afsat 7 dage i alt hertil. I regionen er afsat 9 dage, dvs. 4½ dag for hver af de to tilsynsførende.

Ser vi på de menneskelige ressourcer, der bliver tilført det nye tilsyn, er der oprettet en stillingsfunktion som tilsynschef, og de tilsynsførende er rekrutteret fra de to driftsafdelinger i regionens sociale område. Tilsynschefen er formand for en projektgruppe med repræsentanter fra forvaltning og de sociale tilbud. Projektgruppen skal evaluere det nye tilsyn og har bidraget med at udarbejde projektdesignet for det nye tilsyn.

6.1.1 Tilsynschef

Regionen har ved at oprette en stillingsfunktion som tilsynschef sat yderligere fokus på tilsynsopgaven i regionens sociale tilbud og har markeret vigtigheden af uafhængighed fra driftsområdet, som står for driften af de sociale tilbud i regionen.

Tilsynschefen har en række funktioner:

- Skal påse, at tilsynene udøves efter regionsrådets retningslinjer herunder antal tilsyn og udarbejdelse af tilsynsrapporter.
- Er ansvarlig for kvaliteten af tilsynsrapporterne.
- Er formand for projektgruppen for Projekt Tilsyn og varetager funktionen som projektleder.
- Ansvarlig for samarbejde med andre tilsynsmyndigheder.
- Ansvarlig for kompetenceudvikling på tilsynsområdet.
- Ansvarlig for at udarbejde plan for tilsyn sammen med driftslederne.

Tilsynschefen fungerer altså som ansvarlig for tilsynene og er uafhængig af det sociale område i regionen. Tilsynschefen refererer til den administrerende direktør i regionen i alle spørgsmål vedrørende tilsynets gennemførelse og tilsynsrapporternes indhold. Tilsynschefen har ikke nogen egentlige beføjelser. Vedkommende kan give anbefalinger til driften, men kan ikke pålægge driften at følge anbefalingerne. Et projektgruppemedlem siger om stillingsfunktionen:

"Altså, man kan vel sige, at det er meget vigtigt, at tilsynet ingen beføjelser har. Fordi hvis tilsynet havde beføjelser, så ville der være et overlap til driftsdelen. Så tilsynet må absolut ingen beføjelser have. Man kan måske sige, at det ligesom svarer til en slags ombudsmandsfunktion. Man kan kritisere henstillingen (fra tilsynschefen red.), men det er fuldstændig op til driften, hvad man vil."

Projektgruppens antagelser er, at stillingsfunktionen som tilsynschef vil give tilsynene større uafhængighed i forhold til driften af de sociale tilbud. Dette muliggør en større objektivitet i tilsynene, hvor de tilsynsførende rapporterer til tilsynschefen og ikke til driftschefen på det område, hvor der har været tilsyn. Dette vil i højere grad medvirke til, at de tilsynsførende rapporterer det, de observerer. Dette er ensbetydende med større gyldighed i afrapporteringerne og en større gyldighed i de henstillinger, som tilsynschefen formidler til driftsområdet. Et medlem af projektgruppen siger:

"At det, at man rapporterer til en uafhængig enhed, giver en frihed – altså man føler en frihed til at rapportere tingene, som de faktisk er – på en anden måde, end tidligere, hvor man rapporterede til driftssystemet."

Projektgruppen antager også, at stillingsfunktionen som tilsynschef vil give driftsafdelingerne og tilbuddene et større fokus i forhold til at følge op på tilsynsrapporternes anbefalinger, idet tilsynschefen har fokus på, om driftsafdelingerne har udarbejdet en plan for opfølgning. Ifølge projektgruppen vil mere systematisk opfølgning på anbefalingerne i tilsynsrapporterne være med til at sikre kvalitetsudviklingen i de sociale tilbud.

6.1.2 Tilsynsførende

De tilsynsførende rekrutteres fra de to driftsafdelinger på det sociale område. Herfra deltager både pædagogiske konsulenter og andre faggrupper i tilsynsopgaven. De tilsynsførende fører tilsyn med sociale tilbud, der ikke ligger under deres egen driftsafdeling. Dette skal være med til at sikre objektiviteten i tilsynene. Projektgruppen antager, at de tilsynsførende i højere grad vil rapportere deres observationer og dermed sikre tilsynsrapporterne større gyldighed, når de ikke skal rapportere til deres egen chef, men til tilsynschefen.

6.1.3 Projektgruppe

Projektgruppen for Projekt Tilsyn har repræsentanter fra både forvaltning og sociale tilbud. Projektgruppen antager, at denne sammensætning vil sikre, at konceptet for det nye tilsyn tilgodeser de forskellige niveauer og interesser i tilsynet. Projektgruppen antager, at dette vil give tilsynet en større legitimitet hos de forskellige interessenter.

6.1.4 Mekanismer

KREVI identificerer her de mekanismer i ressourcefasen, som projektgruppen antager, har betydning for resultaterne af tilsynet på det sociale område:

- Tilsynschef sikrer opfølgning på tilsynene, hvilket styrker kvalitetsudviklingen af tilbuddene.
- Tilsynschef sikrer objektive tilsyn, hvilket øger troværdigheden af tilsynene hos interessenterne.
- Tilsynschef sikrer, at de tilsynsførende rapporterer deres observationer loyalt, hvilket styrker troværdigheden af tilsynene.
- Tilsynsførende rapporterer til tilsynschef, hvilket giver mere objektive tilsynsrapporter.
- Projektgruppen er repræsenteret af medlemmer fra både forvaltning og tilbud, hvilket øger legitimiteten af det nye tilsynskoncept hos tilsynets interessenter.

6.2 Aktiviteter

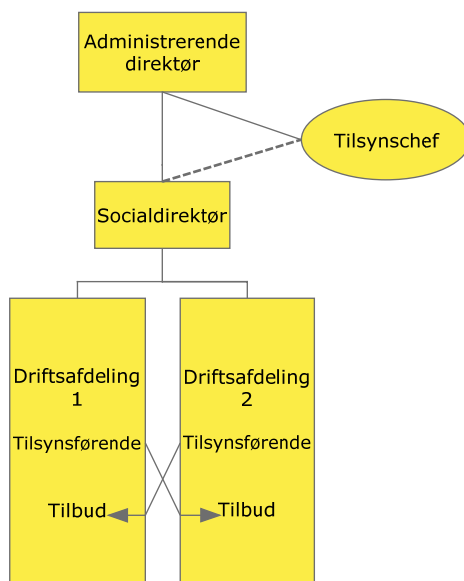
Denne fase omsætter det nye tilsyns ressourcer til de tilsynsaktiviteter, der skal gennemføres for at nå bestemte resultater. Hvis aktiviteterne gennemføres, så muliggør det det øn-

skede antal gennemførte tilsyn og det ønskede antal færdige tilsynsrapporter. Vi ser først på organiseringen af tilsynsaktiviteterne, dernæst ser vi på selve tilsynsprocessen, derefter på uddannelsen af de tilsynsførende og afslutningsvis på skabelonerne for tilsynets dataindsamling og afrapportering.

6.2.1 Organisering af det nye tilsyn

Vi har allerede berørt organiseringen af det nye tilsyn i afsnittet om ressourcer, hvori projektgruppen peger på, at den organisation, tilsynschefen og de tilsynsførende arbejder under, gør en forskel i forhold til tilsynets resultater. Organiseringen kan illustreres på følgende måde:

Figur 5



Figur 5 viser de to driftsafdelinger på det sociale område, hvorfra de tilsynsførende tages til tilsynsfunktionen. Tilsynschefen refererer direkte til den administrerende direktør for regionen og er dermed organisatorisk placeret uden for det sociale område. Socialdirektøren har den daglige ledelse af tilsynsområdet, hvilket indebærer, at evt. problemstillinger i første instans søges løst i et samarbejde mellem socialdirektøren og tilsynschefen.

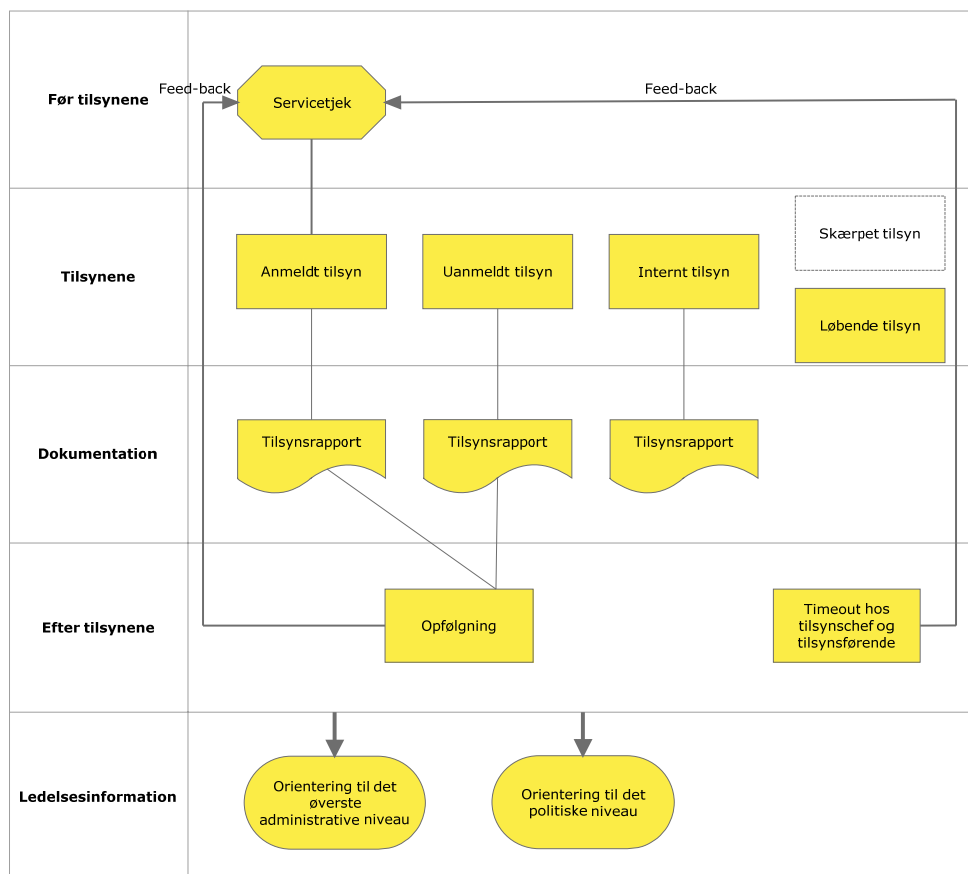
De tilsynsførende fører tilsyn med tilbud i den anden driftsafdeling og fører dermed ikke tilsyn med tilbud i egen driftsafdeling. Driftscheferne i de to afdelinger har ansvaret for, at der bliver samarbejdet og handlet på tværs af de to afdelinger i form af at allokere midler til tilsynsfunktionen og sikre, at der bliver fulgt op på anbefalingerne i tilsynsrapporterne.

Projektgruppen antager, at organiseringen af det nye tilsyn betyder uafhængighed, hvilket giver tilsynet troværdighed hos dets interessenter.

6.2.2 Tilsynsprocessen

Vi præsenterer i figur 6 de forskellige aktivitetsfaser for tilsynet.

Figur 6



6.2.3 Servicetjek

Inden de anmeldte tilsyn begynder, gennemfører de tilsynsførende et servicetjek for alle tilbud. Et servicetjek foregår på den måde, at tilsynschefen og de tilsynsførende inden tilsynet beder om relevant skriftligt materiale for det pågældende tilbud, som de tilsynsførende skal besøge. Det indsamlede materiale sammenholdes med de allerede eksisterende oplysninger, som den faglige konsulent, HR-konsulenten og økonomikonsulenten har om det pågældende tilbud. Der afholdes et servicetjekmøde på ca. 1 time, hvor de to pågældende tilsynsførende deltager sammen med tilbuddets faglige konsulent, økonomisk/administrative konsulent, HR-kontaktperson og økonomi-kontaktperson plus eventuelt en anden medarbejder fra driftsafdelingen med kendskab til tilbuddet. Servicetjekket har en standardliste med følgende punkter: målgruppe, fysiske rammer, organisation, drift og forretningsgange, pædagogisk praksis, sundhedsmæssige forhold og brugerindflydelse, personaleforhold og arbejdsmiljø. Disse punkter kan indgå i servicetjekket. Et obligatorisk punkt på dagsordenen til et servicetjekmøde er opfølgning på de seneste tilsynsrapporter for det anmeldte og uanmeldte tilsyn herunder plan for kvalitetsudvikling.

Projektgruppen vurderer, at servicetjekket medvirker til, at det efterfølgende tilsyn foregår på et oplyst grundlag. Tilsynene kan dermed have fokus på et eller flere relevante områder på grund af servicetjekket, som uden et servicetjek nødvendigvis ikke ville være blevet afdækket. Servicetjekket medfører ifølge projektgruppen, at de tilsynsførende er godt forberedte og fokuserede til det efterfølgende anmeldte tilsyn, og at der bliver der fulgt systematisk op på anbefalingerne fra sidste tilsynsrapport. Servicetjekket udgør dermed ifølge projektgruppen en væsentlig forudsætning for, at der sker en kvalitetssikring af tilbuddene.

6.2.4 De fem tilsynsformer

Tilsynet består af et uanmeldt tilsyn, et anmeldt tilsyn, et internt tilsyn, løbende tilsyn og skærpet tilsyn.

Projektgruppen antager, at det uanmeldte primært retter sig mod kontrol, det anmeldte primært mod kvalitetssikring, mens der er uenighed, om det interne primært retter sig mod kvalitetsudvikling eller kontrol. Et projektgruppemedlem siger:

"Altså jeg synes den store forskel ligger i, at der er de tre definerede forskellige tilsyn. Altså et eksternt anmeldt, et eksternt uanmeldt og et internt."

Fra at processen med det anmeldte tilsyn starter for et givent tilbud og til den slutter, må der som hovedregel maksimalt gå 3 måneder. Baggrunden for princippet er, at tilbuddene planlægnings- og tidsmæssigt skal kunne overskue tilsynenes omfang. Når tilbuddene kan overskue omfanget af tilsynene, vil det medvirke til, at tilbuddene accepterer og samarbejder om at gennemføre tilsynene så godt som muligt. At det sker i en planlagt proces, og der dermed bliver taget hensyn til tilbuddenes primære opgave i forhold til at yde service til brugerne.

Det anmeldte tilsyn gennemføres inden for den 3 måneders periode. Det uanmeldte tilsyn og det interne tilsyn gennemføres i løbet af året.

De tilsynsførende gennemfører tilsyn i team à to personer pr. tilbud. De enkelte team er sammensat henholdsvis af en pædagogisk konsulent (ofte socialpædagog) og en anden person (ofte en akademiker). De tilsynsførende er blevet testet som et led i deres uddannelse som tilsynsførende, og disse tests giver hver enkelt tilsynsførende en personprofil, som muliggør, at teamet er bevidste om, hvordan de kommunikerer ved tilsynsbesøgene.

Som et af projektgruppemedlemmerne udtrykker:

"Fire øjne ser bedre end to."

Når der er to personer i tilsynsteamet, forebygger man med en anden deltager i projektgruppens ord *"alliancer"* mellem de tilsynsførende og det eller de tilbud, som der bliver ført tilsyn på.

Ved at have to personer i tilsynsteamet kan man også drage nytte af muligheden i at anvende to forskellige fagligheder, som det gøres i tilsynskonceptet. To forskellige fagligheder vil som oftest se eller registrere forskellige ting under tilsynene, og disse forskelligheder drøftes og holdes op mod hinanden inden tilsynsrapporten skrives. Dette kan medvirke til en mere nuanceret kommunikation og dialog med det pågældende tilbud, som er underlagt tilsynet.

6.2.5 Det uanmeldte tilsyn

Det uanmeldte tilsyn foregår en gang om året i alle tilbud, fordi det er nævnt i Danske Regioners fælles tilsynsprincipper for de regionale tilbud. Det uanmeldte tilsyn kan fokusere på et bestemt tema eller det kan anvendes til at følge op på forhold, der f.eks. er blevet omtalt under det anmeldte tilsyn eller tidligere. Det uanmeldte tilsyn har ikke den samme bredde i sit indhold som det anmeldte tilsyn.

Projektgruppen antager, at det uanmeldte tilsyn har størst fokus på kontrol, da denne tilsynsform primært fokuserer på, om tilbuddet overholder gældende lovgivning og det grundlag, regionsrådet har vedtaget med hensyn til målgruppe, indsats, ledelse og økonomi. Et medlem af gruppen siger:

"Så for mig er det sådan blevet lidt, at det der uanmeldte, der kan man have meget fokus på kontrol. Og det forventer folk også, fordi det er sådan en lille gruppe. Hov, nu kommer der lige nogen og kigger, om, hvad der lige sker nu og her. Det er der ikke specielt megen udvikling i."

6.2.6 Det anmeldte tilsyn

Det anmeldte tilsyn skal varsles senest 6 uger i forvejen og foregår lige - som det uanmeldte tilsyn - i tilbuddet som samlet organisation.

Medarbejdere, brugere og pårørende skal have mulighed for at få enesamtale med de tilsynsførende under det anmeldte tilsyn. De tilsynsførende skal med andre ord være tilgængelige og åbne over for brugere, pårørende og medarbejdere. Tilgængeligheden til de tilsynsførende for disse grupper medvirker til, at tilsynet kan inkludere disse henvendelser i det samlede tilsyn og forebygge, at mindre problemer udvikler sig alvorligt.

Det anmeldte tilsyn fokuserer bl.a. på faglighed, målgrupper, ledelse, budget og økonomi, arbejdsmiljø, pårørende og de fysiske rammer. Projektgruppen betoner her bredden i tilsynet.

Projektgruppen antager, at det anmeldte tilsyn bidrager mest til kvalitetssikring, fordi der systematisk spørges ind til alle relevante temaer i forbindelse med at sikre god service/pleje. Et projektgruppemedlem siger:

"Det anmeldte, hvor vi beder om at få alle beskrivelser omkring tilbuddene, hvor vi beder om at få alle de procedurer og alle de politikker og alle de arbejdsgange, vi har på forskellige områder, det synes jeg, der er rigtig meget kvalitetssikring i."

6.2.7 Det interne tilsyn

Det interne tilsyn skal sørge for, at "tilbuddet er tilfredsstillende og i overensstemmelse med gældende regelsæt og retningslinjer". Det interne tilsynsbesøg på alle afdelingerne i tilbuddet sker uanmeldt.

Teamet om et internt tilsyn består af: Tilbuddets leder, en afdelingsleder, en medarbejder, en pårørende og eventuelt en sagsbehandler fra den kommune, som tilbuddet er fysisk placeret i. Teamet er sammensat på den måde for at sikre, at alle relevante niveauer er med til det interne tilsyn, og tilbuddets leder er således gennemgående på alle interne tilsynsbesøg i forhold til at udøve ledelse på tilbuddet og herunder i forhold til at indvirke konstruktivt på kvalitetsudviklingen.

Det interne tilsyn skal se på den etiske tilgang til arbejdet i afdelingen, de driftsmæssige forhold og det pædagogiske arbejde i øvrigt. For at sikre systematik i de interne tilsyn er der udarbejdet en fælles skabelon for interne tilsyn for alle tilbud på det sociale område i regionen. Denne skabelon er udarbejdet af tilsynschefen under respekt for regionens tilsynskoncept.

Resultatet af det interne tilsyn afrapporteres til "relevante samarbejdspartnere". Nogle medlemmer i projektgruppen antager, at medarbejdernes deltagelse i det interne tilsyn styrker kvalitetsudviklingen i de berørte tilbud. Et medlem fortæller:

"Og så synes jeg, at det interne lægger op til udvikling. Altså der kender man jo virkelig, hvad det er, der er behov for her, og hvad der skal kigges på – hvad er det, vi er gode til og måske kan gøre mere af – hvad er det vi ikke er så gode til, så vi kan finde ud af, hvad kan afhjælpe."

Når tilsynet er koblet sammen med læringen hos medarbejderne, medvirker det til, at der skabes rum og forudsætninger for udvikling af kvaliteten i den service, der leveres i tilbuddet.

Der er også projektgruppemedlemmer, der peger på, at den udarbejdede skabelon for det interne tilsyn primært bidrager til kontrol af tilbuddene.

6.2.8 Løbende tilsyn

Det løbende tilsyn består i, at driftsafdelingen for det pågældende tilbud er ansvarlig for, at alle oplysninger er samlet og stiller dem til rådighed for tilsynsfunktionen. Det løbende tilsyn kan siges at være en samlebetegnelse for den løbende viden om de pågældende tilbud, herunder kommunernes tilfredshed med at anvende tilbuddet, den løbende regnskabs- og budgetopfølgning, personaleforhold o.l.

Opmærksomheden på det løbende tilsyn i tilsynskonceptet medvirker til, at tilsynsfunktionen i højere grad end ellers vil kunne inkludere den løbende driftsmæssige viden, der samles op i systemet om de enkelte tilbud i tilsynet.

6.2.9 Skærpet tilsyn

Skærpet tilsyn iværksættes, når der ud fra en konkret afvejning vurderes, at der må foretages et særligt intensivt tilsyn af det pågældende tilbud anmeldt såvel som uanmeldt. Regionsrådet såvel som lederen på tilbuddet orienteres om det skærpede tilsyn og begrundelsen herfor.

6.2.10 Løbende timeout

Hvert kvartal er der aftalt en såkaldt timeout, hvor de enkelte team måler, hvordan opgaven er blevet løst, hvor teamene reflekterer på baggrund af målingerne af tilsynene, og hvor gruppens behov for at forbedre opgaveløsningen bliver afdækket, og hvor spørgsmålet om nye handlinger eller involvering af ledelsen drøftes. Timeout/stepmåling mellem de enkelte tilsyn medvirker til, at der med korte intervaller er mulighed for at foretage korrektioner af den hidtidige tilsynspraksis. Timeout bliver dermed et element i tilsynskonceptet, der kan være med til at holde de tilsynsførende fast på det oprindelige grundlag for tilsynskonceptet, dvs. både fokus på de tilsynsførende som personer i tilsynet – men også kan give feedback på selve organiseringen og de andre processer i tilsynet.

6.2.11 Opfølgning

Efter der er blevet gennemført tilsyn, og der er blevet udarbejdet og offentliggjort tilsynsrapport, skal der på tilbuddene ske en systematisk opfølgning på de punkter, som tilsynsrapporten nævner. Det er den pågældende driftsafdeling, der er ansvarlig for, at der bliver fulgt op på tilsynsrapportens anbefalinger og er ansvarlig for aftaler med tilbuddet om, hvorledes man forholder sig til anbefalingerne. Tilsynschefen kan i særlige tilfælde bede om en plan for opfølgning. Målene for at følge op på tilsynsrapportens anbefalinger skal være realistiske i forhold til deres indhold og omfang. Nogle kan være mere langsigtede, mens andre skal være løst inden for en måned.

6.2.12 Uddannelse af tilsynsførende

Alle de tilsynsførende har som udgangspunkt deltaget i et særligt kursusforløb i Region Syddanmark for tilsynsførende. Kurset består af 5 kursusdage fordelt med ca. én kursusdag om måneden fra december 2007 til april 2008:

Tabel 2

Opstartsdag	1. kursusdag	2. kursusdag	3. kursusdag	4. kursusdag
Gennemgang af koncept og tidsplaner	Lovgivningen	Skriveteknik	Det viser min test	Håndtering af følelser
Kompetence-afdækning	Region Syddanmarks politikker	Objektivitet	Interviewteknik	
Test	Spilleregler og værdier	Kriterier for succes	Kommunikation	
Tilsynsformer	Bemyndigelser	Temaer for indhold	Spørgeteknik	
Forventningsafklaring	Rolleafklaring	Design og layout	Typer af personer	
Design af forløb	Stepmålingsmetode		Adfærd i praksis	
	Type af institutioner		Professionel dialog	
	Ledelse, økonomi og organisation			

Projektgruppen har bidraget med ideer til indholdet af uddannelsen ud fra den antagelse, at denne medvirker til at gøre tilsynene mere personuafhængige. Det vil sige, at det ikke er den tilsynsførende som person, der er afgørende for tilsynets resultater. Et projektgruppemedlem siger om formålet med uddannelsen:

"Altså, hvordan kan vi blive bedre til at gøre det, så man ikke mærker, at det er MIG, der gør det, men at det er en tilsynsførende."

I uddannelsen har projektgruppen lagt vægt på, at de tilsynsførende systematisk lærer at indsamle data ved hjælp af spørgeteknik og spørgeguides eller skabeloner. At de tilsynsførende lærer at arbejde systematisk med afrapporteringen i form af data, konklusion og anbefalinger, og at de tilsynsførende kommunikerer dette i tilsynsrapporterne på en forståelig måde.

Projektgruppen ser kommunikation som en vigtig del af tilsynet, og derfor er de tilsynsførende blevet personligt testet, så de kan være bevidste om, hvordan de selv kommunikerer, og hvordan dette kan virke på andre personer.

Et medlem af projektgruppen siger om de tilsynsførendes uddannelse:

"Jeg tænker det, at de tilsynsførende bliver uddannet. De får en læring i hvordan spørgsmålene skal stilles, og en læring i hvordan de skal komme et lag dybere."

Projektgruppen antager, at det fælles kursusforløb medvirker til, at alle de tilsynsførende får en fælles referenceramme for hele det nye tilsynskoncept fra planlægning over gennemførelse til afrapportering af tilsynsporteføljen på det sociale område i regionen. Den fælles referenceramme medvirker videre til, at de nye tilsyn vil blive gennemført mere objektivt, stringent og professionelt, end den hidtidige praksis uden et fælles kursusforløb.

6.2.13 Skabeloner

Der er som noget nyt udarbejdet skabeloner til interviews og afrapportering for alle tilsynsformerne (anmeldt, uanmeldt og internt tilsyn).

Skabelonerne er både guidelines til, hvad der konkret skal spørges om (interviewguide) og fokuseres på i tilsynene, og samtidig er det dispositioner for, hvad der konkret skal afrapporteres i den efterfølgende tilsynsrapport.

Projektgruppen antager, at skabelonerne medvirker til, at tilsynene bliver mere systematiske og stringente i deres indhold og form. Et projektgruppemedlem siger om skabelonerne:

"Altså jeg har ført tilsyn efter det gamle koncept – i gamle dage, hvor ikkeJeg tænker, at det var i hvert fald mere tilfældigt, hvordan vi sådan kom igennem med noget – hvor der er i dag sådan et mere fast koncept."

6.2.14 Mekanismer

KREVI identificerer her de mekanismer i aktivitetsfasen, som projektgruppen antager, har betydning for resultaterne i det nye tilsynskoncept:

- Organiseringen af det nye tilsyn signalerer uafhængighed, hvilket giver tilsynet troværdighed hos dets interessenter.
- Servicetjekket medvirker til, at de tilsynsførende er godt forberedte og fokuserede på tilsynsopgaven.
- Servicetjekket medvirker til, at tilbuddet og de tilsynsførende er opmærksomme på at følge systematisk op på de punkter, der blev nævnt i det forrige tilsyn.
- Det uanmeldte tilsyn medvirker primært til kontrol og til at signalere kontrol af tilbuddene.
- Det anmeldte tilsyn medvirker primært til kvalitetssikringen i tilbuddene.
- Det interne tilsyn medvirker til kvalitetsudvikling eller kontrol i tilbuddene.
- Det løbende tilsyn medvirker til, at tilsynsfunktionen i højere grad end ellers vil kunne inkludere den løbende driftsmæssige viden, der samles op i systemet om de enkelte tilbud i tilsynet.
- Skabelonerne medvirker til, at tilsynene bliver systematiske og stringente i deres indhold og form.
- Uddannelsen af de tilsynsførende medvirker til, at de tilsynsførende indsamler gyldige og pålidelige data i tilsynene.
- Uddannelsen af de tilsynsførende medvirker til en høj kvalitet og ensartethed i rapporteringen af tilsynene.
- To tilsynsførende i et tilsynsteam medvirker til, at tilsynet ser og rapporterer flere nuancer i tilsynet, og at de kan kvalificere tilsynsrapporten til et tilstrækkeligt niveau.
- To tilsynsførende medvirker til en mere nuanceret dialog med tilbuddene, hvilket bl.a. kan medvirke til at forebygge, at små problemer bliver til store problemer i tilbuddene.
- Timeout/stepmåling mellem de enkelte tilsyn medvirker til, at der med korte intervaller er mulighed for at foretage korrektioner af den hidtidige tilsynspraksis – mulighed for at lære af sin praksis.

6.3 Præstationer

Dette er de umiddelbare produkter eller ydelser af det nye tilsyn. Hvis præstationerne er nået, så er det muligt at opfylde tilsynets målsætninger om bedre kontrol, bedre kvalitets-sikring og bedre kvalitetsudvikling i tilbuddene.

6.3.1 Gennemførte tilsyn

Antallet af tilsyn er steget fra minimum et om året til minimum to om året pr. tilbud og et om året pr. afdeling. Der gennemføres et anmeldt og et uanmeldt tilsyn pr. organisationsenhed og et internt tilsyn pr. afdeling. Et projektgruppemedlem siger i denne sammenhæng:

"Omfanget af tilsyn er jo en kæmpe forandring."

Projektgruppen antager, at dette øgede omfang af tilsyn vil styrke mulighederne for at efterleve målsætningerne om kontrol, kvalitetssikring og kvalitetsudvikling i tilbuddene. Et medlem af projektgruppen siger:

"De kommer ud to gange (eksterne tilsyn, red.) i løbet af et år, det betyder og så meget. Og at vi selv laver vores interne tilsyn"

6.3.2 Tilsynsrapporter

Der udarbejdes én ekstern tilsynsrapport for det anmeldte tilsyn, én mindre ekstern tilsynsrapport for det uanmeldte tilsyn og en intern rapport for det interne tilsyn.

Projektgruppen antager, at systematikken i afrapporteringerne vil styrke tilsynsrapporternes troværdighed. Fremgangsmåden for afrapporteringen er: 1) Data, 2) Konklusion og 3) Anbefaling. Denne systematik gør tilsynsrapporterne mindre personafhængige og mere troværdige.

Driftschefen har ansvaret for, at rapporten offentliggøres på tilbuddets hjemmeside, tilsynschefen sørger for offentliggørelse på regionens hjemmeside.

Tilsynschefen sørger for politisk forelæggelse af tilsynsrapporterne, idet regionsrådets medlemmer kvartalsvis orienteres om rapporterne, og én gang årligt giver tilsynschefen regionsrådet en oversigt over de udarbejdede tilsynsrapporter og antallet og arten af tilsyn. Socialdirektøren redegør som led i den politiske forelæggelse for sine synspunkter i relation til tilsynets konklusioner og anbefalinger.

6.3.3 Mekanismer

I præstationsfasen peger projektgruppen på følgende mekanismer til at afstedkomme tilsynets målsætninger:

- Øget antal af gennemførte tilsyn styrker mulighederne for bedre kontrol, kvalitets-sikring og kvalitetsudvikling i tilbuddene.
- Tilsynsrapporterne er baseret på en systematisk metode, hvilket styrker rapporternes troværdighed.

6.4 Virkninger

Virkninger er projektgruppens forventede virkninger på kort sigt (1 år) af tilsynets præstationer.

For at kunne påvise om det nye tilsyn har en virkning, skal vi kende indholdet af det nye tilsyns målsætninger. På kort sigt har tilsynet følgende tre målsætninger: bedre kontrol,

bedre kvalitetssikring og bedre kvalitetsudvikling. Disse målsætninger er hver formuleret på følgende måde:

Kontrol

"Der bl.a. består i at påse, at tilbuddene overholder gældende lovgivning, og at tilbuddet det enkelte sted er i overensstemmelse med det grundlag regionsrådet har vedtaget med hensyn til målgruppe, indsats, ledelse og økonomi" (Notat 2. april 2007) (Egne understregninger).

Et medlem af projektgruppen siger om denne målsætning:

"Kontrollen det er jo, at man går ud og konfronterer, at tilbuddet har de varer på hyldeerne, der skal være. Altså, er det et autist-tilbud til autister? Er der handicapformidling? Er der et dagtilbud?"

Så kontrollen består af at fastslå, at brugerne får det tilbud, de har krav på, og at kommunerne får den ydelse de har betalt for. Lever tilbuddene op til deres beskrivelser på Tilbudsportalen?

Kvalitetssikring

"Der skal sikres gode standarder i tilbuddets ydelser og opgaveløsning. Målet er at sikre, at der fastholdes en basiskvalitet, der lever op til det udmeldte serviceniveau" (ibid.) (Egne understregninger).

Et projektgruppemedlem siger om målsætningen "kvalitetssikring":

".....bare det, at man for eksempel beder om at få en oversigt over, hvornår har man senest lavet handleplaner, og hvornår skal man afholde de næste handleplansmøder. Det har altså betydet, i hvert fald mange steder, igen – at man pludselig satte sig ned og lavede en ordentlig oversigt over det her. Fik lavet nogle planer for det og fik lavet nogle beskrivelser af, hvordan er nu lige proceduren på det, og hvem gør hvad og hvornår, og man skal følge op på personalet. Det er jo en kæmpe kvalitetssikring omkring den enkelte beboer, for eksempel."

Projektgruppen ser bl.a. kvalitetssikring som en vurdering af, om tilbuddene følger deres arbejdsgange, om tilbuddene har faglige begrundelser for valg af pædagogik og aktiviteter, og om tilbuddene har fulgt op på og implementeret anbefalingerne fra tilsynsrapporterne.

Kvalitetsudvikling

"Der gennem dialog skal bidrage til løbende udvikling af tilbuddets rammer og ydelse i takt med brugernes behov, herunder sikre metode-, personale- og organisationsudvikling" (ibid.) (Egne understregninger).

Et medlem af projektgruppen siger om målsætningen "kvalitetsudvikling":

"Vi vil ikke bare skrive tilsynsrapporter – vi vil forbedre tilbuddet til borgeren."

Formuleringerne i de tre målsætninger er meget lig de formuleringer Danske Regioner har udarbejdet for tilsyn (Danske Regioner 2007, s. 6).

Når tilsynet har efterlevet de tre punkter, kan vi som evaluører vurdere det til at være effektivt.

Det nye tilsyns målsætninger er overordnede og forholdsvis diffuse og siger noget om, at det kan være vanskeligt at operationalisere kvalitet, og at kvalitet kan have mange betydninger (Dahler-Larsen 2008). De diffuse målsætninger betyder dog også, at det kan være vanskeligt entydigt at evaluere, hvornår tilsynet har nået sine målsætninger – om det nye

tilsyn er effektivt. Det vil afhænge af, hvad de forskellige interessenter i og omkring tilsynet forstår ved kontrol, kvalitetssikring og kvalitetsudvikling. Dette kan indikere behovet for, at projektgruppen præciserer sine målsætninger for det nye tilsyn, så det bliver tydeligere, hvad det nye tilsyn vil nå, og hvornår det har nået det.

6.5 Eksterne faktorer

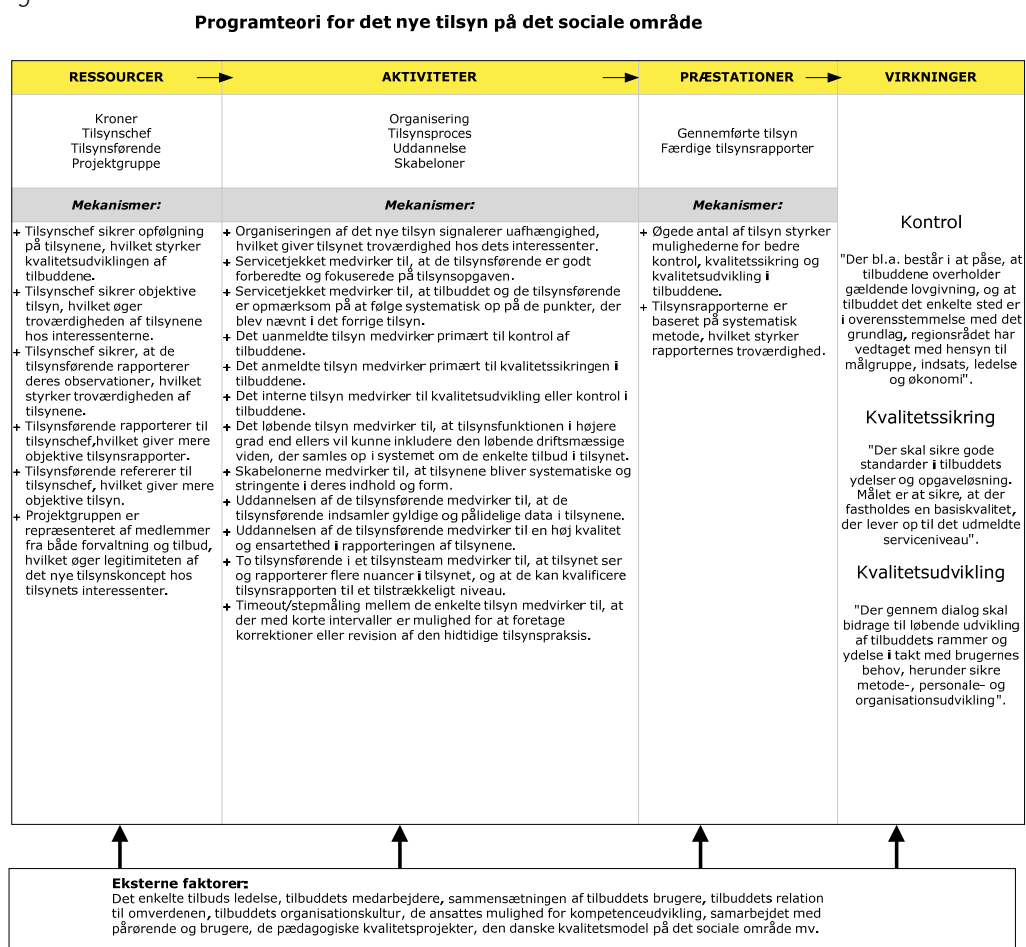
I figur 4 skitserer vi andre faktorer end tilsynet, der kan have indflydelse på kontrol, kvalitetssikring og kvalitetsudvikling. Det er ikke en bruttoliste, hvor samtlige faktorer er nævnt, men en liste over sandsynlige faktorer, der er med til at påvirke tilsynets målsætninger: Det enkelte tilbuds ledelse, tilbuddets medarbejdere, sammensætningen af tilbuddets brugere, tilbuddets relation til omverdenen, tilbuddets organisationskultur, de ansattes mulighed for kompetenceudvikling, samarbejdet med pårørende og brugere, sager i medierne – herunder Strandvænge-sagen, de øvrige pædagogiske kvalitetsprojekter, den danske kvalitetsmodel på det sociale område mv.

Der er som sagt ikke tale om en udtømmende liste, og evalueringen skal i dataindsamlingen være opmærksom på andre faktorer, der kan påvirke tilsynets målsætninger.

6.6 Sammenfatning

Vi kan nu sammenfatte programteorien i følgende figur:

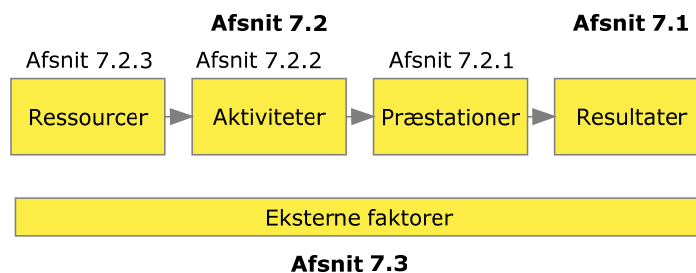
Figur 7



7 ANALYSE

Vi analyserer i afsnit 7.1 resultaterne af det nye tilsyn og giver i afsnit 7.2 forklaringer på, hvorfor og hvordan eventuelle resultater er opstået. I 7.3 præsenterer vi andre faktorer end tilsynet, der kan påvirke tilsynets resultater. Dispositionen for kapitlet viser vi i følgende figur:

Figur 8



Og endelig i **afsnit 7.4** giver vi anbefalinger til at videreudvikle det nye tilsyn.

7.1 Resultater af det nye tilsyn - virker det nye tilsyn i forhold til tilsynets opstillede målsætninger om kontrol, kvalitetssikring og kvalitetsudvikling af tilbuddene på det sociale område?

På kort sigt har tilsynet følgende tre målsætninger: bedre kontrol, bedre kvalitetssikring og bedre kvalitetsudvikling i tilbuddene. De tre målsætninger har følgende formuleringer:

Kontrol

"Der bl.a. består i at påse, at tilbuddene overholder gældende lovgivning, og at tilbuddet det enkelte sted er i overensstemmelse med det grundlag, regionsrådet har vedtaget med hensyn til målgruppe, indsats, ledelse og økonomi".

Kvalitetssikring

"Der skal sikre gode standarder i tilbuddets ydelser og opgaveløsning. Målet er at sikre, at der fastholdes en basiskvalitet, der lever op til det udmeldte serviceniveau".

Kvalitetsudvikling

"Der gennem dialog skal bidrage til løbende udvikling af tilbuddets rammer og ydelse i takt med brugernes behov, herunder sikre metode-, personale- og organisationsudvikling" (Egne understregninger).

Det er målsætninger, som har væsentlige ligheder med målsætningerne i Danske Regioners principper om tilsyn (Danske Regioner 2007).

7.1.1 Målsætningerne for det nye tilsyn

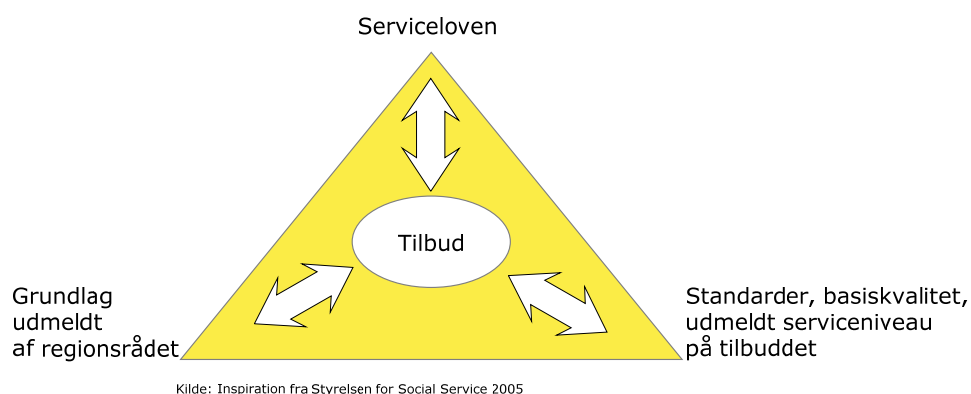
Det er gennemgående i interviewene med de tilsynsførende, tilbudslederne og medarbejderne, at kun ganske få kender til ovennævnte målsætninger. Det kan betyde, at de tilsynsførende ikke målretter deres tilsynsaktivitet, og det kan betyde, at tilbuddene ikke er klar over, hvad informationerne fra tilsynsrapporterne skal bruges til.

Det er ikke klart, hvad Region Syddanmark præcist lægger i målsætningerne. Hvad er det for et grundlag, regionsrådet har vedtaget vedrørende målgruppe, indsats, ledelse og økonomi? Vi er kun bekendt med, at der er udmeldt et grundlag for økonomien i tilbuddene. I målsætningen om kvalitetssikring refereres til gode standarder, basiskvalitet og udmeldt serviceniveau. I regionen er man os bekendt i gang med at formulere standarder på tilbuddene, og de var derfor ikke på plads, da det nye tilsyn begyndte i januar 2008. Ligeledes er der os bekendt ikke formuleret en basiskvalitet for tilbuddene, og der er ikke udmeldt et serviceniveau. Målsætningerne virker derfor ikke til at have været styrende for det nye tilsyn, da det blev planlagt tilbage i 2007.

Det fremgår ikke helt klart, hvor forskellen ligger mellem målsætningerne om kontrol og kvalitetssikring. Forskellen kan være, at kontrol henviser til overordnede rammer i form af lovgivning fra nationalt politisk niveau og rammer fra det regionale politiske niveau, mens kvalitetssikring henviser til målsætninger eller standarder på tilbudsniveau, som vist i denne figur:

Figur 9

Målsætninger i det nye tilsyn



Figur 9 viser, hvilke målsætninger og niveauer, som tilsynet kan måle og vurdere i forhold til på de enkelte tilbud. Det fremgår dog som nævnt ikke klart af målsætningerne, hvilke niveauer tilsynet skal vurdere i forhold til, og hvad indholdet er i grundlag og standarder mv.

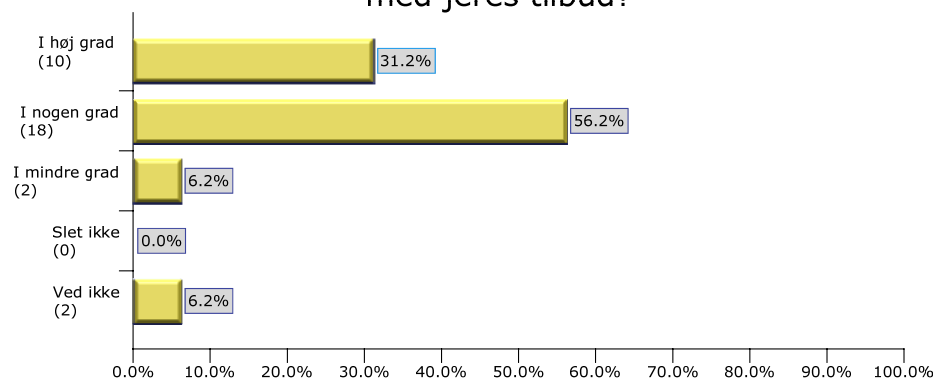
De uklare målsætninger kan hænge sammen med, at man i regionen ikke har været helt præcis med, hvilke behov det nye tilsyn skal dække. Hvad er det nye tilsyn svaret på?

Vi har i kapitlet om tilsyn som styringsredskab identificeret tilsyn som målopfyldelsesevaluering. Denne evalueringsform betinger, at der er klare målsætninger for tilsynet at følge op på, hvilket ikke er tilfældet med målsætningerne for tilsynet i Region Syddanmark.

KREVI har spurgt lederne af tilbuddene, om hensigten med at føre tilsyn på deres tilbud står klart for dem.

Diagram 1

Der er en klar hensigt med, at Region Syddanmark fører tilsyn med jeres tilbud?



87 % af lederne ser en klar hensigt eller formål med, at regionen fører tilsyn med deres tilbud. Lederne kan se rationalet for det nye tilsyn, og dermed er der mulighed for, at de vil anvende informationerne målrettet fra tilsynet. Vores hypotese er, at principperne om kontrol, kvalitetssikring og kvalitetsudvikling står klart for lederne. Dog har vi i interviewene med tilbudslederne kunnet konstatere, at de ikke kender de førnævnte indholdsmæssige målsætninger for tilsynet.

Vi har også via interviewene med de tilsynsførende indtryk af, at de heller ikke kender til de indholdsmæssige målsætninger for det nye tilsyn, og at flere tilsynsførende savner et fælles grundlag at arbejde ud fra. Dette kan hænge sammen med, at der har været en stor udskiftning blandt de tilsynsførende, og at de nye tilsynsførende ikke har nået at blive fortrolige med det nye tilsyn. Men der synes at være et behov for, at de tilsynsførende samlet forholder sig til rationalet for tilsynet og på den måde får et fælles grundlag at arbejde ud fra. En tilsynsførende siger:

"...men det der med at få den her platform på plads for, hvad er det egentlig det her tilsyn handler om, og hvorfor, ...det synes jeg vi skulle have været bedre til."

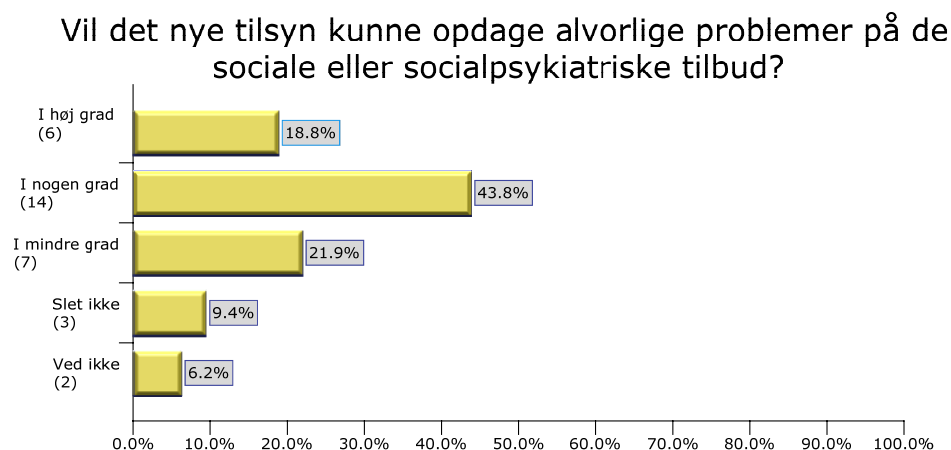
En tilsynsførende spørger direkte:

"I hvert fald så kunne jeg godt tænke mig at vide, hvad det tilsyn det skal bruges til? Altså hvem laver man det her for?"

7.1.2 Det nye tilsyns mulighed for at opdage alvorlige problemer på tilbuddene

Kontrol er et væsentligt element i tilsyn. Derfor har KREVI spurgt lederne om det nye tilsyn vil være i stand til at opdage alvorlige problemer på tilbuddene.

Diagram 2



63 % af lederne vurderer, at det nye tilsyn vil kunne opdage alvorlige problemer. 31 % vurderer, at tilsynet ikke vil kunne opdage alvorlige problemer, mens 6 % svarer "ved ikke".

Der er pårørende i interviewene, der peger på, at det, at de selv bliver inddraget i tilsynet, kan være med til at afdække de alvorlige problemer, og der er pårørende, der ser det uanmeldte tilsyn som et vigtigt instrument til at kunne afdække alvorlige problemer.

De tilsynsførende ser også forskelligt på, i hvor høj grad det nye tilsyn vil kunne opdage alvorlige problemer på tilbuddene. Nogle peger blandt andet på, at tilsynet giver et øjebliksbillede og derfor ikke kan afdække dårlig moral, etik og dårlige relationer. Andre tilsynsførende peger på, at det uanmeldte tilsyn kan være med til at afdække alvorlige problemer, fordi det i denne tilsynsform ikke er muligt for tilbuddene at forberede tilsynsbesøget.

7.1.3 Resultater af det anmeldte tilsyn

I de følgende tabeller vurderer tilbudslederne, hvilke konkrete resultater de ser som følge af det nye tilsyn.

Målsætningen om kontrol er delt op i henholdsvis "at jeres tilbud overholder gældende lovgivning" og "at jeres tilbud er i overensstemmelse med det grundlag, som Regionsrådet har vedtaget med hensyn til målgruppe, indsats, ledelse og økonomi". Vi spørger også til målsætningen om kvalitetssikring: "gode standarder i jeres tilbuds ydelser og opgaveløsning", og målsætningen om kvalitetsudvikling: "løbende udvikling af jeres tilbuds rammer og ydelser". Derudover har lederne kunnet svare på følgende kategorier: "har ingen betydning for jeres tilbud", "andet" og "ved ikke". Lederne har kun kunnet svare på en af svarkategorierne.

I den følgende tabel 3 har vi spurgt til resultaterne af det anmeldte tilsyn.

Tabel 3

Det anmeldte tilsyn bidrager primært til at sikre:	Respondenter	Procent
at jeres tilbud overholder gældende lovgivning	2	6.2 %
at jeres tilbud er i overensstemmelse med det grundlag, som Regionsrådet har vedtaget med hensyn til målgruppe, indsats, ledelse og økonomi	11	34.4 %
gode standarder i jeres tilbuds ydelser og opgaveløsning	7	21.9 %
løbende udvikling af jeres tilbuds rammer og ydelser	6	18.8 %
Har ingen betydning for jeres tilbud	2	6.2 %
Andet	4	12.5 %
Ved ikke	0	0 %
I alt	32	100 %

41 % af lederne vurderer, at det anmeldte tilsyn bidrager til at sikre kontrol af tilbuddene, mens 22 % vurderer, at det primært bidrager til målsætningen om kvalitetssikring. 19 % vur-

derer, at det anmeldte tilsyn primært bidrager til kvalitetsudvikling af tilbuddene. 6 % vurderer, at det anmeldte tilsyn ikke har nogen betydning for tilbuddet, mens 13 % har valgt at svare i kategorien "andet". I sidstnævnte kategori er der følgende udsagn fra lederne:

"At ledelsen kan placere ansvaret uden for den selv", "at gøre status over vores materialer", "at vi stopper op og får gjort status over de emner tilsynet interesserer sig for", "giver ledelsen en 'objektiv sammenfatning' af alle involverede parter oplevelser af tilbuddets plusser og evt. minusser."

Der er en vis spredning i tilbudsledernes vurdering af resultaterne af det anmeldte tilsyn i forhold til regionens målsætninger om kontrol, kvalitetssikring og kvalitetsudvikling.

I kategorien "andet" går ordet "status" igen, og der nævnes ordet "sammenfatning". Disse udsagn kan henføres til kontrol eller kvalitetssikring. Der er også et udsagn, der peger på, at tilsyn kan have en legitimerende funktion for ledelsen.

Lederne og medarbejderne peger i interviewene på, at det nye tilsyn er med til at sikre en åbenhed om tilbuddene via offentliggørelsen af tilsynsrapporter på regionens hjemmeside. Dette er med til at styrke kontrollen af tilbuddene. Flertallet af ledere og medarbejdere på tilbuddene kunne ikke forestille sig en virkelighed uden et formelt tilsyn. Tilsynet kan være med til at forebygge, at tilbuddene lukker sig om sig selv, og det er med til at sikre en ansvarlighed over for omverdenen og kan synliggøre, hvad borgernes skattekrone bliver brugt til. En leder siger:

"Og der synes jeg, vi skylder skatteborgerne, at vi ligesom siger, at det er det og det, vi gør."

Tilbuddene vurderer også, at det nye tilsyn er med til at sikre, at der er "styr" på tingene i tilbuddene, og på den måde er med til at sikre, at tilbuddene overholder lovgivningen.

Tilbuddene finder det også vigtigt, at tilsynet signalerer, at den politiske og administrative ledelse har interesse for deres arbejde. Tilsynet indgår i denne sammenhæng som vigtig ledelsesinformation til driftschef, socialdirektør, administrerende direktør og regionsrådet.

Det nye tilsyn giver ledere og medarbejdere på tilbuddene mulighed for at spejle sig i deres arbejde og se, hvad de gør godt og mindre godt. Tilbuddene er tilfredse med, at der er "fremmede øjne", der ser på kvaliteten i deres tilbud, og at de får bekræftet udefra, at deres kvalitet er i orden. Tilsynet bidrager til service- og kvalitetstjek af tilbuddene og giver fokus på, hvad det skal være på plads i tilbuddene – kvalitetssikring.

Der er dog også flere ledere, der peger på, at der også er andre faktorer end lige tilsynet, der bidrager til tilsynets målsætninger. En leder siger:

"Jeg vil fortsat blive ved med at prøve på at leve op til mit ansvar som leder, uanset om jeg har tilsyn eller ej. Det er ikke sådan, at jeg lægger mig i selen fordi jeg ved der kommer tilsyn. Jeg lægger mig i selen, fordi jeg har et ansvar for nogle medarbejdere, nogle beboere og nogle pårørende."

De pårørende er positive over for det nye tilsyn. De ser det som en vigtig måde til at orientere sig om tilbuddene, og det er et vigtigt redskab til at blive hørt. De pårørende vurderer også, at offentliggørelsen af tilsynsrapporterne på regionens hjemmeside er med til at sikre kontrol af tilbuddene. En pårørende siger:

"Det er et godt informationsredskab, og jeg synes, det er fint, for det er også noget med at dokumentere både overfor forældre og regionen, hvad det er man betaler for – hvad er det, man får."

Der kan dog også være andre faktorer end det formelle tilsyn, der kan udgøre et tilsyn i organisationen. En pårørende fortæller:

"Det er jeg lige ved at sige, det afholder jeg også selv en gang i mellem. Fordi jeg også kommer en gang i mellem og bare kigger og ser, hvordan det går."

Brugerne har ikke stor fokus på tilsynet. Det er ikke det, der fylder mest i deres dagligdag, men de er positive over at blive hørt. Dette er med til at sikre brugernes retssikkerhed, og dermed også et væsentligt element i målsætningen om kontrol. En bruger siger om tilsynet:

"Det synes jeg, det er vigtigt, at der bliver set lidt mere på sådan nogen steder her, og at man bliver taget ind, og man bliver lyttet til som bruger."

Vi kan opsummerende pege på følgende resultater af det anmeldte tilsyn:

- Er med til at sikre en åbenhed om tilbuddene via offentliggørelsen af tilsynsrapporter på regionens og tilbuddenes hjemmeside
- Er med til at sikre demokratisk ansvarlighed og tydeliggørelse af, hvad borgernes skattekroner går til
- Giver ledere og medarbejdere opmærksomhedspunkter til at arbejde videre med
- Giver ledere og medarbejdere mulighed for at spejle sig i deres arbejde, og se hvad de gør godt og mindre godt
- Giver de pårørende mulighed for at blive hørt
- Giver brugerne mulighed for at blive hørt
- Giver information til ledelsen i en politisk styret organisation.

7.1.4 Resultater af det uanmeldte tilsyn

Tabel 4

Det uanmeldte tilsyn bidrager primært til at sikre:	Respondenter	Procent
at jeres tilbud overholder gældende lovgivning	3	9.4%
at jeres tilbud er i overensstemmelse med det grundlag, som Regionsrådet har vedtaget med hensyn til målgruppe, indsats, ledelse og økonomi	7	21.9%
gode standarder i jeres tilbuds ydelser og opgaveløsning	6	18.8%
løbende udvikling af jeres tilbuds rammer og ydelser	4	12.5%
har ingen betydning for jeres tilbud	4	12.5%
andet	6	18.8%
ved ikke	2	6.2%
I alt	32	100%

31 % af lederne vurderer, at det uanmeldte tilsyn primært bidrager til målsætningen om kontrol. 19 % vurderer, at det bidrager til kvalitetssikring, 13 % at det bidrager til kvalitetsudvikling, 13 % ser ikke nogen betydning af det uanmeldte tilsyn, 19 % har svaret "andet" og 6 % ved ikke om det uanmeldte tilsyn har haft betydning for tilbuddet.

I kategorien "andet" er der følgende udsagn fra tilbudslederne:

"At ledelsen kan placere ansvaret uden for den selv", "ok at få et skulderklap", "regionen kan dokumentere de fører tilsyn", "har ikke haft det endnu", "at vi får lejlighed til at drøfte aktuelle emner der rører sig i organisationen og der foretages stikprøvekontroller", "uanmeldt tilsyn foretages ikke på [tilbuddet, red.)."

Der er således også en vis spredning i lederne vurdering af resultaterne af det uanmeldte tilsyn.

Det er vores indtryk, at det uanmeldte tilsyn har udviklet sig i løbet af projektperioden fra at være et såkaldt "mini-anmeldt" tilsyn med en bred fokus på tilbuddet til at være et tilsyn med større fokus på lovgivningen: tjek af indberetninger om magtanvendelse, tjek af handplaner, tjek af medicinbehandling m.v. Der er blevet større fokus på data, som de tilsynsfø-

rende så at sige kan vinge af – en praksis i tilbuddene som skal være på plads, det vil sige kontrol af tilbuddene.

Det er også vores indtryk, at det har været vanskeligt for respondenterne at skelne mellem det anmeldte og uanmeldte tilsyn og virkningerne af disse. Det kan have noget at gøre med, at det uanmeldte tilsyn har lignet det anmeldte.

Vi kan opsummerende pege på følgende resultater af det uanmeldte tilsyn:

- Er med til at sikre en åbenhed om tilbuddene via offentliggørelsen af tilsynsrapporter på regionens hjemmeside
- Er med til at sikre ansvarlighed og tydeliggørelse af, hvad borgernes skattekroner går til
- Giver ledere og medarbejdere opmærksomhedspunkter til at arbejde videre med
- Giver ledere og medarbejdere mulighed for at spejle sig i deres arbejde, og se hvad de gør godt og mindre godt
- Giver et tjek af om regler vedrørende magtanvendelse, medicinhandling, handleplaner overholdes
- Giver information op ad til ledelsen i en politisk styret organisation
- Giver brugerne mulighed for at blive hørt.

7.1.5 Resultater af det interne tilsyn

59 % af tilbuddene har ikke gennemført det interne tilsyn i 2008.

I vores interviews med lederne fremgår det klart, at det interne tilsyn formaliserer en praksis, som lederne gør i forvejen. Lederne ser denne formalisering som en unødigt indblanding i deres ledelsesform og ledelsesstil, og det er med til at fratage dem det rum, de skal have som ledere. Der er dog også nogle ledere, der peger på, at det interne tilsyn er en god værktøjskasse og giver muligheden for at gå mere systematisk til værks ude i de enkelte tilbuds afdelinger.

En tilsynsførende siger om ledernes funktioner:

"Jeg tænker flere af stederne har jo altid lavet én eller anden form for tilsyn, de har bare ikke dokumenteret det. Men jeg har hørt flere forstandere, som siger: Jeg laver ikke internt tilsyn, men jeg ved alt, hvad der foregår, for jeg kommer jo rundt dagligt i min afdeling."

Tabel 5

Det interne tilsyn bidrager primært til at sikre:	Respondenter
at jeres tilbud overholder gældende lovgivning	0
at jeres tilbud er i overensstemmelse med det grundlag, som Regionsrådet har vedtaget med hensyn til målgruppe, indsats, ledelse og økonomi	0
gode standarder i jeres tilbuds ydelser og opgaveløsning	0
løbende udvikling af jeres tilbuds rammer og ydelser	5
har ingen betydning for jeres tilbud	5
andet	1
ved ikke	0
I alt	11

5 af 11 tilbud, som har gennemført det interne tilsyn i 2008, vurderer, at det har bidraget til kvalitetsudvikling af tilbuddet. 5 af 11 vurderer, at det interne tilsyn ingen betydning har for tilbuddet, mens 1 af de 11 svarer "andet". I kategorien "andet" er der følgende udsagn:

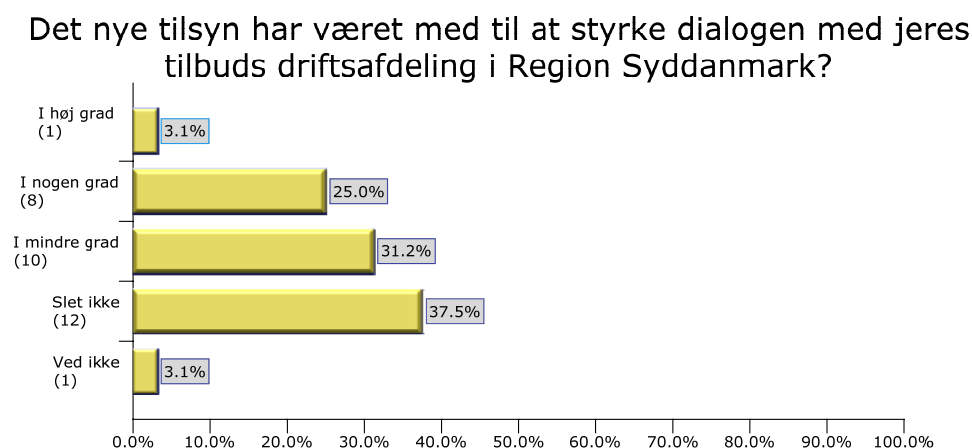
"At ledelsen kan placere ansvaret uden for den selv," "at vi følger op på vores målsætning og ser på, om vi gør det, vi siger, vi gør."

Virkningen af det interne tilsyn er begrænset. Denne tilsynsform formaliserer en praksis, som lederne af tilbuddene gør i forvejen.

7.1.6 Det nye tilsyn og kvalitetsudvikling

Kvalitetsudvikling, som følge af tilsynet, er betinget af, at der systematisk bliver fulgt op på anbefalingerne i tilsynsrapporterne både internt på tilbuddet, men også mellem tilbuddet og driften i regionen. Vi har derfor spurgt tilbudslederne om tilsynets betydning for dialogen med driftsafdelingen i regionen.

Diagram 3



69 % af tilbudslederne mener ikke, at det nye tilsyn har været med til at styrke dialogen med deres driftsafdeling i regionen, mens 28 % mener, at det har været med til at styrke dialogen, og 3 % ved ikke.

Flere ledere efterlyser i interviewene en større dialog med både fagkonsulenten og driftschefen på basis af tilsynsrapporterne. Hvis tilsynet skal give mening i forhold til det fremadrettede arbejde, ser lederne det som afgørende, at det bliver anvendt til en større dialog med driften i regionen, end det er tilfældet i dag.

7.1.7 Delkonklusion

Vi vurderer, at det nye tilsyn er med til at efterleve målsætningerne om kontrol, kvalitetssikring og kvalitetsudvikling, som er målsætninger, der favner bredt. Vi kan ikke identificere en nævneværdig forskel i resultaterne mellem det anmeldte og uanmeldte tilsyn. Begge tilsynsformer:

- er med til at sikre en åbenhed om tilbuddene via offentliggørelsen af tilsynsrapporter på regionens hjemmeside
- er med til at sikre demokratisk ansvarlighed og tydeliggørelse af, hvad borgernes skattekrone går til
- giver ledere og medarbejdere opmærksomhedspunkter til at arbejde videre med
- giver ledere og medarbejdere mulighed for at spejle sig i deres arbejde, og se hvad de gør godt og mindre godt
- giver et tjek af om loven overholdes
- giver information op ad til ledelsen i en politisk styret organisation
- giver brugerne mulighed for at blive hørt
- giver de pårørende mulighed for at blive hørt.

Vi vurderer, at resultaterne af det interne tilsyn er begrænset. Det interne tilsyn er ikke blevet implementeret i et flertal af tilbuddene i 2008. Denne tilsynsform formaliserer en koor-

dinering og kommunikation, som foregår i forvejen i tilbuddene. Derfor giver det interne tilsyn unødigt dobbeltarbejde i tilbuddene, og det er en indgriben i ledernes ledelsesrum.

7.2 Vejen til resultater - hvordan og hvorfor virker det nye tilsyn?

Det nye tilsyns vej til resultater er tilvejebragt gennem tilsynets præstationer i form af antal tilsyn, færdige tilsynsrapporter og gennem tilsynets aktiviteter. Vi undersøger først præstationsdelen i tilsynet.

7.2.1 Præstationer i tilsynet

7.2.1.1 ANTAL GENNEMFØRTE TILSYN

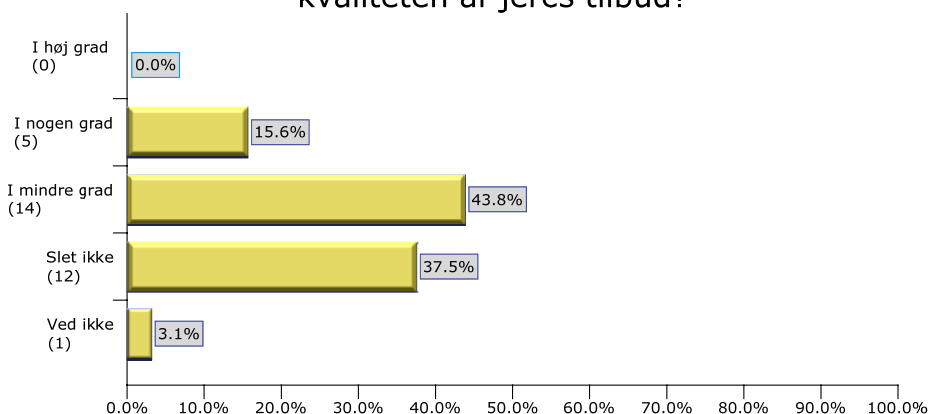
Projektgruppen for det nye tilsyn antager "at øgede antal gennemførte tilsyn styrker mulighederne for bedre kontrol, kvalitetssikring og kvalitetsudvikling."

Vi kan i evalueringen afkræfte denne antagelse om, at flere tilsyn styrker mulighederne for at opfylde målet om kvalitetssikring.

Tilbudslederne er blevet spurgt, om det øgede antal tilsyn styrker kvaliteten af deres respektive tilbud.

Diagram 4

I det nye tilsyn skal jeres tilbud have minimum tre tilsyn pr. år (anmeldte, uanmeldte, interne). Det øgede antal tilsyn styrker kvaliteten af jeres tilbud?



I diagrammet ses, at ca. 81 procent i mindre grad eller slet ikke vurderer, at det øgede antal tilsyn medvirker til at styrke kvaliteten i deres tilbud.

Dvs. at det ikke er antallet af tilsyn, som tilbudslederne vurderer, har betydning for at styrke kvaliteten af tilbuddene.

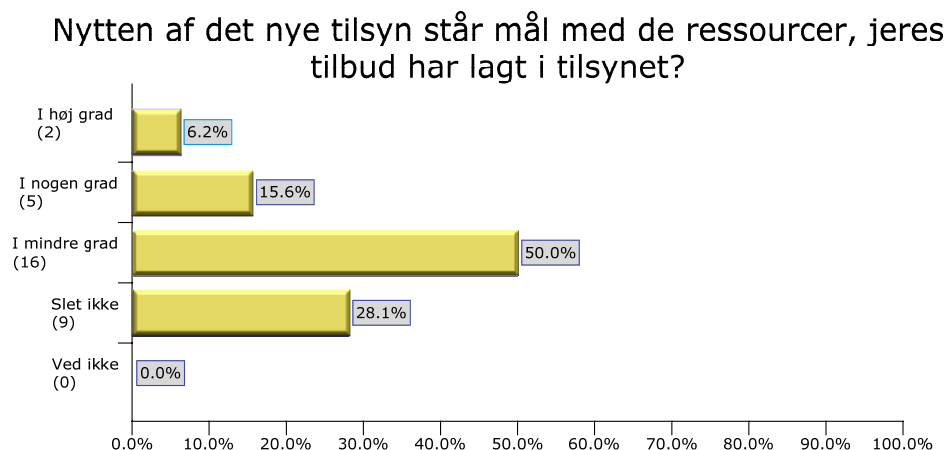
Ledere og medarbejdere på tilbuddene ser en stor forskel i volumen af tilsyn i forhold til de tidligere tilsyn i amterne. Der har været en vis forskellig tilsynspraksis i de tidligere amter i Region Syddanmark. Nogle tilbud har fået gennemført et årligt anmeldt tilsyn, mens andre tilbud stort set aldrig har fået gennemført tilsyn.

De tilsynsførende ser det nye tilsyn som meget omfattende, hvor der specielt i forbindelse med det anmeldte tilsyn anvendes megen tid til forberedelse, gennemførelse af tilsyn og afrapportering. En tilsynsførende siger om det nye tilsyn:

"...et af de store problemer med vores koncept det er, at vi ikke oplever, og vores tilbud ikke oplever, at der er sammenhæng mellem ressourceforbruget og så det udbytte, man får ud af tilsynet."

Denne undersøgelse har afgrænset sig fra konkrete cost-benefit-mæssige spørgsmål i relation til tilsynet. Vi har ikke mulighed for at sætte konkrete tal på ressourceforbruget til det nye tilsyn i driftsafdelingerne, men gennem vores interviews med de tilsynsførende er det vores indtryk, at der bruges megen tid på opgaven i både driften og på tilbuddene. Dette støttes af følgende diagram, hvor vi har spurgt tilbudslederne om nytten af tilsynet i forhold til anvendte ressourcer til det:

Diagram 5



78 % vurderer ikke, at nytten svarer til anvendelsen af ressourcerne, mens 22 % vurderer, at nytten svarer til de ressourcer tilbuddene har lagt i tilsynet. Vi vil senere i analysen indkredse, hvilke tilsynsaktiviteter der er for omfangsrige.

Alle de sociale og socialpsykiatriske tilbud i Region Syddanmark har i 2008 fået foretaget et anmeldt tilsyn og alle på nær ét tilbud et uanmeldt ud fra det nye tilsynskoncept i regionen. Her er det nye tilsyn altså gennemført som planlagt. Men knap 2/3 har ikke gennemført det interne tilsyn på deres afdelinger. Vi vender i afsnittet om de fem tilsynsformer tilbage til årsagerne til den begrænsede implementering af de interne tilsyn hos tilbuddene.

7.2.1.2 TILSYNSRAPPORTER

Med tilsynsrapporterne menes der her de rapporter, der skrives på basis af de afholdte henholdsvis anmeldte og uanmeldte tilsyn.

Projektgruppen for det nye tilsyn antager, at *"tilsynsrapporterne er baseret på en systematisk metode, som styrker rapporternes troværdighed."*

Evalueringen kan bekræfte denne antagelse om, at systematiske tilsynsrapporter styrker rapporternes troværdighed.

Vi vil fokusere på to forhold. Dels spørgsmålet om systematik og dels spørgsmålet om troværdighed.

De tilsynsførende anvender som beskrevet i bilagsafsnittet to målrettede skabeloner til henholdsvis det anmeldte og det uanmeldte tilsyn. Skabelonerne er med til at påvirke den systematik, som tilsynsrapporterne efterfølgende har fået.

De tilsynsførende gør opmærksom på, at tilsynsrapporterne er væsentlig længere nu end tidligere under amterne. Tilsynsrapporternes omfang er gået fra tidligere 4-5 sider til nu 16-

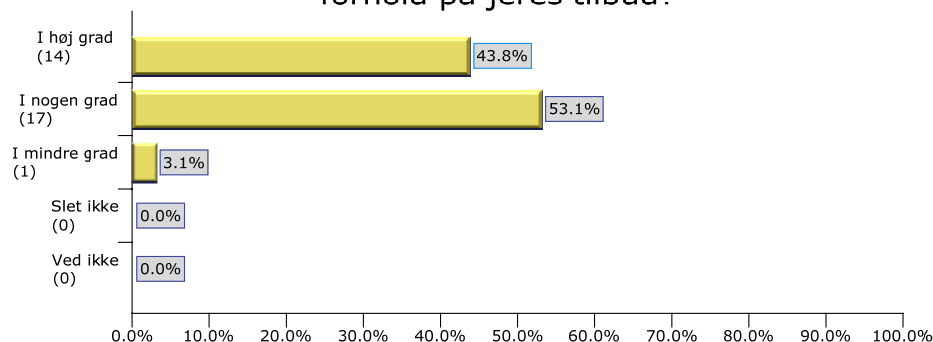
20 sider i omfang for de anmeldte tilsyn. Rapporterne for de uanmeldte tilsyn er nu på ca. 5-7 sider.

"Det betyder utrolig meget med anbefalingerne først i rapporten", udtrykker en tilsynsførende og fortsætter, "... men der er nok større chance for at folk læser den, hvis den var lidt mindre".

Tilbudslederne har generelt set et positivt syn på tilsynsrapporterne. En del af den systematik, som er princiippet bag rapporterne og som er nævnt i programteorien er, at der skal være: 1) data, 2) konklusion og 3) anbefalinger. Dvs. der ligger implicit i de tilsynsførendes rapportering, at tilbudslederne og medarbejderne på tilbuddene skal opleve, at det, der bliver rapporteret, også er i overensstemmelse med virkeligheden på det enkelte tilbud.

Diagram 6

Det anmeldte og uanmeldte tilsyn giver i tilsynsrapporterne en vurdering af forholdene på jeres tilbud. Oplever du generelt, at tilsynsrapporterne er i overensstemmelse med de faktiske forhold på jeres tilbud?

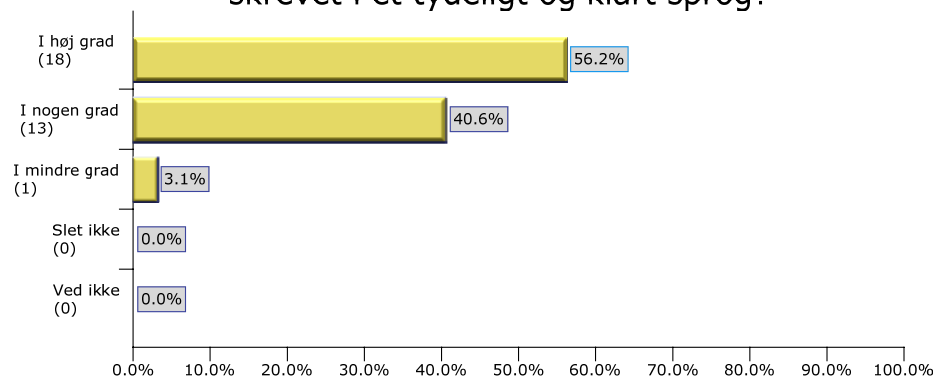


I søjlediagram 6 ser vi, at næsten alle tilbudslederne i høj grad eller i nogen grad mener, at tilsynsrapporterne er i overensstemmelse med de faktiske forhold på deres tilbud. Lederne ser dermed som udgangspunkt rapporterne som troværdige.

Samme positive mønster ser vi i tilbudsledernes vurdering af, om tilsynsrapporterne er skrevet i et klart og tydeligt sprog. Her er tallet næsten 100 % for de tilbudsledere, der i høj grad eller i nogen grad er enige i det udsagn.

Diagram 7

Tilsynsrapporterne for det anmeldte og uanmeldte tilsyn er skrevet i et tydeligt og klart sprog?



Inden vi vender os til den videre brug af rapporten, skal vi lige igen prøve at få et overblik over de faktorer og mulige mekanismer, der er fra et afholdt anmeldt eller uanmeldt tilsyn, til der ligger en godkendt rapport.

Når der har været afholdt tilsyn (anmeldt eller uanmeldt) er der en målsætning om, at det pågældende tilbud vil modtage et rapportudkast senest 10 dage efter. Når rapportudkastet er modtaget på tilbuddet, er processen den, at tilbudslederen kommenterer rapporten for faktuelle oplysninger, vurderinger og anbefalinger. De kvalitative data afdækker imidlertid to vigtige elementer, som er med til at påvirke tilbuddenes videre brug af rapporten og samarbejde med regionen i øvrigt.

Det er for det første den tid, der går, fra tilsynet har været afholdt og til første rapportudkast. Nogle af de tilbud, som KREVI interviewede sagde, at der gik ca. 2 måneder inden rapporten kom til tilbuddet.

"Det var utroværdigt, at vi måtte rykke for rapporten",

som en tilbudsleder udtrykker. I det pågældende interview bakkede medarbejdersiden også meget op om lederens udsagn og antyder, at det store tidsgab mellem afholdt tilsyn og rapport direkte kan medvirke til begrænset ejerskab og direkte modstand mod tilsynet og dermed modstand mod andre problemstillinger, som man samarbejder med den centrale forvaltning i Regionen om.

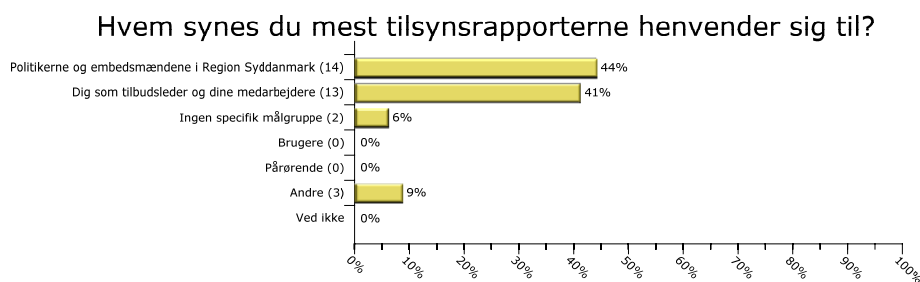
Det er dog en grundlæggende positiv tilbagemelding fra langt de fleste tilbud – og som et af tilbuddene udtrykker så klart, at:

"Tilsynet skaber en positiv forventning om, at der sker noget, når rapporten kommer."

Tilbuddene ser således ud til at være klar over rapporternes formelle funktion i den videre proces fra tilsyn til resultater.

Vi har spurgt til målgruppen for rapporterne for at få et billede af, hvilken funktion rapporterne har, og hvor systematisk de er formidlet.

Diagram 8



De fleste tilbudsledere ser én målgruppe for tilsynsrapporterne. Størstedelen vurderer, at rapporterne henvender sig til politikerne og embedsmændene i regionen eller til lederne selv og deres medarbejdere. Dette kan indikere, at lederne ser tilsynsrapporterne som ledelsesinformation, og at rapporterne er systematiske i deres formidling

7.2.2 Aktiviteter og komponenter i det nye tilsyn

Vi analyserer i det følgende, hvordan tilsynet er nået frem til sine ydelser/produkter via tilsynets aktiviteter.

7.2.2.1 ORGANISERING AF DET NYE TILSYN

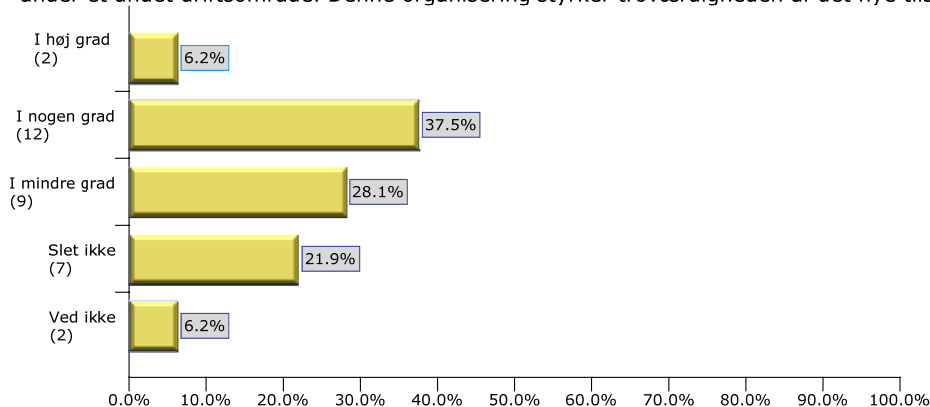
Projektgruppens antagelse er, at "organiseringen af det nye tilsyn signalerer uafhængighed, hvilket giver tilsynet troværdighed hos dets interessenter."

Evalueringen kan delvis bekræfte denne antagelse, da de tilsynsførende og de pårørende lægger vægt på tilsynets uafhængighed, mens ledere og medarbejdere på tilbuddene vurderer organiseringen forskelligt.

Vi har spurgt tilbudslederne om deres syn på organiseringen.

Diagram 9

Det nye tilsyn er organiseret uden for det sociale område med en tilsynschef, der refererer til regionens administrerende direktør og med tilsynsførende, der fører tilsyn med tilbud under et andet driftsområde. Denne organisering styrker troværdigheden af det nye tilsyn?



44 % af lederne vurderer, at organiseringen styrker troværdigheden af det nye tilsyn. 50 % vurderer ikke, at organiseringen styrker troværdigheden af tilsynet, og 6 % svarer "ved ikke".

Denne opdelte holdning blandt tilbudslederne finder vi også i de kvalitative interview med tilbuddene. Flere ledere og medarbejdere fremhæver det problematiske i, at de tilsynsførende kommer fra en anden afdeling med mindre kendskab til det område, de skal føre tilsyn med, mens andre ledere ser dette som en fordel, fordi de tilsynsførende så kan stille de "dumme spørgsmål". En leder udtrykker dilemmaet på følgende måde:

"Det er en styrke for tilsynene, at de der skal føre tilsynet, ikke har konkret kendskab til området, men det er samtidig en svaghed i og med, at det kræver et vist grundlæggende kendskab til et område, for at man kan (gen-) kende kvaliteten af det, man fører tilsyn med."

De pårørende vurderer som udgangspunkt organiseringen positivt. Den er med til at sikre uvildigheden og uafhængigheden. En pårørende siger:

"Jeg opfatter, at det er godt, at det er uafhængigt."

De tilsynsførende ser gennemgående også positivt på organiseringen, da de vurderer, at den sikrer dem større uafhængighed i tilsynsfunktionen. Det er dog vanskeligt for nogle tilsynsførende, at de både refererer til en driftschef og en tilsynschef. Det giver dem uklarheder i opgaveløsningen. Andre tilsynsførende har ikke problemer med at have to chefer.

Nogle tilsynsførende er også inde på, at det kan give anledning til kasketforvirring, at de nogle gange har rådgivningsopgaver på det andet driftsområde med nogle tilbud, som de har været ude at føre tilsyn med. De tilsynsførende oplever en usikkerhed i forhold til egen rolle, og de oplever en usikkerhed mellem tilbudslederne og dem selv.

7.2.2.2 SERVICETJEK

Projektgruppens antagelser er: "Servicetjekket medvirker til, at de tilsynsførende er godt forberedte og fokuserede på tilsynsopgaven.

Servicetjekket medvirker til, at tilbuddet og de tilsynsførende er opmærksomme på at følge systematisk op på de punkter, der blev nævnt i det forrige tilsyn."

Evalueringen kan ikke bekræfte denne antagelse, da servicetjekket ikke er blevet implementeret som planlagt.

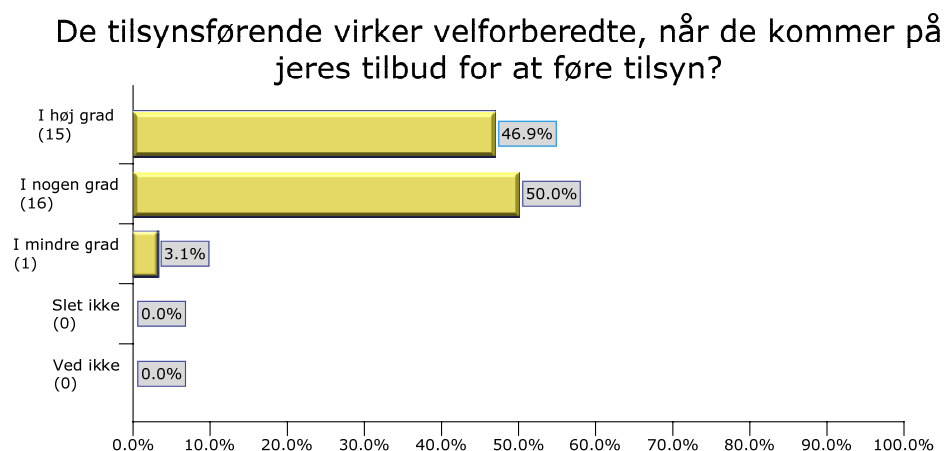
Vi har ikke data på, hvordan man i tilsynet arbejder med opfølgning på det forrige tilsyn, da vi udelukkende har beskæftiget os med det nye tilsyns virke i det første år 2008. Men vi kan sige noget om, hvordan servicetjekket fungerer i forhold til forberedelsen af de enkelte tilsyn.

De tilsynsførende vurderer servicetjekket forskelligt. Nogle ser det som overflødigt, mens andre ser det som et vigtigt forum til at forberede tilsynet.

Vi har indtryk af, at servicetjekket ikke fungerer optimalt. Det sker ifølge de tilsynsførende jævnligt, at fagkonsulenten, Økonomi og HR ikke møder op til det pågældende servicetjek-møde. Nogle tilsynsførende peger på, at de selv indhenter relevante informationer uden hjælp fra de nævnte. Servicetjekket er ikke implementeret som planlagt, og det kan have indflydelse på, om projektgruppens antagelser om servicetjekket holder vand.

Vi har spurgt tilbudslederne til de tilsynsførendes forberedelse af tilsynet.

Diagram 10

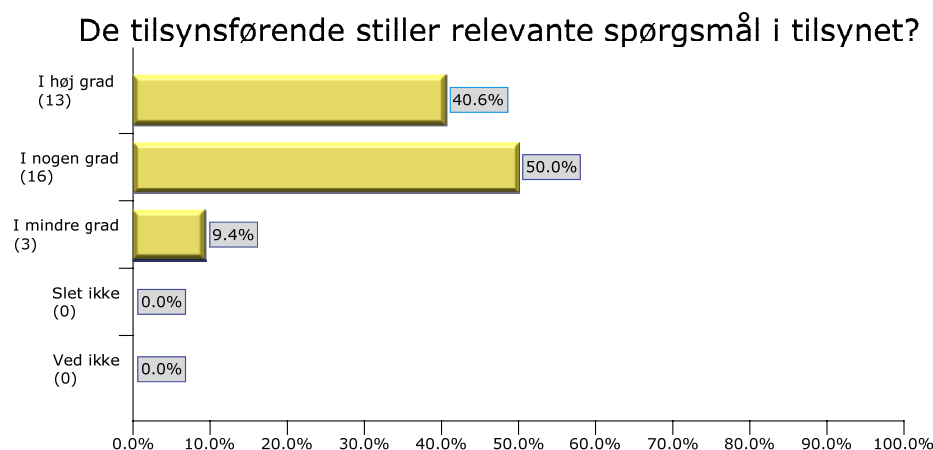


97 % af lederne vurderer, at de tilsynsførende virker velforberedte, når de fører tilsyn. 3 % vurderer, at de tilsynsførende ikke er velforberedte.

Så på trods af et servicetjek der ikke altid fungerer optimalt, opleves de tilsynsførende som velforberedte til deres opgave.

Vi har også spurgt lederne om relevansen af de tilsynsførendes spørgsmål.

Diagram 11



91 % vurderer, at de tilsynsførende stiller relevante spørgsmål, mens 9 % vurderer, at det ikke er tilfældet.

Dette er også en indikation på, at de tilsynsførende er godt forberedte til deres dataindsamling. Det er ikke givet, at denne gode forberedelse alene hænger sammen med servicetjekket. Det kan også være forårsaget af andre aktiviteter som fx faglighed eller de skabeloner, som de tilsynsførende anvender under tilsynene.

Vores interviews med tilbuddene viser, at der er uenighed om, hvor stort et kendskab de tilsynsførende skal have til det område, de enkelte tilbud beskæftiger sig med. Der er nogle tilbud, der ser det som en fordel, at der kommer tilsynsførende fra et andet fagområde og stiller de "dumme" spørgsmål, mens andre tilbud foretrækker tilsynsførende med kendskab til området. Enkelte ledere har vurderet, at de tilsynsførende ikke har haft tilstrækkelig specialpædagogisk viden. Vi vurderer, at de tilsynsførende gennemgående er velforberedte og fokuserede på deres tilsynsopgave, men servicetjekket har ikke fungeret optimalt i forhold til at forberede de tilsynsførende.

7.2.2.3 LØBENDE TIMEOUT

Projektgruppens antagelser er, at *"timeout/stepmåling mellem de enkelte tilsyn medvirker til, at der med korte intervaller er mulighed for at foretage korrektioner af den hidtidige tilsynspraksis – mulighed for at lære af sin praksis."*

Evalueringen kan ikke bekræfte denne antagelse, da timeout ikke er blevet implementeret som planlagt.

Timeout er et læringsrum for det nye tilsyn, hvor de tilsynsførende og tilsynschefen kan samle op på deres tilsynspraksis og justere den efter de udfordringer og problemstillinger, de møder i praksis.

De tilsynsførende peger på, at det er vigtigt med systematiske opfølgingsmøder, hvor man lærer af erfaringen, og hvor nye tilsynsførende også bliver introduceret til konceptet. Timeout kan være med til at sikre, at de tilsynsførende arbejder ud fra en fælles platform, så Region Syddanmark kan forebygge, at tilsynet er personbåren, forstået på den måde, at tilsynets resultater ikke er afhængige af, hvilke tilsynsførende der fører tilsynet.

Der har i året 2008 været afholdt timeout i juni og december måned. Dette læringsrum er dermed ikke implementeret med korte intervaller, og derfor har timeouts ikke i tilstrækkelig grad bidraget til, at tilsynet lærer af sin praksis.

Det er vores indtryk, at de tilsynsførende gerne vil opprioritere erfarings- og opsamlingsmøder som timeouts, så de holdes med kortere intervaller.

7.2.2.4 UDDANNELSE AF TILSYNSFØRENDE

Projektgruppens antagelser er, at *"uddannelsen af de tilsynsførende medvirker til, at de tilsynsførende indsamler gyldige og pålidelige data i tilsynene."*

"Uddannelsen af de tilsynsførende medvirker til en høj kvalitet og ensartethed i rapporteringen af tilsynene."

Evalueringen kan ikke bekræfte denne antagelse, da nye tilsynsførende ikke er blevet tilbudt samme uddannelse, der har ikke været en systematisk opfølgning på uddannelsen og formel uddannelse har ikke samme læringseffekt som fx sidemandsoplæring.

Der har været en stor udskiftning blandt de tilsynsførende, og de nyansatte er ikke blevet tilbudt samme uddannelsesforløb. Den løbende udskiftning har gjort det vanskeligt for tilsynschefen at samle et nyt hold til uddannelse. Det har selvfølgelig også betydning for, i hvor høj grad uddannelsen er med til at gøre en forskel i forhold til de tilsynsførendes dataindsamling og i deres udarbejdelse af tilsynsrapporter.

De tilsynsførende vurderer uddannelsen forskelligt. For nogle har det været et fint refleksionsrum, hvor de er kommet væk fra tilsynsopgaven og kunne tale om tilsynet på en anden måde. En tilsynsførende siger:

"Men jeg tror egentlig, at da vi gik derfra, da var vi meget enige om: Hvad er grundlaget for tilsyn, og hvem er vi i den her gruppe."

Og andre tilsynsførende ser ikke den store effekt af uddannelsen.

...men jeg synes ikke uddannelsen gav mig nogen ting, men det rustede mig ikke til at føre tilsyn. Det at føre tilsyn, det blev jeg først rustet til efter jeg havde gjort det nogle gange."

Vi vurderer, at det fem dages kursus ikke har haft stor indflydelse på de tilsynsførendes indsamling af data og deres udarbejdelse af tilsynsrapporter. Dels er nye medarbejdere ikke blevet tilbudt samme uddannelse, og dels er der ikke blevet fulgt op på uddannelsen. Opfølgning er en vigtig faktor til at ændre praksis: Hvad har vi lært? Hvad kan anvendes og ikke anvendes af de nye metoder? Hvordan får vi nye metoder implementeret i tilsynet?

Vi vurderer, at sidemandsoplæring, i form af at nye tilsynsførende fører tilsyn sammen med mere erfarne tilsynsførende, giver større læringseffekt end et formelt kursusforløb, fordi læring i arbejdslivet har størst effekt, når den lærende skal løse en konkret arbejdsopgave (KREVI 2009). Dette praktiseres også i Region Syddanmark, hvor nyansatte er ude som "føl" sammen med de mere rutinerede tilsynsførende. Det er også vigtigt, at der følges systematisk op på tilsynets praksis via timeouts, som vi beskrev i sidste afsnit.

7.2.2.5 SKABELONER

Projektgruppen antager at *"skabelonerne medvirker til, at tilsynene bliver systematiske og stringente i deres indhold og form."*

Evalueringen kan bekræfte denne antagelse.

Det nye tilsyn havde også udarbejdet en skabelon for det interne tilsyn, men efter tilbagemeldinger fra tilbuddene blev det sløffet, fordi det ikke var realistisk i forhold til den hverdag, tilbuddene befinder sig i. Det er nu op til tilbuddene selv at udarbejde en skabelon for det interne tilsyn.

Med den nye skabelon-frivillighed i forhold til det interne tilsyn vil det være mindre sandsynligt, at skabelonerne for de interne tilsyn vil kunne medvirke til at de interne tilsyn bliver mere systematiske og stringente. Dog har det vist sig, at de tilbud, der har arbejdet med det interne tilsyn, alle har taget udgangspunkt i de fem temaer, som regionens notat om det interne tilsyn nævner.

De tilsynsførende fremhæver gennemgående, at skabelonerne bidrager til, at de er mere systematiske i deres dataindsamling i forhold til tidligere, da de førte tilsyn i amterne. I de tidligere amter arbejdede de også med skabeloner, men de var ikke så detaljerede, som de nuværende skabeloner. En tilsynsførende siger:

"Jeg synes da konceptet kan sikre, at man kommer rundt om de emner, man skal rundt om. Jeg har ført tilsyn før, også ført tilsyn efter tilsynskoncept, men også hvor det var tilsyn, hvor man kom ud og tog sin blok frem og sagde: Nå, hvad skal vi så snakke om i dag?"

Vi vurderer, at skabelonerne er med til at gøre tilsynene systematiske og stringente i deres form.

7.2.2.6 TILSYNSTEAM

Projektgruppen antager, at *"to tilsynsførende medvirker til en mere nuanceret dialog med tilbuddene, hvilket kan medvirke til at forebygge, at små problemer bliver til store problemer i tilbuddene"* og *"to tilsynsførende i et tilsynsteam medvirker til, at tilsynet ser og rapporterer flere nuancer i tilsynet, og at de kan kvalificere tilsynsrapporterne til et tilstrækkeligt niveau."*

Evalueringen kan bekræfte denne antagelse.

Tilsynsteam kan have flere funktioner:

- Sikre den nødvendige faglighed hos de tilsynsførende
- Give refleksions- og sparringsmuligheder hos de tilsynsførende
- Kan være effektiv læring for en uerfaren tilsynsførende, der følger en mere erfaren tilsynsførende.

Det er vores indtryk, at man i tilsynet ikke gør nok ud af systematisk at sammensætte teams med forskellige fagligheder og personligheder.

Som et led i uddannelsen for de tilsynsførende, er de blevet testet for deres personlige- og kommunikative kompetencer. Denne viden bør tilsynet anvende til at sammensætte sine teams.

Vi vurderer, at tilsynsteamet er en vigtig brik til, at det nye tilsyn udarbejder rapporter, som nyder stor troværdighed hos lederne af tilbuddene. Tilsynsteam er med til at sikre, at kravene om faglig indsigt og metodisk kompetence honoreres i det nye tilsyn.

7.2.2.7 DE FEM TILSYNSFORMER

Det nye tilsynskoncept er bygget op om i alt fem tilsynsformer: det uanmeldte, det anmeldte, det interne, det løbende og det skærpede tilsyn. I dette afsnit vil vi gennemgå de aktiviteter og de processer ved de fem tilsynsformer, som har været gældende i det nye tilsyn indtil nu i Region Syddanmark.

Det uanmeldte tilsyn

Projektgruppen antager, at *"det uanmeldte tilsyn medvirker primært til kontrol af tilbuddene."*

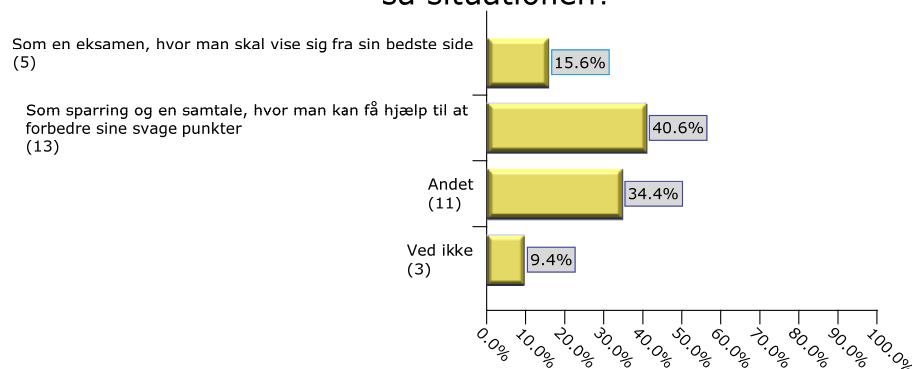
Vi kan delvis afvise denne antagelse, da det uanmeldte tilsyn medvirker til alle tre målsætninger kontrol, kvalitetssikring og kvalitetsudvikling og ikke primært til kontroldelen jf. det tidligere afsnit om resultaterne af det uanmeldte tilsyn.

Der var ingen af de brugere eller pårørende, som vi har talt med², som har deltaget i et uanmeldt tilsyn. Vi har derfor ikke et godt indtryk af brugernes eller de pårørendes faktiske vurdering af egen deltagelse i de uanmeldte tilsyn.

Det er en anden situation med de ansatte på tilbuddene. Vi vil her illustrere, hvordan tilbudslederne oplever situationen ved de uanmeldte tilsyn.

Diagram 12

Når der er uanmeldt tilsyn på jeres tilbud, hvordan oplever du så situationen?



Det er de fleste tilbudsledere (41 %) som ser det som sparring og samtale. 16 % ser det som en slags eksamen og 9 % svarer "ved ikke". 34 % markerer "andet". Under dette "andet" markerer ca. 16 % (5 tilbudsledere), at det er en slags kontrol eller som en af respondenterne svarer: "En eksamen, hvor man skal vise tingene, som de er".

Samlet set er der dog stadig de fleste af tilbudslederne, som opfatter de uanmeldte tilsyn som en slags sparring eller samtale.

En af de tilsynsførende forklarer udviklingen i de uanmeldte tilsyn i 2008 på følgende måde:

"De kom [i starten] til at ligne nogle mini-anmeldte tilsyn" ... "Vi tog en snak med forstanderen og spurgte ind ligesom vi plejer."

Den tilsynsførende fortsætter:

"Nu er vi blevet mere konkrete, og har besluttet hjemmefra, hvad er det vi går efter, når vi kommer ud."

En anden tilsynsførende siger, at det

"har været sjovt at være med på de uanmeldte tilsyn" Det gode ved det sjove er, at man skal være lidt mere sådan kontant – man må godt sige: Jeg skal lige se en pædagogisk handleplan; vil I godt være sød at finde én?"

² Brugere og de pårørende i interviewene er blevet udvalgt med udgangspunkt i, at de har deltaget i et anmeldt tilsyn i 2008.

De tilsynsførende forklarer med andre ord den udfordring og udvikling, der kan være i brugen af de uanmeldte tilsyn med det formål at medvirke til at kontrollere tilbuddene. Udfordring da uanmeldte tilsyn er en nyskabelse på området, og da der har været tradition for dialog og samtale mellem de tilsynsførende og tilbuddet/forstanderen. Og udvikling, da der allerede i løbet af 2008 ser ud til at være sket en læring hos de tilsynsførende i forhold til, hvordan man reelt laver uanmeldte tilsyn med et kontrollerende sigte.

Spørger man de enkelte tilbud om, hvordan de oplevede processen med de uanmeldte tilsyn, får vi nogle forskellige tilbagemeldinger. Nogle er tilfredse med det uanmeldte tilsyn og nogle er knap så tilfredse

Hvis vi anskuer kritikken som to forskellige lejre hos tilbuddene, er lejren af tilhængere af de uanmeldte tilsyn nok den største.

Hvis vi samtidig ser lidt dybere på kritikken af de uanmeldte tilsyn, er der mange medarbejdere og ledere, der påpeger, at det uanmeldte tilsyn kun er et situationsbillede af det enkelte tilbud på det pågældende tidspunkt. Og ud fra situationsbilledet vil man sjældent kunne slutte noget generelt om tilbuddet, synes holdningen at være hos kritikkerne. Dvs. kontrollen kan risikere at blive skæv eller misvisende i forhold til, hvad den normale og typiske situation er på stedet.

Fra den anden lejr og fra de tilsynsførende kommer der til gengæld et forslag om at gøre de uanmeldte tilsyn endnu mere uanmeldte. For i dag foregår de uanmeldte tilsyn inden for de tilsynsførendes normale arbejdstid på hverdage. Der er både nogle ledere og medarbejdere på tilbuddene, men også flere tilsynsførende er inde på ideen om, at det uanmeldte tilsyn lige så godt kan finde sted eksempelvis kl. 7 om morgenen, om aftenen eller i weekenden. Det uanmeldte tilsyn vil stadig være en situationsrapport på tilbuddet det givne tidspunkt, men de fleste tilbud er døgntilbud, hvor beboerne også bor uden for tilsynets normale 8-16 arbejdstid. Derfor burde et tilsyn også kunne give en situationsrapport fra givne tilbud på andre tidspunkter end fra kl. 8-16 på hverdage.

Det anmeldte tilsyn

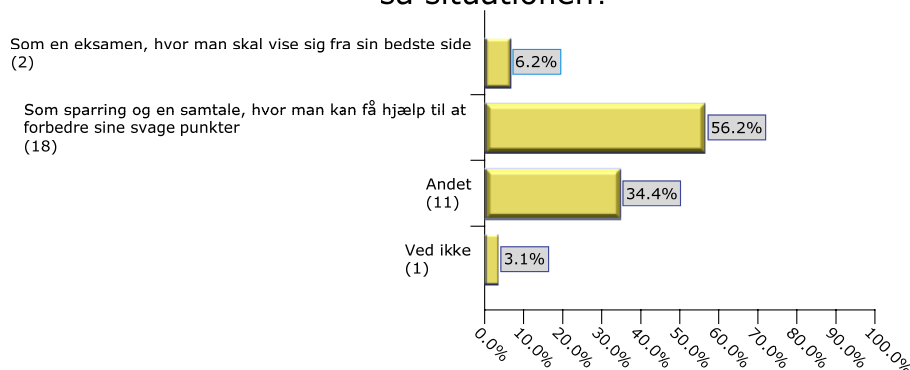
Projektgruppen antager, at *"det anmeldte tilsyn medvirker primært til kvalitetssikringen i tilbuddene."*

Vi kan afkræfte denne antagelse, da det anmeldte tilsyn ikke primært bidrager til kvalitetssikringen i tilbuddene jf. det tidligere afsnit vedrørende resultaterne af det anmeldte tilsyn.

Hvordan oplever tilbudslederne situationen ved et anmeldt tilsyn? Det viser diagram 13.

Diagram 13

Når der er anmeldt tilsyn på jeres tilbud, hvordan oplever du så situationen?



56 % af tilbudslederne ser det som sparring og en samtale, hvor man kan få hjælp til forbedringer. Kun 6 % ser det som en eksamen. Et tilbud (3 %) ved ikke, hvordan de oplever situationen. Men hvis vi folder kategorien "andet" ud, vil den generelt set lægge flere tilbudsledere i "sparrings- og samtale-kategorien".

For at illustrere nuancerne i svarene bringer vi her alle svarene for dem, der har svaret "andet" på spørgsmålet om, hvordan man som tilbudsleder oplever situationen ved anmeldt tilsyn:

"Dialog". "En snak". "Kombination af eksamen og sparring". "Afhænger af hvem der foretager tilsynet og de kompetencer mv. som vedkommende har". "Kontrol hvilket er ok". "Formidling af opgavetilrettelæggelse og metoder generelt". "Dialog/samtale". "En eksamen, hvor man skal vise tingene, som de er". "Som en god samtale om tilbuddet og de aktiviteter vi har i gang". "En ekstra arbejdsopgave". "Mere som en eksamen end som en sparrings-samtale, hvor man kan få hjælp. Det sidste opleves der ikke at være tid til. (Og heller ikke indsigt i denne virksomheds kompleksitet og opgaver til, at man kan forvente.)"

I forhold til diagram 13 vil man fra denne "anden"-gruppe kunne tillægge både nogle procentpoint til dem, der synes, at anmeldt tilsyn er en eksamen eller kontrol af tilbuddet – men også endog flere procentpoint til den gruppe, der oplever det som sparring eller en samtale.

Der er en overvægt af tilbudsledere, der konkret oplever de anmeldte tilsyn som sparring og samtale om at forbedre eventuelle svage punkter i tilbuddet. Sammenlignet med det uanmeldte tilsyn opleves det anmeldte tilsyn væsentlig mere som en sparring og samtale og væsentlig mindre som en eksamen.

Vi vil i det følgende forsøge at se enkeltvis på de forskellige faktorer, som er bygget ind i det anmeldte tilsyn. De enkelte faktorer kan også ansues som nogle dilemmaer, som Region Syddanmark videre må håndtere i det nye tilsyn.

Vi ser på følgende temaer:

- Materiale inden det anmeldte tilsyn
- Bredden i samtalen (man kommer omkring mange ting)
- Udvalgelse af deltagere, afdelinger, handleplaner
- Involvering af brugere og pårørende.

Materiale inden det anmeldte tilsyn

Som et grundlag for det anmeldte tilsyn bliver tilbuddet bedt om at sende materiale om procedurer, politikker og arbejdsgange på det pågældende tilbud til tilsynsfunktionen.

Tilbuddene har brugt meget tid på at finde dokumenter frem og sende dem til tilsynsfunktionen. En tilbudsleder siger om det:

"Det er meget omfattende ... Der er en udfordring i, at når man vil vide alting, så bliver det sådan noget overfladisk noget, som når man især ikke har kendskab til området let kan træffe nogle fejlbeslutninger på."

Det er alle de interviewede tilbud, der vurderer, at det er en meget omfattende proces med at finde dokumenter og sende dem til tilsynsfunktionen.

Udfordringen i omfanget af det skriftlige materiale fra tilbuddene deles også i vidt omfang af de tilsynsførende. Så sammen med de positive sider af materialet fra tilbuddene kan det også være et problem med alt det skriftlige materiale, de tilsynsførende skal forholde sig til.

Bredden i samtalen

Et af de positive aspekter ved det anmeldte tilsyn er, at tilsynet kommer omkring rigtig mange ting hos de respektive tilbud. De tilsynsførende kommer ved hjælp af den 12-siders skabelon omkring temaer lige fra bl.a. magtanvendelse, overholdelse af arbejdsmiljøloven til MUS-samtaler. Det er både de tilsynsførende såvel som tilbuddene selv, der generelt set er meget tilfredse med den bredde, som det anmeldte tilsyn har. Netop det at spørge ind til politikker og procedurer på enkelte centrale områder samtidig med, at man også inden det anmeldte tilsyn har haft fokus på det via servicetjekket kan karakteriseres som grundlag for at sikre kvalitet hos de enkelte tilbud.

Og som det nedenstående citat også understreger, så kan kravene i servicetjekket om at indsende materiale til tilsynsfunktionen også medvirke til at tilbuddene generelt bliver opmærksomme på at overholde og gennemføre forskellige politikker.

"Når vi sender ud og indhenter materiale, så bliver de opmærksomme på: Okay, vi har ikke vores medicininstruks – dem må vi hellere arbejde med til næste år." (tilsynsførende)

Men bredden er også noget af achilles-hælen ved det anmeldte tilsyn. Hvis vi kort vender tilbage til et af de svar som tilbudslederne gav på spørgsmålet om, hvordan de oplevede situationen ved det anmeldte tilsyn: Det er ... "mere som en eksamen end som en sparingssamtale, hvor man kan få hjælp. Det sidste opleves der ikke at være tid til."

Denne holdning kan støttes og suppleres med et også ganske sigende citat fra et tilbud om bredden i tilsynet:

"Altså fordybelsen i det, hvor man kan sige man kunne sig tid til at komme ind bagved og kigge nærmere ned og gå i dialog omkring tingene, - den forsvinder."

Denne manglende fordybelse eller grundige dialog er noget som mange tilbud, kan ikke genkende til. Og det kan de tilsynsførende også.

"Området, som vi skal omkring på de få timer (under det anmeldte tilsyn, red.) er så stort, så du kan næsten kun skøjte derhenad Det er frustrerende for dem, men sørme da også for os."

Dilemmaet består i på den ene side ønsket om bredde og forskellige relevante områder, der belyses via tilsynet og på den anden side ønsket om fordybelse og dialog om temaer, der på det aktuelle tidspunkt betyder noget for tilbuddet.

Udvælgelse af deltagere

I forbindelse med servicetjekket inden det anmeldte tilsyn, er praksis indtil videre, at de tilsynsførende udover diverse politikker og beskrivelser af arbejdsgange – også beder om,

at tilbudslederen finder x-antal handleplaner for beboere på tilbuddet Praksis er også i dag, at tilbudslederen udpeger de personer, dvs. medarbejdere og/eller afdelingsledere, der skal deltage i det anmeldte tilsyn.

Stort set alle de interviewede tilbud anbefaler ud fra nogle overvejelser om at gøre tilsynet endnu mere troværdigt og uafhængigt, at tilsynsfunktionen/de tilsynsførende op til det anmeldte tilsyn selv beder om handleplaner på konkrete beboere og selv beslutter sig for, hvilke medarbejdere/afdelingsledere eller hvilke afdelinger med givne brugere og pårørende, der primært skal danne udgangspunkt for tilsynet.

Det er muligt for alle medarbejdere, brugere og pårørende at tage kontakt til tilsynsfunktionen i forbindelse med det anmeldte tilsyn. Denne tilgængelighed er en del af det nye tilsynskoncept. Alligevel viser det sig, at det næsten udelukkende er de personer, der på forhånd er inviteret med til det anmeldte tilsyn, der også ender med at få indflydelse på den endelige tilsynsrapport og nogle af de eventuelle anbefalinger.

Så ved at tilsynsfunktionen på forhånd udvælger handleplaner, og medarbejdere til tilsynet vil man kunne sikre en større troværdighed omkring de anmeldte tilsyn.

I praksis viser det sig, at det ofte er fællestillidsrepræsentanten³ og sikkerhedsrepræsentanten, der som minimum deltager på medarbejdersiden.

Involvering af brugere og pårørende

Involvering af brugere og pårørende er formelt set en vigtig del af de anmeldte tilsyn i det nye tilsynskoncept.

Ud fra interviewene med brugere og pårørende og i samtalen med nogle af tilbuddene er det KREVIS indtryk, at tilbuddene forsøger at involvere både brugere og pårørende i de anmeldte tilsyn. Involveringen er dog meget forskellig fra tilbud til tilbud – alt efter muligheden for at involvere de brugere og deres pårørende, der er tilknyttet det enkelte tilbud.

I forhold til brugerne er det typisk en afdelingsleder, der kan vurdere, om det er muligt at få nogle brugere med til tilsynet. Den måde, som brugerne får informationen, kan eksempelvis være på et møde, hvor brugerne får briefing om, at der finder tilsyn sted.

Det er imidlertid ikke systematisk, at der har været brugere med til alle tilbuds anmeldte tilsyn i 2008. Det kan være svært at motivere brugerne til mødet med tilsynet. Og brugerne har ikke selv nogle løsninger til, hvordan man kan få involveret andre brugere til at deltage i tilsynet. Mange af brugerne vil skulle overvinde en række barrierer i sig selv for at tage med til tilsynet og det kan være noget af forklaringen bag den begrænsede brugerdeltagelse.

Alle de brugere, som KREVI interviewede, gav dog udtryk for en stor tilfredshed med at deltage i tilsynet. Det kan vi se ud fra følgende udsagn:

"Jeg synes sgu det er lidt sjovt, at man kan hive sig ovenpå på den måde, fordi det giver lige pludselig lidt til sig selv også, at du kan få lov, og DIN mening den bliver hørt, ik'?"

Alle de pårørende, som vi har talt med, ser det som positivt at deltage i det anmeldte tilsyn. Det er typisk tilbudslederen eller en afdelingsleder, der kontakter de pårørende og spørger om de vil være med til tilsynet.

³ Fællestillidsrepræsentanten såvel som sikkerhedsrepræsentanten for tilbuddene er næsten altid pædagog (SL), hvorved deltagere fra andre faggrupper så som social- og sundhedsassistent, fysioterapeut, assistent eller rengøringsassistent ikke er selvskrevne til tilsynet.

Den typiske måde at involvere de pårørende i tilsynet er et fællesmøde mellem tilsynsteamet og eksempelvis to pårørende.

Der er imidlertid, ifølge de tilsynsførende, forskel på de pårørende, i hvor høj grad de er interesserede i at deltage i tilsyn sammen med andre (eksempelvis i et gruppe-interview), som foregår nogle steder, eller om de pårørende foretrækker, at samtalen med de tilsynsførende kunne foregå på mere neutral grund, eksempelvis i den pårørendes hjem.

De fleste pårørende, som vi talte med, har ingen problemer i at deltage i tilsynet sammen med andre.

Det er de færreste pårørende, der har forslag til, hvordan man kan sikre mere engagement fra de pårørendes side i tilsynsarbejdet. En af de pårørende nævner dog som forslag til at forberede de pårørende mere på tilsynene, at man forud for tilsynet kunne tilsende nogle "undringsspørgsmål", således at de pårørende kunne spore sig ind på nogle temaer så

"... man måske kunne komme i tanke om nogle flere ting, hvis man vidste lidt mere om, hvad der ville blive spurgt om."

Dataindsamling i tilsynet

Et af de centrale elementer i tilsynet er dataindsamlingen. Dvs. det er den proces med at indsamle viden under tilsynet som grundlag for konklusion og anbefalinger til videre opfølgning. Her vil vi fokusere på det anmeldte og det uanmeldte tilsyn.

Dataindsamlingsmetoderne kan noget forskelligt. De tre dataindsamlingsmetoder, som tilsynet anvender i forbindelse med de anmeldte og de uanmeldte tilsyn er: desk research, interview, observation og afkrydsningsskemaer, dvs. primært såkaldte kvalitative dataindsamlingsmetoder. Udfordringen, som vi så i resultatafsnittet om de uklare målsætninger med tilsynet, kan også siges at få betydning for den dataindsamling, der finder sted.

Men det er forholdsvis individuelt, hvilke dataindsamlingsmetoder de tilsynsførende konkret anvender i de enkelte tilsynssituationer.

Vi ser imidlertid nogle muligheder i at tilpasse dataindsamlingsmetoderne af hensyn til

- 1) den type viden man ønsker at frembringe med tilsynene og
- 2) mulighederne for at anvende ressourcerne mest hensigtsmæssigt.

Det interne tilsyn

Det tredje element i det nye tilsynskoncept er det interne tilsyn.

Projektgruppen antager, "at det interne tilsyn medvirker primært til kvalitetsudviklingen eller kontrol i tilbuddene."

Vi må afkræfte antagelsen om, at det interne tilsyn primært medvirker til kvalitetsudvikling eller kontrol i tilbuddene, dels ud fra konstateringen af, at de interne tilsyn ikke er blevet implementeret i særlig høj grad og dels ud fra interessenternes vurdering af virkningerne af det interne tilsyn.

Årsagen til den forholdsvis begrænsede implementering af det interne tilsyn i forhold til det uanmeldte og det anmeldte tilsyn kan være mange.

For det første er den endelige skabelon for det interne tilsyn først blevet afklaret og meldt ud medio juni 2008.. Nogle af tilbuddene har bl.a. været uenige i det første udspil om, at de interne tilsyn skulle være uanmeldte.

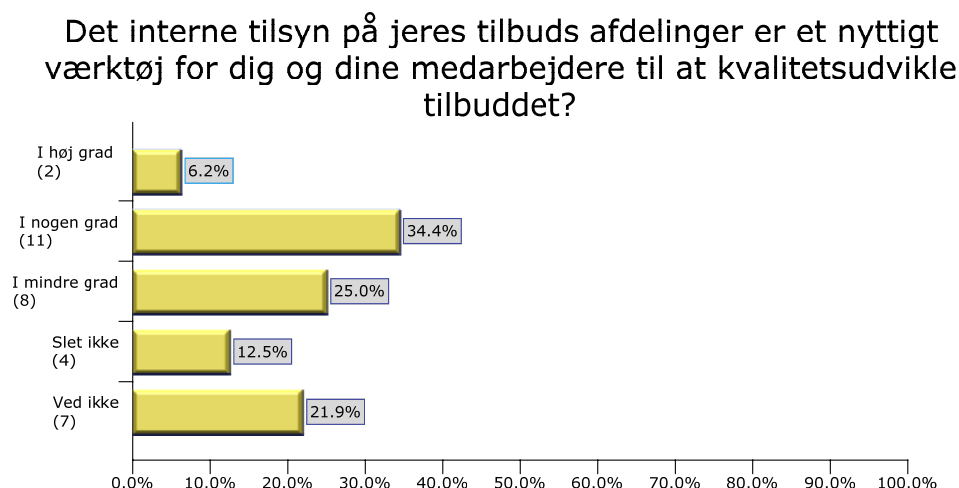
For det andet har det været op til tilbudslederne selv at indarbejde og implementere det interne tilsyn i den eksisterende praksis uden en egentlig deadline herfor. Det er dermed

ikke fra tilbuddenes side blevet set som en skal-opgave, selv om et af de mere kritiske tilbud ellers beskriver det som sådan:

"Den eneste grund til, at vi gør det (laver interne tilsyn, red.) er, at tilsyns-sche-fen siger vi skal."

For det tredje kan forklaringen bag tilbuddenes manglende implementering måske findes i selve formålet med det interne tilsyn. Vi har spurgt tilbudslederne, om de ser det interne tilsyn som et nyttigt værktøj for lederne og medarbejderne til at kvalitetsudvikle tilbuddet.

Diagram 14



Af diagram 14 ser vi, at små 41 % af tilbudslederne i høj grad eller i nogen grad ser de interne tilsyn som et værktøj til at kvalitetsudvikle tilbuddet. 22 % ved det ikke. Og godt 37 % af tilbuddene vurderer, at det i mindre grad eller slet ikke er et nyttigt værktøj til kvalitetsudvikling. Sammenholder vi disse tal med de vurderinger fra tilbuddene, der rent faktisk har implementeret de interne tilsyn i 2008, viser det sig, at det kun er 5 tilbud (godt 45 % af de implementerende tilbud), som vurderer, at det kan medvirke til en løbende udvikling af det pågældende tilbuds rammer og ydelser.

Hvad enten man som tilbud har gennemført det interne tilsyn eller ej – så vurderer 40-45 % af tilbuddene, at de interne tilsyn kan medvirke til at opfylde en af sine vigtigste målsætninger, nemlig kvalitetsudvikling.

Den anden oprindelige målsætning om, at de interne tilsyn også skal bidrage til kontrol, må antages at være nedtonet en smule, da det uanmeldte element nu er pillet ud af skabelonen for de interne tilsyn.

Tilbuddenes holdning til de interne tilsyn deler sig igen i to lejre. Dem, der er positive og dem, der er negative.

Den positive lejr, som er den mindste af de to, kan eksemplificeres med to tilbud, der uafhængigt af hinanden beskriver de interne tilsyn som "egenkontrol" af egen praksis. De beskriver begge ideen bag de interne tilsyn som en god model, som med det ene tilbuds ord "bliver initieret af eksternt krav". Netop det eksterne krav og pres fra tilsynsmyndigheden gør, at tilbuddet i dette tilfælde ser det som en nødvendighed, at de implementerer konceptet.

Den større negative lejr formulerer bl.a. utilfredsheden således:

"Vi kan ikke bruge det interne tilsyn til kontrol. Det er ikke den måde, vi driver ledelse på."

En anden tilbudsleder supplerer meget i samme spor:

"Det interne tilsyn er skudt helt ved siden af. Det låser lidt for meget lederne."

Kritikken går primært på, at det interne tilsyn forstyrrer den fleksibilitet, der er og bør være i ledelsen på et socialt eller socialpsykiatrisk tilbud, eller at det formaliserer en praksis, som der allerede er på stedet.

Ledelsesrummet bliver med andre ord indsnævret uhensigtsmæssigt meget ved de interne tilsyn.

De sidste to tilsynsformer er det løbende tilsyn og det skærpede tilsyn. Vi har ikke data, der siger noget om, at disse tilsynsformer er med til at påvirke tilsynets resultater.

7.2.3 Ressourcer til det nye tilsyn

Vi ser i det følgende på, hvilke ressourcer tilsynet har for at kunne sætte aktiviteterne i gang.

7.2.3.1 TILSYNSCHEF

Projektgruppen har følgende antagelser om, hvad funktionen som tilsynschef kan bidrage til i forhold til resultaterne: *"Tilsynschef sikrer opfølgning på tilsynene, hvilket styrker kvalitetsudviklingen af tilbuddene"*

Tilsynschef sikrer objektive tilsyn, hvilket øger troværdigheden af tilsynene hos interessenterne

Tilsynschef sikrer, at de tilsynsførende rapporterer deres observationer loyalt, hvilket styrker troværdigheden af tilsynene

Tilsynsførende rapporterer til tilsynschef, hvilket giver mere objektive tilsynsrapporter."

Vi har ikke data på, hvordan tilsynschefen sikrer opfølgning på tilsynene.

I vores interview med de tilsynsførende giver flere udtryk for, at dialogen med tilsynschefen styrker deres forberedelse af tilsynet ved at give fokus, og at dialogen styrker deres arbejde med tilsynsrapporterne.

"Det (at vi har fået en tilsynschef, red.) har vist sig at være en rigtig god støtte. Man kan altid gå ind og få en snak om, hvordan man griber en konkret sag an.... Det er godt, at der er kommet et led ind mellem os som tilsynsførende og så tilbuddene."

Der er også tilsynsførende, der peger på, at det ikke gør den store forskel, om de refererer til en tilsynschef eller en driftschef.

Tilbuddene har vanskeligere ved at vurdere betydningen af tilsynscheffunktionen. Som tidligere nævnt i organiseringsafsnittet, ser flere tilsynets organisering som rigtig af hensyn til uafhængigheden og uvildigheden, men at der er en tilsynschef har ingen betydning for deres vurdering af tilsynets kvalitet.

Vi vurderer, at tilsynscheffunktionen har betydning for, at de tilsynsførende får den nødvendige feedback på deres tilsynsaktivitet og at det mindsker kasketforvirringen ikke at skulle drøfte tilsynsaktiviteten med en driftschef. På den måde er funktionen med til at sikre objektivitet i tilsynet.

7.2.3.2 TILSYNSFØRENDE

I vores interviews med specielt ledere og medarbejdere på tilbuddene er det blevet klart for os, at der stilles store krav til, hvad de tilsynsførende skal kunne.

Tilbuddene har ønsker om, at de tilsynsførende har faglig indsigt i det område de skal føre tilsyn med. Hvor stor denne indsigt skal være, er der uenighed om, som vi viste i afsnittet om organisering. Nogle tilbud ser gerne egentligt pædagogisk specialuddannede til at føre tilsyn, andre ser gerne generalister, der kan stille de "dumme spørgsmål".

Vores indtryk er, at der stilles store krav til de tilsynsførendes formelle uddannelse og deres kompetencer. De skal have en vis indsigt i deres tilsynsområde, de skal have gode menneskekundskaber med fornemmelse for, hvad der foregår på tilbuddene, de skal være bevidste om, hvad de måler på, og hvordan de måler – metodisk kompetence, og de skal have formidlingsmæssige kompetencer til at skrive rapporterne.

En tidligere undersøgelse af tilsyn i amterne nævner følgende kvalifikationer og kompetencer hos de tilsynsførende som vigtige:

- Solidt erfarne socialarbejdere med efter- og videreuddannelse (pædagoger, socialrådgivere, lærere, mange med ledererfaring)
- Stor specialviden inden for området
- Praktisk erfaring med tilsynsområdet (UFC 2006, s. 53).

KREVI's vurdering er, at de tilsynsførende er med til at gøre en afgørende forskel for resultaterne af tilsynet. Faglighed, systematisk og metodisk indsigt er afgørende kompetencer, og honoreres på den måde, det nye tilsyn har valgt at have tilsynsteams med både fagligt uddannede og med planlæggere.

7.2.4 Delkonklusion

KREVI kan pege på følgende, der er med til at påvirke resultaterne i det nye tilsyn:

- Offentliggørelse af rapporter på regionens og tilbuddenes hjemmesider
- Veldisponerede og godt formidlede tilsynsrapporter
- Det anmeldte og uanmeldte tilsyn
- Tilsynsteams
- Organisering der signalerer uafhængighed specielt hos de pårørende og de tilsynsførende selv
- Skabeloner der er med til at sikre systematik
- De tilsynsførende
- Funktionen som tilsynschef.

Offentliggørelsen af tilsynsrapporterne på Region Syddanmarks og tilbuddenes hjemmesider bidrager til at sikre åbenhed og kontrol af tilbuddene.

Tilsynsrapporterne får stor ros fra tilbudslederne. De tager fat på relevante problemstillinger og er formidlet i et tydeligt sprog. Medarbejderne på tilbuddene, pårørende og brugere forholder sig i mindre grad til tilsynsrapporterne.

De tilsynsførende får i overvejende grad gode tilbagemeldinger fra tilbud, pårørende og brugere. Skudsmål som velforberejdede, grundige, de stiller gode spørgsmål, er lyttende og åbne, går igen fra tilbagemeldingerne. De tilsynsførendes faglighed og deres metodiske kundskaber er væsentlige faktorer til at nå tilsynets resultater. Region Syddanmark har en god praksis med at sammensætte tilsynsteams, der både består af fagkonsulenter med kendskab til indholdsmæssige problemstillinger på tilbuddene, og AC'ere, der er skolet til systematisk at arbejde med undersøgelser.

Vi har ikke kunnet identificere forskelle i det anmeldte og uanmeldte tilsyn i forhold til at efterleve tilsynets målsætninger. Begge tilsynsformer har bidraget til både kontrol, kvalitetssikring og kvalitetsudvikling af tilbuddene.

Skabelonerne for det anmeldte og uanmeldte tilsyn bidrager til systematisk indsamling af data og objektive tilsynsrapporter.

Organiseringen af det nye tilsyn betyder, at driftsafdelingerne ikke fører tilsyn med egne tilbud. Dette er med til at sikre den nødvendige uvildighed i tilsynet. Organiseringen med en tilsynschef uden for det sociale område betyder også en større uvildighed i tilsynet og er med til at sikre kvalitativ sparring og ledelse for de tilsynsførende, hvilket også styrker tilsynets objektivitet.

KREVI kan pege på følgende, der ikke virker i det nye tilsyn:

- Volumen af tilsyn
- Det interne tilsyn
- Uddannelsen af de tilsynsførende
- Servicetjekket ikke implementeret som planlagt
- Timeout ikke implementeret som planlagt
- Dialog med drift ikke implementeret som planlagt
- For omfattende anmeldt tilsyn
- Uanmeldt tilsyn lignede i begyndelsen det anmeldte for meget.

Vi vurderer, at regionen med det nye tilsyn har slået et for stort brød op. Der anvendes for mange ressourcer i forhold til nytten af tilsynet. To eksterne tilsyn og interne tilsyn på alle tilbuddets afdelinger har for lille en virkning i forhold til det arbejde, der bliver lagt i tilsynene.

Det interne tilsyn på tilbuddene formaliserer en ledelsespraksis, som allerede er på tilbuddene. Denne formalisering betyder dog, at man griber ind i ledernes ledelsesform og -stil og unødigt afgrænser ledernes ledelsesrum. Det er også under halvdelen af tilbuddene, der har gennemført det interne tilsyn i 2008 på deres afdelinger.

Vi vurderer, at der har været en begrænset effekt af det 4-5 dages kursus, de tilsynsførende har deltaget i. Det skyldes dels, at der har været en stor udskiftning blandt de tilsynsførende, og de nye tilsynsførende ikke er blevet tilbudt samme uddannelse, som de tilsynsførende, der var med fra starten i det nye tilsyn. Der er heller ikke blevet fulgt systematisk op på uddannelsen i det læringsrum, der hedder "timeout". Evaluatorene vurderer, at den største læringseffekt opnås ved, at de nye tilsynsførende deltager som "føl" på tilsynene sammen med mere erfarne tilsynsførende, altså en form for sidemandsoplæring, og det er også en praksis, man følger i tilsynet. Servicetjekket er afgørende for, at de tilsynsførende er velforberejdede inden tilsynsbesøgene. Evaluatorene vurderer dog, at disse servicetjeks ikke fungerer optimalt. Det er ikke altid, at fagkonsulenten deltager, og det er ikke altid, at HR og Økonomi møder op til dette møde.

Opfølgningen mellem tilbud og drift som følge af tilsynet fungerer ikke optimalt.

Det anmeldte tilsyn er meget omfattende, og det er evaluatorernes vurdering, at det ikke i tilstrækkeligt omfang åbner op for en dialog på tilbuddene, fordi der er for mange punkter i skabelonen, der skal gennemgås. Det er ikke altid, de tilsynsførende når alle punkter, og det er ikke altid, at tilbuddene får lejlighed til at uddybe nogle af de punkter, som de selv ser som centrale i skabelonen. Dette giver begrænsninger i dialogen mellem tilbud og de tilsynsførende.

Det uanmeldte tilsyn er udviklet i løbet af det år, det har virket i regionen. De første uanmeldte tilsyn var en slags "mini anmeldt tilsyn", hvor de samme punkter og dataindsamlingsme-

toder gik igen fra det anmeldte tilsyn. Denne tilsynsform har dog i højere grad udviklet sig til et tilsyn med kontrol som fokus og i denne sammenhæng med indsamling af hårde data så som tjek af handleplaner, medicin håndtering, magtanvendelse, fravær mv.

7.3 Eksterne faktorer der kan påvirke tilsynets resultater

I tilsynets programteori og i den foregående analyse har vi beskrevet, hvordan der også kan være andre faktorer, der medvirker til, at målsætningerne om kontrol, kvalitetssikring og kvalitetsudvikling kan indfries: god og synlig ledelse, medarbejderne i tilbuddet, organisationskulturen, efteruddannelsesmuligheder, tilbuddets relation til omverdenen herunder blandt andet samarbejdet med regionen i øvrigt og samarbejdet med kommunerne.

Der er tilbud, der fremhæver tilsyn som foretages af andre instanser: Arbejdstilsynet, ombudsmanden, fødevarekontrollen, det kommunale tilsyn med borgeren og brandtilsynet. Og det nævnes, at nogle af disse tilsyn lapper ind over nogle punkter i det nye tilsyn fra regionen og dermed kan være med til at påvirke tilsynets resultater.

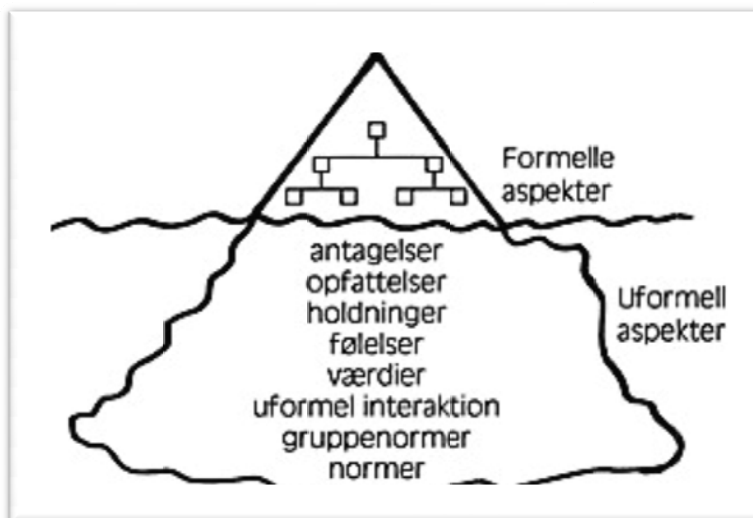
Samarbejdet med kommunerne er også en ekstern faktor som, vi antager, kan påvirke kvalitetssikringen, kvalitetsudviklingen og kontrollen af tilbuddene. Kommunerne henviser bruger til tilbuddene og har en tilsynsforpligtigelse i forhold til deres visiterede borgere, hvor de skal føre tilsyn med, at deres borgere får den ydelse, som kommunen betaler for. Dette er også et væsentligt kvalitetssikrings- og kontrolelement.

Vi antager, at flere af de nævnte faktorer har større indflydelse på tilsynets målsætninger end tilsynet selv. Denne antagelse bakkes op af ledelses- og organisationsvidenskabens organisationsteori, der fortæller, at den måde man organiserer sig på, har stor betydning for kontrollen af ydelserne i organisationen, og på hvordan de ansatte i organisationen kan kvalitetsudvikle og kvalitetssikre ydelserne.

Organisationsteorien belyser, hvordan organisationer koordinerer (leder, styrer og kommunikerer) og arbejdsdeler deres opgaveløsning (Mintzberg 1983). Teorien kan belyse, hvordan de sociale tilbud praktiserer ledelse, styring, kommunikation og samarbejde i deres opgaveløsning.

En væsentlig pointe i organisationsteorien er, at tilbuddene på det sociale område både består af en formel struktur (organisationsdiagram, fysiske rammer og demografisk struktur (medarbejdernes køn, alder, uddannelse) og en uformel struktur (organisationskultur: kultur, værdier, normer m.v.) Tilbuddene kan beskrives som et isbjerg, hvor den synlige del af isbjerget over vandoverfladen som bekendt kun udgør en lille del af det samlede bjerg, mens det, der er under vandoverfladen, fylder mest. Vi kan illustrere tilbuddene på følgende måde:

Figur 10 Organisering af tilbuddene på det sociale område



Kilde: Borum 1995

Figur 10 viser både den formelle og uformelle del af et tilbud. I den formelle del er der en ledelse, som koordinerer, styrer og kommunikerer med sine medarbejdere for at løse arbejdsopgaverne. Her ligger der megen kontrol, kvalitetssikring og kvalitetsudvikling. De ansattes uddannelse i tilbuddene som fx pædagog, psykolog, social- og sundhedsassistent er også en væsentlig kilde til kontrol og kvalitetssikring i tilbuddet. Professionen eller faggruppen er en væsentlig garanti for, at tilbuddet har de ydelser på hylderne, som loven angiver, og at disse ydelser lever op til den fornødne kvalitet. De fysiske rammer i form af lokaler, bygninger, omgivelser er også væsentlige parametre for, at kvaliteten af tilbuddets ydelser er i orden.

Vores pointe er, at den måde, man formelt har organiseret sig på i tilbuddene, har stor betydning for kontrol, kvalitetssikring og kvalitetsudvikling i tilbuddene. En leder fortæller i denne sammenhæng:

"Og der bliver der ført et dagligt ledelsesmæssigt tilsyn med, ved at man læser BOSTED, ved at man er omkring de her, ved at man snakker med borgerne, og ved at man snakker med de ansatte."

En anden leder siger om sin rolle:

"Altså jeg tror jo meget på, at det er i hverdagen, alle de her ting står sin prøve omkring hvordan vi behandler vores børn og vores medarbejdereDet tror jeg ikke et tilsyn ændrer på. Det tror jeg faktisk ikke."

Hvis vi bevæger os ned under vandoverfladen og ser på tilbuddets uformelle del: organisationskulturen, ligger der også her en væsentlig kilde til, at tilbuddet lever op til tilsynets målsætninger. Denne kultur er med til at angive, hvad der er "passende adfærd" i det enkelte tilbud (Nørgaard m.fl. 2008). Organisationskulturen kan være bestemmende for, hvordan tilbuddets ansatte ser på sine brugere, hvordan de taler til og behandler brugerne, hvordan brugerne taler til hinanden, hvordan ledelsen taler til sine medarbejdere, og hvordan medarbejderne taler til hinanden indbyrdes. Organisationskultur er en væsentlig faktor for relationerne i tilbuddet og dermed også en væsentlig faktor for, at kvaliteten er i orden.

En medarbejder siger følgende om vigtigheden af at bevare ånden eller kulturen for at bevare kvaliteten på tilbuddet:

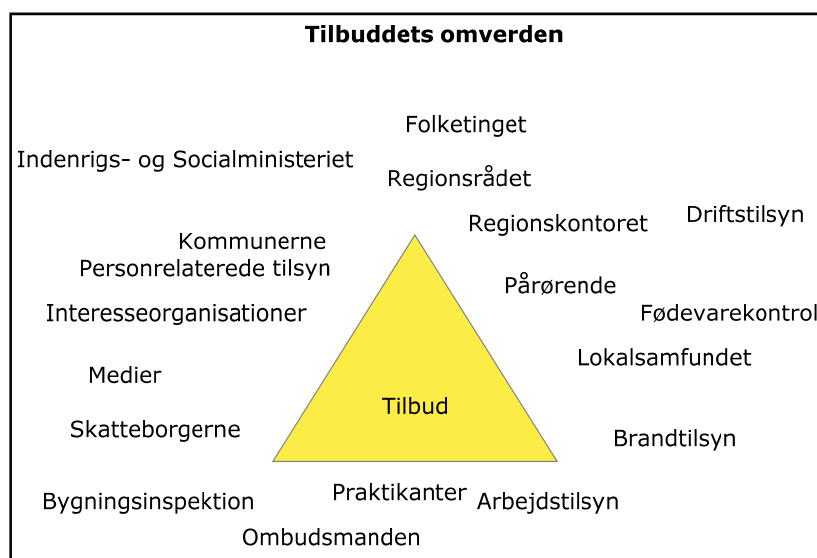
"Og det personale, som er det gamle, ik ´også – altså de skal trække en vanvittig hård linje for at holde ånden, for ellers så smuldrer det. Så kan vi ikke holde den der standard..."

En leder siger om den uformelle del af organisationen:

"Men vi behøves jo ikke åbenlyst at kontrollere yderligere. Altså der er også grænser for kontrol. Fordi at... den tror jeg sådan set ikke så meget på, fordi det er bedre, at vi åbent og ærligt tør sige tingene til hinanden.."

Figur 10 viser ikke, at tilbuddene på det sociale område også har en relation til deres omverden: pårørende, praktikanter, kommuner, lokalsamfundet, foreninger, interesseorganisationer og op ad i regionen til driftsområdet ved de pædagogiske konsulenter og driftschefen og den administrative og politiske ledelse m.v., som vist i følgende figur:

Figur 11



Omverdensrelationen er også afgørende for kontrol, kvalitetssikring og kvalitetsudvikling. Som en tilbudsleder udtrykker det:

"Men jeg synes, at tilsynet reelt ligger i det samarbejde man har. Altså hvis vi har et samarbejde med regionen, socialafdelingen, de konsulenter, der er ansat der – vi er åbne, vi inviterer dem ud, og vi har fælles processer med dem omkring forskellige ting og sager og en masse drøftelser, vi lægger problemstillinger frem og beder dem om at få hjælp, når der er nogle konkrete ting og så videre – så er det jo et langt, langt mere kvalificeret tilsyn, der reelt set ligger i det."

En medarbejder siger om relationen til omverdenen:

"Og det vil sige den snak, som forældre indbyrdes har omkring os, de rygter eller historier, der kommer og også den snak eleverne indbyrdes har om os, det er nok det mest effektive tilsyn, der findes."

Vi ser tilbuddenes organisering og deres omverdensrelation som afgørende for, at målsætningerne om kontrol, kvalitetssikring og kvalitetsudvikling af tilbuddene kan efterleves. Dette har også betydning for, hvor ambitiøse man skal være med tilsyn, og for hvor mange ressourcer man skal lægge i tilsynet. Alt andet lige vil der være andre faktorer, der har større indflydelse på tilsynets målsætninger end tilsynet selv.

Vi kan vise påvirkningen fra tilsynet i følgende figur:

Figur 12



Figuren viser en diagonal stiplede linje på tværs af virkningerne, hvor den øverste del af den stiplede linje viser påvirkningen fra tilsynet, og den nederste del viser påvirkningen fra andre faktorer. Det er ikke en figur, der er baseret på eksakt videnskab. Figuren er inspireret af vores interviews med brugere, pårørende, ledere, medarbejdere, tilsynsførende og projektgruppen for det nye tilsyn, evaluatorernes teoretiske og praktiske viden om organisationer og nyere forskning på tilsynsområdet (Nørgaard m.fl. 2008).

Vi indsætter ledelsesinformation som den kortsigtede virkning af tilsynet, fordi vi antager, at tilsynet i første omgang skal give den politiske og administrative ledelse i regionen informationer om tilbuddene. Dette er den primære intention med lovgrundlaget for tilsynet, som vi tidligere har beskrevet i kapitlet vedrørende tilsyn som styringsredskab.

Den stiplede linje i den kortsigtede virkning viser, at tilsynet ikke er den eneste ledelsesinformation. Ledelsen får også informationer fra tilbuddenes årsrapporter eller virksomhedsplaner, fra tilbuddenes budgetter og regnskaber, fra fraværstatistikker m.v. (Nørgaard m.fl. 2008, s. 188).

Denne information vil i den mellemlange virkning påvirke kontrollen, kvalitetssikringen og kvalitetsudviklingen af tilbuddene, men tilsynets påvirkning vil dog være mindre end påvirkningen fra andre faktorer tilsammen. Ligeledes vil tilsynet også påvirke den langsigtede virkning, men her i endnu mindre grad end ved den kortsigtede og mellemlange virkning. De andre faktorer har vi skitseret tidligere i dette afsnit.

7.4 anbefalinger - hvilke udviklingsmuligheder er der i det nye tilsyn?

Præciser målsætninger med tilsynet.

De nuværende målsætninger er uklare. Det betyder, at det kan være vanskeligt:

- at forklare tilsynets interesser, hvorfor der skal være et tilsyn
- at iværksætte aktiviteter i tilsynet, der matcher tilsynets målsætninger og dermed målretter tilsynet
- at indsamle data i tilsynet til at måle opfyldelsen af målsætninger på tilbuddene
- at evaluere tilsynets effektivitet og kvalitet.

Målsætningerne kan præciseres via en behovsanalyse, hvor Region Syddanmark analyserer, hvilke konkrete behov det nye tilsyn skal dække. Et nyt projekt bør altid starte med at spørge: Hvilken situation står vi i? Hvilke behov skal det nye projekt dække? Hvilke problemstillinger skal løses med det nye projekt? Denne behovsanalyse kan tydeliggøre målsætningerne for projektet.

Situationen i Region Syddanmark med projekt Tilsyn var dels, at den nye region, som er en sammenlægning af fire tidligere amter, skulle udvikle et nyt fælles tilsynskoncept for regionens tilbud, og dels var der et ønske om at følge de nye fælles tilsynsprincipper fra Danske

Regioner, som er en vejledning for, hvordan regionerne kan planlægge og gennemføre tilsyn med deres egne tilbud. Medieomtalen om en afdeling på Strandvænget var også en anledning til øget fokus på tilsyn.

Mediernes fokus skal ikke undervurderes. Nyere forskning om tilsyn taler om politik på pressens præmisser, en "medialiseret" politik, hvor medierne er med til at sætte dagsordenen (Nørgaard 2007, Nørgaard m.fl. 2008, Petersen m.fl. 2008, Albæk 2008).

Medieomtale giver anledning til at analysere, hvor omfangsrigt problemet er med tilbud, der falder igennem med uacceptable kvalitetsnormer og adfærd. Er det en stor del af tilbuddene på det sociale område, en mindre del, eller er der tale om et enkeltstående tilfælde? Inden for organisationsteorien opererer man med begrebet "permanent fejlende organisationer" (Scott 2003, s. 356) – dvs. organisationer, hvor kulturen kan være kørt totalt af sporet, ikke er responsive over for sine brugere, hvor der ikke er sammenhæng mellem aktiviteter og de resultater organisationen skal opnå, hvor de fysiske rammer er utidssvarende, hvor personalet ikke har de fornødne kompetencer til at løse opgaverne, ledelsen ikke formår at tydeliggøre strategien for arbejdet m.v. Fejlende organisationer kan have mange årsager, og disse årsager bør analyseres, før man griber til løsninger. Men spørgsmålet er, hvor mange organisationer der falder totalt igennem – er permanent fejlende?

Behovsanalysen bør også have en nøgtern vurdering af, hvad tilsyn kan og ikke kan. Som en leder på et tilbud siger:

"Man skal ikke tro, at tilsynet løser alle problemer eller ligesom opfanger alt."

Tilsyn kan ikke enkeltstående forhindre møgsager i medierne (Nørgaard m.fl. 2008, Rambøll 2006), men kan sammen med en lang række andre aktiviteter i og uden for tilbuddene forebygge møgsager og forebygge uacceptabel adfærd hos personalet i forhold til de svageste grupper i samfundet.

En analyse af behovet for tilsyn skal også ses i relation til de andre kvalitetstiltag, der foregår på det sociale område i regionen: pædagogiske projekter, Den Sociale Kvalitetsmodel, Det Sociale Indikatorprojekt. Hvordan kan tilsynet spille sammen med og supplere de andre kvalitetsprojekter? Regionen bør analysere denne situation nærmere med henblik på at tilpasse det nye tilsyn til de andre kvalitetstiltag og øvrige dokumentationstiltag på det sociale område.

I denne sammenhæng vil vi nævne regeringens kvalitetsreform for den offentlige sektor, der blandt andet har som målsætning, at indførelsen af akkreditering på plejehjem og dagtilbud på sigt skal være med til at sikre en afbureaukratisering ved, at akkreditering kan erstatte det formelle tilsyn (Deloitte 2008, s. 4, 10, 42). På samme måde kan regionen analysere mulighederne for, om Den Sociale Kvalitetsmodel vil kunne erstatte tilsynet for de sociale og socialpsykiatriske tilbud.

Behovsanalysen kan målrette tilsynet og give klare og tydelige målsætninger for tilsynet, som vil gøre det lettere at matche aktiviteterne i tilsynet med de ønskede resultater i den kontekst, som tilsynet er i i dag. Det vil være tydeligt, hvad det er, de tilsynsførende skal måle på i skabelonerne, og hvordan tilsynsrapporterne skal udformes. Det vil for de tilsynsførende give en fælles systematik at arbejde ud fra, så man kan forebygge, at tilsynet bliver for personbåren.

Mindsk antallet af eksterne tilsyn.

Kun ét tilsyn pr. år pr. tilbud. Foretag et anmeldt tilsyn det ene år og et uanmeldt tilsyn det andet år. Sørg for at det uanmeldte tilsyn har fokus på kontroldelen i form af at sikre arbejdet med handleplaner overholdes, medicin håndtering, magtanvendelse, bygningsinspektion, brandtilsyn mv. Det uanmeldte tilsyn bør have fokus på hårde data. Det anmeldte tilsyn bør være mere dialogorienteret, hvor de tilsynsførende indhenter bløde data via interviews

og/eller observation, hvor det er brugere, pårørende, ledere og medarbejderes opfattelser og vurderinger, der er centrale. Disse to tilsynsformer kan supplere hinanden i forhold til kontrol og kvalitetssikring og – udvikling. Det er vigtigt, at både det anmeldte og uanmeldte tilsyn indsamler data, der kan sige noget om tilsynets målopfyldelse.

Afskaf det interne tilsyn.

Det griber unødigt ind i ledelsesform og ledelsesstil og formaliserer unødigt en praksis, der foregår i forvejen på tilbuddene.

Udarbejd en mindre omfangsrig skabelon for det anmeldte tilsyn.

Overvej om der er nogle punkter, der kan indgå i det uanmeldte tilsyn og styrk de punkter, der animerer til dialog mellem tilbud og de tilsynsførende. Overvej i denne sammenhæng, hvilke oplysninger der er påkrævet at have i forvejen, og hvilke oplysninger der er mindre vigtige. Igen er det målsætningen for det anmeldte tilsyn, der skal være afgørende for, hvilke type data man vil indsamle.

Hvis målsætningen fx er at føre tilsyn med kvalitet, kunne man forestille sig, at de tilsynsførende ville have en skabelon med mere dialogorienterede spørgsmål, hvor det er tilbuddenes opfattelser og tolkninger, der er centrale. De dialogorienterede punkter eller spørgsmål i den nuværende skabelon for det anmeldte tilsyn kan fx være:

- Pædagogisk koncept og metode
- Hvordan omsættes pædagogiske mål og værdier i hverdagen?
- Samarbejde med forældre/pårørende
- Eksterne samarbejdsforhold
- Fysisk arbejdsmiljø
- Psykisk arbejdsmiljø
- Uddannelse og udvikling
- Ledelse og organisation.

Det er vigtigt at pointere, at det er eksempler på punkter, vi har taget fra den nuværende skabelon, der kan invitere til en dialog mellem de tilsynsførende og det enkelte tilbud, og hvor det i høj grad er tilbuddenes forståelser og tolkninger, der er centrale.

Indholdet af skabelonen for det uanmeldte tilsyn vil på tilsvarende måde skulle afspejle den målsætning, der er med det uanmeldte tilsyn. Hvis målsætningen er at kontrollere, om tilbuddene overholder gældende lovgivning, kontrollere om bestemte procedurer følges og om dokumentationen er i orden, kunne skabelonen fx indeholde følgende punkter:

- Hvordan introduceres til reglerne om magtanvendelse?
- Antal og arten af magtanvendelser siden sidste tilsyn
- Hvordan er magtanvendelserne fulgt op?
- Vold beboerne/brugerne/eleverne imellem
- Andet (evt. politianmeldelser)
- Medicinopbevaring /-instruks
- Sygefraværstatistik
- Aktuelt antal langtidssyge
- Sygefraværspolitik
- Anmeldte arbejdsskader og arten af disse siden sidste tilsyn
- Vold mod personale (omfang og type, evt. politianmeldelser)
- Dato for sidste APV – hvordan følges op?
- Arbejdstilsynsbesøg, evt. påbud
- Politikker – røg, vold, misbrug m.v.

- Dato for seneste beredskabsplan, brandsyn og brandøvelse og resultatet heraf
- Levnedsmiddelkontrol – seneste besøg og resultatet heraf.

Igen er det vigtigt for evaluatorene at fastslå, at der kun er tale om eksempler. Skabelonen for det uanmeldte tilsyn vil være afhængig af målsætningen for det uanmeldte tilsyn.

De ovennævnte punkter illustrerer, at der er nogle punkter, der egner sig mere til dialog, og der er nogle punkter, der egner sig mere til, at de tilsynsførende vinger oplysninger af. Det er forskellige dataindsamlingsmetoder, som kan noget forskelligt alt efter målsætningen med tilsynet.

Styrk uddannelsen af tilsynsførende via sidemandsoplæring og via flere "timeouts".

Formel uddannelse i form af et 4-5 dages kursus har mindre effekt end uddannelse, hvor den nye tilsynsførende er på tilsyn med en mere erfaren kollega. Sørg for at holde timeouts med jævnlige intervaller, hvor de tilsynsførende og tilsynschefen kan følge op på eventuelle problemstillinger i tilsynet. Dette er et vigtigt læringsrum og har stor effekt i forhold til at videreudvikle tilsynet.

Styrk servicetjekket.

Dette er afgørende for at være ordentligt forberedt til tilsynet. Hvis regionen vil bibeholde den nuværende tilsynsorganisation, hvor de tilsynsførende ikke fører tilsyn med tilbud på eget driftsområde, bør servicetjekket styrkes. Som minimum må man forlange, at fagkonsulenten fra driftsområdet deltager i servicetjekket sammen med de tilsynsførende. Regionen kan overveje, om det altid er nødvendigt, at driftsområdets HR-person og økonomiperson skal deltage. Det kan evt. afhænge af situationen, hvis fx der er nogle uklare fraværstatisikker, eller der er uklarheder omkring normeringer.

Hav fokus på dataindsamlingsmetoderne.

Dokumentstudier, enkeltinterviews, gruppeinterviews og observationer kan noget forskelligt. Sørg for at de tilsynsførende bruger de samme metoder i tilsynene. Dataindsamlingen bør styres af, hvad det er for målsætninger, tilsynet skal måle i forhold til. Målsætningerne er afgørende for, hvad indholdet i skabelonen skal være, og om man vælger interviews, observation, dokumentstudier etc.

Dokumentstudier anvender de tilsynsførende til at forberede det anmeldte tilsyn. Tilsynet indhenter et omfattende materiale fra de enkelte tilbud. Det er uhensigtsmæssigt, hvis man fra tilsynsfunktionen beder om ting, som man måske fra andre kanaler i regionen godt selv kan finde frem. Dvs. man må forebygge dobbeltarbejde og i højere grad anvende fælles it-systemer eller ledelsesinformationssystem. Der pågår i øjeblikket et arbejde på det sociale område med at udrulle det fælles sags- og dokumenthåndteringssystem BOSTED, og der er en tilbudsleder, der i spørgeskemaundersøgelsen nævner muligheden for at udarbejde en fælles portal, hvor materialet fra tilbuddene til tilsynene kan ligge.

Vær opmærksom på pårørendes inddragelse i tilsynet.

Det bør undersøges, hvordan pårørende i højere grad kan inddrages i tilsynet. Regionen kan overveje muligheden for større fleksibilitet i forhold til de pårørendes deltagelse i interviews bl.a. i form af telefoninterviews eller besøg i pårørendes hjem. Ligeledes bør tilbuddene være opmærksomme på, at de pårørende bliver præsenteret for resultaterne af tilsynet.

De pårørende bør udvælges tilfældigt til tilsynet.

Dette kan være med til at styrke gyldigheden af tilsynet.

Medarbejderne bør udvælges tilfældigt af tilsynet til det anmeldte tilsyn.

Dette styrker gyldigheden af tilsynet. Alternativt kan det være tillidsmanden og sikkerhedsrepræsentanten, der deltager som faste repræsentanter i tilsynet.

Handleplaner på tilbuddene bør udvælges tilfældigt af de tilsynsførende.
Dette styrker tilsynets gyldighed.

Uanmeldte tilsyn kan også udføres uden for de tilsynsførendes normale arbejdstid.
Dette kan være med til at styrke kontrolaspektet i det uanmeldte tilsyn.

Anvend tilsynsrapporterne til at styrke opfølgningen og dialogen med driftsafdelingerne i regionen.

Rapporterne er et oplagt redskab til dialog mellem tilbuddet og driften for ad den vej at styrke kvalitetssikringen og – udviklingen i tilbuddet. Lav en fast procedure for, hvem der gør hvad hvornår, når rapporterne er færdige.

Det nye tilsyn kan være med til at sikre kvalitetsudviklingen i tilbuddene. Tilsyn kan virke som et feedbackredskab for tilbuddene, når de skal lære eller kvalitetsudvikle. Det er dog væsentligt i denne sammenhæng at fremhæve, at hovedparten, af det vi lærer som mennesker i arbejdslivet, lærer vi gennem at løse problemer på vores arbejde. Læring foregår hele tiden og er ikke kun noget, der foregår på kurser, via rapporter eller specielle temadage (KREVI 2009).

Den store udfordring for organisationer er at få synliggjort de enkelte ansattes viden, og at bruge denne viden til at blive bedre problemløsere og dermed blive mere effektive og opnå større kvalitet. Hvis tilbuddene skal have fuldt udbytte af bl.a. tilsyn, bør der i tilbuddene være etableret såkaldte læringsrum, hvor både ledere og medarbejdere er deltagere. I læringsrummene bør ledere og medarbejdere tage fat på arbejdsrelaterede problemstillinger på organisationsniveau, og i denne sammenhæng kan tilsynet være et godt redskab til at indkredse problemer, der er værd at tage fat på. Tilsynet kan være med til at synliggøre viden til at løse problemerne, og det kan være med til at pege på, om problemerne er løst (Ibid.)

Hvis tilbuddene skal drage nytte af tilsyn til kvalitetsudvikling, bør de have læringsrum i deres organisation, hvor de arbejder systematisk med kvalitetsudvikling. Dette kaldes også for evalueringskultur eller læringskultur.

Læringskulturen er betinget af, at der systematisk bliver fulgt op på anbefalingerne i tilsynsrapporterne både internt på tilbuddet, men også mellem tilbuddet og driften i regionen.

Overvej om rapporterne for det anmeldte tilsyn kan gøres mindre omfangsrige men med mere grafik og tal.

Det vil gøre det muligt i højere grad at sammenligne oplysninger på det enkelte tilbud fra år til år.

8 REFERENCER

- Albæk, Erik (2008), "Politikerne står fast i mediestorme", i: Politiken, 1. november.
- Argyris, Chris (1980), "Making the undiscussable and its undiscussability discussable", i: Public Administration Review, vol. 40, nr. 3, s. 205-213.
- Bickman, Leonard (1987), "The functions of program theory", i: New Directions for Program Evaluation, nr. 33, s. 5-18.
- Bickman, Leonard (2000), "Summing up program theory", i: New Directions for Evaluation, nr. 87, s. 103-112.
- Borum, Finn (1995): Strategier for organisationsændring. Handelshøjskolens Forlag.
- Chen, Huey (1994), "Theory-driven evaluations: Need, difficulties, and options", i: American Journal of Evaluation, vol. 15, nr. 1, s. 79-82.
- Chen, Huey (1994b), "Current trends and future directions in program evaluation", i: American Journal of Evaluation, vol. 15, s. 229-238.
- Chen, Huey (2005): Practical Program Evaluation. Sage Publications.
- Chen, Huey (2007): "Theory-Driven Evaluation for Assessing and Improving Program Planning, Implementation, and Effectiveness". Workshop, Wednesday, November 7, Annual Conference of the American Evaluation Association, Baltimore, Maryland.
- Dahler-Larsen, Peter (1996), "Kvalitative evalueringsmetoder i brugerundersøgelser", i: Nordisk Administrativt tidsskrift, nr. 2, årg. 77.
- Dahler-Larsen, Peter (2001), "From programme theory to constructivism", i: Evaluation, vol. 7, nr. 3, s. 331-349.
- Dahler-Larsen, Peter og Hanne Kathrine Krogstrup (2003): Nye Veje i Evaluering. 3. udgave. Academica.
- Dahler-Larsen, Peter (2008): Kvalitetens Beskaffenhed. Syddansk Universitetsforlag.
- Danske Regioner 2007. Fælles tilsynsprincipper for de regionale tilbud.
- Davidson, E. Jane (2000), "Ascertaining causality in theory-based evaluation", i: New Directions for Evaluation, nr. 87, s. 17-26.
- Deloitte (2008): Akkreditering på det sociale område – internationale erfaringer.
- Fitz-Gibbon, Carol Taylor og Lynn Lyons Morris (1975), "Theory-based evaluation", i: The Journal of Educational Evaluation, vol. 5, nr. 1.
- Fitzpatrick, Jody, Christina Christie og Melvin M. Mark (2009): Evaluation in action – Interviews with expert evaluators. Sage.
- Friedman, Victor J. (2001), "Designed blindness: An action science perspective on program theory evaluation", i: American Journal of Evaluation, vol. 22, nr. 2, s. 161-181.
- Funnell, Sue C. (2000), "Developing and using a program theory matrix for program evaluation and performance monitoring", i: New Directions for Evaluation, nr. 87, s. 91-101.
- KREVI 2009. Evaluering og læring – vejen til en evalueringskultur. Notat.

- Leeuw, Frans L. (2003), "Reconstructing program theories: Methods available and problems to be solved", i: American Journal of Evaluation, vol. 24, nr. 1, s. 5-20.
- Lipsey, Mark W. og John A. Pollard (1989), "Driving toward theory in program evaluation: more models to choose from", i: Evaluation and Program Planning, vol. 12, s. 317-328.
- McClintock, Charles (1990), "Administrators as applied theorists", i: New Directions for Program Evaluation, nr. 47, s. 19-33.
- McLaughlin, John A. og Gretchen B. Jordan (1999), "Logic models: a tool for telling your program's performance story", i: Evaluation and Program Planning, vol. 22, s. 65-72.
- Mintzberg, Henry (1983): Structure in Fives – Designing Effective Organizations. Prentice-Hall - International.
- Notat af 2. april 2007. Tilsyn på Region Syddanmarks sociale og socialpsykiatriske område. Socialområdet. Region Syddanmark.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne, Maud Rosendahl og Diddie Cramer Jensen (2008): Plejehjemstilsyn – politik på pressens præmisser. Syddansk Universitetsforlag.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (2007), "Tilsyn. Flere regler forhindrer ikke regelbrud", i: Politiken, analyse, 19. december.
- Patton, Michael Quinn (1997): Utilization-Focused Evaluation. Edition 3. Sage Publications.
- Pawson, Ray (2003), "Nothing as practical as a good theory", i: Evaluation, vol. 9, nr. 4, s. 471-490.
- Pedersen, Carsten Strømbæk (2005): Formulering af en programteori – gode råd og eksempler. ECO analyse.
- Petersen, Jørn Henrik, Lis Holm Petersen og Asbjørn Sonne Nørgaard (2008), "Tilsyn med plejehjem – dialog eller kontrol", i: Jyllands Posten, kronik, 26. maj.
- Plantz, Margeret C., Martha Taylor Greenway og Michael Hendricks (1997), "Outcome measurement: Showing results in the nonprofit sector", i: New Directions for Evaluation, nr. 75, s.15-30]
- Pollitt, Christopher (2003): The Essential Public Manager. Open University Press.
- Rambøll Management (2006): Undersøgelse af tilsynene på plejecentre mv. og af bruger- og pårørenderåd. Socialministeriet.
- Renger, Ralph og Allison Titcomb (2002), "A three-step approach to teaching logic models", i: American Journal of Evaluation, vol. 23, nr. 4, s. 493-503.
- Renger, Ralph (2006), "Consequences to federal programs when the logic-modelling process is not followed with fidelity", i: American Journal of Evaluation, vol. 27, nr. 4, s. 452-463.
- Renger, Ralph og Carolyn Hurley (2006), "From theory to practice: Lessons learned in the application of the ATM approach to developing logic models", i: Evaluation and Program Planning, vol. 29, s. 106-119.
- Rogers, Patricia J., Anthony Petrosino, Tracy A. Huebner og Timothy A. Hacsí (2000), "Program theory evaluation: practice, promise, and problems", i: New Directions for Evaluation, nr. 87, s. 5-13.

- Rogers, Patricia J. (2000), "Causal models in program theory evaluation", i: New Directions for Evaluation, nr. 87, s. 47-55.
- Rogers, Patricia J. (2007), "Theory-based evaluation: Reflections ten years on", i: New Directions for Evaluation, nr. 114, s. 63-67.
- Rush, Brian og Alan Ogborne (1991), "Program logic models: expanding their role and structure for program planning and evaluation", i: The Canadian Journal of Program Evaluation, vol. 6, nr. 2, s. 95-106.
- Scott, Richard W. (2003, 5. ed.): Organizations – Rational, Natural, and Open systems. Prentice-Hall.
- Scriven, Michael (1996), "Types of Evaluation and Types of Evaluator", i: American Journal of Evaluation, vol. 17, nr. 2, s. 151-161.
- Servicebogen § 5, stk. 7
- Sidani, Souraya & Lee Sechrest (1999), "Putting program theory into operation", i: American Journal of Evaluation, vol. 20, nr. 2, s. 227-238.
- Styrelsen for Social Service (2005): Inspiration til det kommunale tilsyn.
- Tilley, Nick (2000), "Realistic evaluation: An overview". Oplæg ved Dansk Evalueringssekskabs første konference, september 2000 i København.
- Togebj, Mikael (2004), "Effektevaluering", i: Rieper (red.): Håndbog i evaluering. AKF Forlaget.
- UFC 2006: Amternes tilsyn med døgninstitutioner og opholdssteder for børn og unge.
- United Way of America (1996): Measuring program outcomes: A practical approach.
- Vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område af 3. oktober 2006 pkt. 360-372
- Weiss, Carol H. (1996), "Excerpts from evaluation research: Methods of assessing program effectiveness", i: Evaluation Practice, vol. 17, nr. 2, s. 173-175.
- Weiss, Carol H. (1997), "How can theory-based evaluation make greater headway?" i: Evaluation Review, vol. 21, nr. 4, s. 501-524.
- Weiss, Carol H. (1997b), "Theory-based evaluation: past, present and future", i: New Directions for Evaluation, nr. 76.
- Weiss, Carol H. (2000), "Which links in which theories shall we evaluate?", i: New Directions for Evaluation, nr. 87, s. 35-45.
- Wholey, Joseph S. (1987), "Evaluability Assessment: developing program theory", i: New Directions for Program Evaluation, nr. 33, s. 77-92.
- W.K. Kellogg Foundation (2004): Logic Model Development Guide.

9 BILAG

9.1 Skabelon for det anmeldte tilsyn

Tilsyn 2009

Tilbuddets navn:

Adresse:

Anmeldt tilsyn foretaget den

Tilsynsførende:

Kort beskrivelse af tilbuddet / institutionen:

Tilsynets samlede vurdering

Anbefalinger til kvalitetssikring og -udvikling:

Eventuelle bemærkninger, som ikke er indarbejdet:

- Fra forstanderen:
- Fra driftschefen:

Fremsendelsesbemærkning til driftschefen:

Eventuelle prioriteringer ved tilsynet:

- Evt. særlige fokuspunkter:
- Evt. særlig prioritering ved tilsynets gennemførelse:
- Deltagere ved tilsynet:
- Andet:

1. Målgruppe og beboersammensætning

- Målgruppe – antal pladser – tilbuddets indhold:
- Aktuel beboer/bruger/elevsammensætning – ændringer heri siden sidste tilsyn:
- Belægningsforhold:
[Belægning år til dato, forventet belægning resten af året, evt. venteliste]
- Andet:

1.1. Tilsynets vurdering af tilbuddets indhold i forhold til målgruppe og aktuel beboersammensætning

2. Pædagogisk praksis, brugerindflydelse og sundhedsmæssige forhold

- Pædagogisk koncept og metode:
- Hvordan omsættes pædagogiske mål og værdier i hverdagen:
- Anvendelse af individuelle pædagogiske planer / elevplaner i praksis:
- Evt. udviklingsaktiviteter og projekter i det pædagogiske arbejde:
- Anvendelse af Bosted Systemet
- Andet:

2.1. Magtanvendelse og vold

- Hvordan introduceres til reglerne om magtanvendelse?
- Antal og arten af magtanvendelser siden sidste tilsyn:
- Hvordan er magtanvendelserne fulgt op?
- Vold beboerne/brugerne/eleverne imellem:
- Andet (Evt. politianmeldelser):

2.2. Beboer/bruger/elevindflydelse og trivsel

- Hvorledes sikres med- og selvbestemmelse?
- Trivsel og tilfredshed med tilbuddet?

2.3. Sundhedsmæssige forhold • Hygiejne og rengøring: • Medicinopbevaring /-instruks: • Evt. kostpolitik: • Andet:
2.4. Samarbejde med forældre / pårørende • Forældrebestyrelse / pårønderåd: • Opfølgning af sager fra forældrebestyrelse / pårønderåd: • Andet:
2.5. Forretningsgang vedr. brugernes økonomi • Børn og unge: Procedure for udbetaling af lomme- og tøjpenge: • Voksne: Procedure for håndtering af beboermidler: • Andet:
2.6. Eksterne samarbejdsforhold • Samarbejdet med region, kommuner og andre samarbejdsparter / myndigheder: • Handleplansamarbejdet: • Andet:
2.7. Klager over tilbuddets ydelser og det pædagogiske indhold • Hvilke mundtlige / skriftlige klager har der været siden sidste tilsyn, og hvordan er de håndteret • Andet:
2.8. Særlige problemstillinger • F.eks. sidst godkendte undervisningsplan ved intern skole: • F.eks. anvendelse af maskiner og materialer m.v. – overholdelse af arbejdsmiljølov m.v. • Andet:
2.9. Tilsynets vurdering af den pædagogiske praksis, tilfredshed og trivsel m.v.

3. Personale og arbejdsmiljø	
	• Matcher antal ansatte (<i>faktisk personaleforbrug</i>) og personalets sammensætning de faglige mål (<i>f.eks. vedrørende pleje, træning, beskæftigelse, fritid</i>)? • Vikaranvendelse, omfang og procedure:
3.1.	Personaleudskiftning • Antal fratrådte medarbejdere siden sidste tilsynsbesøg – årsagen hertil?
3.2.	Sygefravær • Sygefraværssstatistik: • Aktuelt antal langtidssyge: • Sygefraværspolitik: • Andet:
3.3.	Arbejdsmiljø • Fysisk arbejdsmiljø, herunder vurdering af hjælpemidler og materiel: • Psykisk arbejdsmiljø: • Anmeldte arbejdsskader og arten af disse siden sidste tilsyn: • Vold mod personale (<i>omfang og type, evt. politianmeldelser</i>): • Dato for sidste APV – hvordan følges op? • Arbejdstilsynsbesøg, evt. påbud: • Politikker – røg, vold, misbrug m.v.: • Andet:
3.4.	Uddannelse og udvikling • Kompetenceudviklingsplaner: • Særlige efteruddannelsestiltag: • MUS / GRUS. Form og hyppighed: • Supervision: • Introduktionsforløb for nye medarbejdere, herunder vikarer: • Andet:
3.5.	MED – arbejde • Hvordan er strukturen? • Hvordan vægtes arbejdsmiljø og sikkerhedsarbejdet i MED-udvalget? • Andet:

3.6. Tilsynets vurdering af personale- og arbejdsmiljøsituationen

- Vurderes personalenormeringen, personalets disponering, kvalifikationer og arbejdsforhold at matche de pædagogiske mål?

4. Fysiske rammer

- Udendørs rammer:
- Beskrivelse af fællesarealer/værelser/lejligheder:
- Dato og resultat af seneste bygningssyn:
- Planlagte ombygninger:
- Dato for seneste beredskabsplan, brandsyn og brandøvelse og resultatet heraf:
- Levnedsmiddelkontrol – seneste besøg og resultatet heraf:
- Andet:

4.1. Tilsynets vurdering af de fysiske rammer

- Er de fysiske rammer egnede? Er standarden tilfredsstillende?

5. Organisation, drift og forretningsgange

- Vedtaget budget 2009, kroner
[Angiv for hele tilbuddet og / eller for hver afdeling]
- Takst 2009, kroner
[Angiv for hele tilbuddet og / eller for hver afdeling]
- Evt. bemærkninger:

5.1. Økonomi

- Forventet over- /underskud:
- Årsag til forventet over- /underskud?
- Evt. bemærkninger ved seneste revisionsbesøg:
- Evt. bemærkninger vedr. ledelsestilsyn:
[Vedr. opfølgning på delegeret ansvar for økonomi, månedsrapport, opfølgning]
- Andet:

5.2. Ledelse og organisation

- Er ansvars- og kompetencefordelingen synlig for medarbejderne?
- Hvordan holder forstanderen sig informeret om kvaliteten af tilbuddets ydelser?
- Hvorledes kommunikeres regler og retningslinier?
- Udviklingstendenser:
- Evt. planer for organisationsudvikling / særlige projekter:
- Andet:

5.3. Tilsynets vurdering af de organisatoriske og driftsmæssige forhold

- Herunder evt. budgetproblemer og problemstillinger vedr. ledelse og organisering.

6. Evt. særlige tværgående fokuspunkter

6.1. Tilsynets vurdering:

7. Interne tilsyn

- Hvor mange interne tilsyn er aktuelt gennemført, og hvornår afsluttes gennemgangen?
- Hvem har deltaget i de interne tilsyn, og hvad er de væsentligste opfølgningspunkter?

7.1. Tilsynets vurdering af de interne tilsyn

8. Kvalitetssikring og –udvikling

- Hvorledes er anbefalingerne fra seneste tilsynsrapport for henholdsvis anmeldt og uanmeldt tilsynsbesøg fulgt op?

8.1. Tilsynets vurdering af arbejdet med tilsynets tidligere anbefalinger:

9.2 Skabelon for det uanmeldte tilsyn

(Tilbuddets navn)

Uanmeldt tilsyn foretaget den xx

Tilsynsførende: xx

Tilsynets generelle indtryk af tilbuddet.

Herunder: Hvordan oplevedes "atmosfæren"?

Evt. anbefalinger til kvalitetssikring og – udvikling.

Evt. bemærkninger til rapporten fra forstander og driftschef, som ikke er indarbejdet.

Fremsendelsesbemærkning til driftschefen.

Tilsynsbesøgets forløb.

Evt. særlige fokuspunkter.

Hvorledes foregik tilsynsbesøget?

Deltagere.

Tilbuddets aktuelle situation.

Beboer/brugergruppen.

Socialfaglige problemstillinger.

Personalesituationen.

De fysiske rammer.

Budget/driftsforhold.

Andet.

Særlige fokuspunkter, herunder status i opfølgning af tilsynets tidligere anbefalinger.

Status vedr. interne tilsyn.

Bruger/pårørendetilfredshed (hvis der er brugere/pårørende tilstede).

Andet. (Klager og lignende)

Sidst opdateret den 10. januar 2008

9.3 Interviewguide projektgruppen

Baggrund

1. Kan I fortælle om baggrunden for at udvikle det nye tilsynskoncept?

a. Mediehistorier - møgsager

b. Nedsættelse af arbejdsgruppe

c. Indkredsning af 6 temaer

d. Konference

e. Nedsættelse af projektgrupper

2. Hvordan adskiller det nye tilsyn sig i forhold til tidligere tilsyn, der har været i Fyns, Vejle, Ribe og Sønderjyllands Amter?

3. Hvad gør det nye tilsyn bedre i forhold til de tidligere tilsyn?

Ressourcer

4. Hvilket kommissorium fik I som projektgruppe i forhold til at udvikle det nye tilsynskoncept?

5. Hvad er formålet med at oprette en funktion som tilsynschef?

6. Er der blevet ansat nye tilsynsførende som konsekvens af det nye tilsynskoncept?

a. Hvor mange i forhold til de allerede ansatte tilsynsførende?

b. Eks. 2008 ift. 2007?

7. Tilsynsførende – hvilke krav er der til deres kvalifikationer?

a. Baggrunden for at der stilles disse krav?

8. Uddannelse af tilsynsførende

a. Hvad er formålet med uddannelsen?

b. Ud fra hvilke kriterier er indholdet af uddannelsen valgt?

1. roller og opgaver for tilsynsteam, stepmålingsmetode, institutionstyper forskelle, ledelse og organisation, interventionsmetoder i tilsyn

2. formidling

3. typeprofiler og kommunikation

4. opfølgning på kursusdage

Aktiviteter

9. På hvilken måde er det vigtigt med "et reelt uafhængigt tilsyn"?

a. Ansvar hos den administrerende direktør

b. Tilsynschef uafhængig af driftsafdelinger

c. Tilsynsførende uafhængig af driftsafdeling, hvis tilbud skal have tilsyn

10. Det nye tilsyn er delt op i et anmeldt, uanmeldt og et internt tilsyn. Kan I fortælle om baggrunden for de forskellige tilsynsformer?

a. Anmeldte (pr. organisationsenhed)

b. Uanmeldte (pr. organisationsenhed)

c. Interne (pr. afdeling)

11. Hvordan adskiller det skærpede tilsyn og det løbende tilsyn sig fra de nævnte?

12. Hvad er rationalet bag, at der deltager 2 tilsynsførende i tilsynet?

a. Sammensætning af tilsynsførende – faglighed/én skal have socialfaglig baggrund

b. 2 tilsynsførende i både det anmeldte og uanmeldte?

13. Før tilsynet (hvilket) skal der foregå et servicetjek – formålet med dette?

a. Møde med driftsafdelingen

b. Tilsynsførende danner sig et samlet overblik over tilbud

c. Fokus på særlige forhold

d. Opfølgning på anbefalinger fra sidste tilsynsrapport

14. Der bliver lagt vægt på systematikken i tilsynene – hvad lægger I i dette ord?

a. Personuafhængigt

b. Skabeloner

c. Entydige vurderingskriterier

d. Tværgående sammenligning

15. Tilbuddets bredde skal være repræsenteret i tilsynet – hvad betyder dette?

16. Hvad ligger bag udarbejdelsen af skabeloner?

a. Rapport

b. Interviewguides

17. På hvilken måde er opfølgning en vigtig del af tilsynet?

a. Driftsafdeling

b. Tids- og handleplan

Præstation

18. Hvad er baggrunden fra at gå fra ét tilsyn til minimum 3 tilsyn på tilbuddene?

19. Hvad er baggrunden for at lave én årlig intern tilsynsrapport for hver afdeling?

20. Hvad er baggrunden for at udarbejde to årlige eksterne tilsynsrapporter pr. organisationsenhed?

a. Én for det anmeldte

b. Én mindre for det uanmeldte

21. Hvad er en kvalitativ god tilsynsrapport i det nye tilsyn?

a. Klare kriterier for vurdering

b. Tilsynsførendes vurdering tydelig

c. Opfølgning på tidligere tilsyn

Virkning

22. Hvad forventer I resultaterne vil være, som følge af det nye tilsyn i forhold til tidligere tilsyn på socialområdet?

23. Hvad ligger der i begrebet "kontrol"?

a. Hvordan kan det nye tilsyn være med til at sikre kontrol?

1. Efterlevelse af gældende lov

2. Efterlevelse af serviceniveau besluttet af Regionsrådet

b. Involveres det politiske niveau anderledes end tidligere?

1. Hvad er forskellen under det nye tilsynskoncept?

24. Det nye tilsyn afstedkomme "kvalitetssikring" og "kvalitetsudvikling" i nævnte rækkefølge – er det rigtigt forstået?

25. Hvad lægger I i begrebet "kvalitetssikring"?

a. Hvordan kan det nye tilsyn være med til at sikre kvalitet?

1. Efterlevelse af kvalitetsstandard/serviceniveau besluttet af Regionsrådet?

26. Hvad lægger I i begrebet "kvalitetsudvikling"?

a. Hvordan kan det nye tilsyn være med til at kvalitetsudvikle?

1. metodeudvikling

2. personaleudvikling

3. organisationsudvikling

Betingelser

27. Af de andre 5 projekter I har kørende på socialområdet:

a. Projekt Borgeren i centrum

b. Projekt Pårørende

c. Projekt Ledelse

d. Projekt Faglig Udvikling

e. Projekt Uddannelse

... hvilke projekter eller elementer i projekterne påvirker umiddelbart projekt tilsyn mest?

f. Indhold

g. Mængde eller omfanget af projekterne

28. Hvilke andre faktorer end de nævnte projekter kan påvirke kontrol, kvalitetssikring og kvalitetsudvikling – optimering af den pædagogiske indsats på handicapområdet?

a. Ledelsens kompetencer

b. Medarbejdernes kompetencer

c. Organisationskulturen i tilbuddene

d. Tilbuddenes relationer til omverdenen

e. Samarbejde med brugerråd og pårørenderåd

f. Tilgængelige ressourcer

g. Stor politisk bevågenhed

h. +

Afrunding

29. Inden vi slutter, er der noget andet, I vil sige, hvad der betyder noget for at tilsynet vil give resultater?

9.4 Interviewguide tilsynsførende

Det nye tilsyn – overordnet

1. Hvor ser I forskellen mellem det tidligere tilsyn i amtet, og det nye tilsyn i regionen?
2. Hvad vil I umiddelbart pege på som styrken i det nye tilsyn i forhold til det tidligere?
3. Vil det være muligt for jer på nuværende tidspunkt at pege på eventuelle mangler i det nye tilsyn?
4. I hvilken grad er det nye tilsyn i stand til at afdække alvorlige problemer i de sociale tilbud?

- hvis man gerne ville, kunne man så skjule noget for tilsynet? – i givet fald, hvordan skal tilsynet kunne fange det, der forsøges skjult?

5. Hvad vil det betyde for tilbuddene, hvis der ikke fandtes et tilsyn på det sociale område?

Ressourcer

6. Hvilken betydning har det for jeres arbejde med tilsyn, at I refererer til en tilsynschef og ikke en driftschef?

- Opfølgning på tilsyn

- Objektive tilsyn

- Rapportering af observationer

- Objektive tilsynsrapporter

Aktiviteter

7. Hvad betyder det for jeres arbejde med tilsyn, at tilsynet er organiseret uden for det sociale område?

8. Hvad betyder servicetjekket for jeres arbejde med tilsyn?

9. Hvordan oplever I at skulle arbejde med skabeloner i tilsynet?

- Forskel fra tidligere

10. Hvad har uddannelsen betydet for jeres arbejde som tilsynsførende?

- Indsamling af gyldige og pålidelige data

- Høj kvalitet og ensartethed i rapporteringen af tilsynene

11. Hvilke elementer i uddannelsen har været gode i forhold til jeres arbejde med tilsyn?

12. Hvilke elementer har været mindre gode?

13. Hvilke udviklingspunkter vil I foreslå til en kommende uddannelse for tilsynsførende?

14. Hvad betyder timeouts/stepmåling for jeres arbejde med tilsyn?

- Hvor mange har I deltaget i?

15. Det nye tilsyn er baseret på forskellige tilsynsformer: det anmeldte, uanmeldte og det interne tilsyn. Hvad er forskellen på disse tilsyn som I har oplevet det i år - i forhold til tidligere?

Præstationer

16. Hvilken betydning har det tilbuddene, at regionen er gået fra ét til minimum tre tilsyn pr. tilbud?

17. Hvor ser I forskellen i jeres nye tilsynsrapporter baseret på det nye tilsyn i forhold til rapporterne baseret på det tidligere tilsyn?

Virkninger

18. Hvilke resultater ser I som følge af det nye tilsyn i tilbuddene?

19. Det nye tilsyn har bl.a. som målsætning "at påse, at tilbuddene overholder gældende lovgivning" – altså en målsætning om kontrol.

- i hvilken grad opfylder det nye tilsyn denne målsætning?

- på hvilken måde/hvorfor ikke?

- er der forskel på, hvordan de tre tilsynsformer (anmeldt, uanmeldt, interne) bidrager til denne målsætning?

20. En anden målsætning om kontrol er, at det nye tilsyn skal påse, at "tilbuddet det enkelte sted er i overensstemmelse med det grundlag, regionsrådet har vedtaget med hensyn til målgruppe, indsats, ledelse og økonomi".

- i hvilken grad opfylder det nye tilsyn denne målsætning?

- på hvilken måde/hvorfor ikke?

- er der forskel på, hvordan de tre tilsynsformer (anmeldt, uanmeldt, interne) bidrager til denne målsætning?

21. Det nye tilsyn skal kvalitetssikre tilbuddene. I hvilken grad opfylder det nye tilsyn denne målsætning?

- det nye tilsyn skal også "sikre gode standarder i tilbuddets ydelser og opgaveløsning. Målet er at sikre, at der fastholdes en basiskvalitet, der lever op til det udmeldte serviceniveau

- på hvilken måde/hvorfor ikke?

- er der forskel på, hvordan de tre tilsynsformer (anmeldt, uanmeldt, interne) bidrager til denne målsætning?

22. Det nye tilsyn skal kvalitetsudvikle tilbuddene. I hvilken grad opfylder det nye tilsyn denne målsætning?

- at det "gennem dialog skal bidrage til løbende udvikling af tilbuddets rammer og ydelse i takt med brugernes behov – herunder sikre metode- personale- og organisationsudvikling".

- på hvilken måde/hvorfor ikke?

- er der forskel på, hvordan de tre tilsynsformer (anmeldt, uanmeldt, interne) bidrager til denne målsætning?

23. Hvilke andre faktorer end tilsynet kan påvirke resultaterne i tilbuddene?

(Eksempelvis

a. Tilbuddets ledelse

b. Tilbuddets medarbejdere

- c. Tilbuddets brugere
- d. Sammensætningen af brugere
- e. Samarbejdsklima
- f. Relation til omverdenen
- g. Kompetenceudvikling / mere eller mindre/ temaer?
- h. Tilbuddets organisationskultur
- i. Samarbejdet med brugere og pårørende
- j. De pædagogiske kvalitetsudviklingsprojekter
- k. Den danske kvalitetsmodel)

24. Hvor stor betydning har tilsynet for at nå resultater i forhold til de andre faktorer, I nævner?

9.4 Interviewguide leder + medarbejdere

Det nye tilsyn – overordnet

1. Hvor ser I forskellen mellem det tidligere tilsyn i amtet, og det nye tilsyn i regionen?
 2. Hvad vil I umiddelbart pege på som styrken i det nye tilsyn i forhold til det tidligere?
 3. Vil det være muligt for jer på nuværende tidspunkt at pege på eventuelle mangler i det nye tilsyn?
 4. I hvilken grad er det nye tilsyn i stand til at afdække alvorlige problemer i de sociale tilbud?
- hvis man gerne ville, kunne man så skjule noget for tilsynet? – i givet fald, hvordan skal tilsynet kunne fange det, der forsøges skjult?
5. Hvad vil det betyde for jeres tilbud, hvis der ikke fandtes et tilsyn på det sociale område?

Virkninger

6. Hvilke resultater ser I som følge af det nye tilsyn i jeres tilbud?
 7. Det nye tilsyn har bl.a. som målsætning "at påse, at tilbuddene overholder gældende lovgivning".
- i hvilken grad opfylder det nye tilsyn denne målsætning?
- på hvilken måde/hvorfor ikke?
- er der forskel på, hvordan de tre tilsynsformer (anmeldt, uanmeldt, interne) bidrager til denne målsætning?
8. Det nye tilsyn har også som målsætning at påse, at "tilbuddet det enkelte sted er i overensstemmelse med det grundlag, regionsrådet har vedtaget med hensyn til målgruppe, indsats, ledelse og økonomi".
- i hvilken grad opfylder det nye tilsyn denne målsætning?
- på hvilken måde/hvorfor ikke?
- er der forskel på, hvordan de tre tilsynsformer (anmeldt, uanmeldt, interne) bidrager til denne målsætning?

9. Det nye tilsyn skal også "sikre gode standarder i tilbuddets ydelser og opgaveløsning. Målet er at sikre, at der fastholdes en basiskvalitet, der lever op til det udmeldte serviceniveau".

- i hvilken grad opfylder det nye tilsyn denne målsætning?

- på hvilken måde/hvorfor ikke?

- er der forskel på, hvordan de tre tilsynsformer (anmeldt, uanmeldt, interne) bidrager til denne målsætning?

10. En anden målsætning med det nye tilsyn er, at det "gennem dialog skal bidrage til løbende udvikling af tilbuddets rammer og ydelse i takt med brugernes behov – herunder sikre metode- personale- og organisationsudvikling".

- i hvilken grad opfylder det nye tilsyn denne målsætning?

- på hvilken måde/hvorfor ikke?

- er der forskel på, hvordan de tre tilsynsformer (anmeldt, uanmeldt, interne) bidrager til denne målsætning?

11. Vi har været inde på, hvordan det nye tilsyn påvirker resultater i jeres tilbud. Hvilke andre faktorer end tilsynet er med til at påvirke disse resultater?

(Eksempelvis

a. Tilbuddets ledelse

b. Tilbuddets medarbejdere

c. Tilbuddets brugere

d. Sammensætningen af brugere

e. Samarbejds klima

f. Relation til omverdenen

g. Kompetenceudvikling / mere eller mindre/ temaer?

h. Tilbuddets organisationskultur

i. Samarbejdet med brugere og pårørende

j. De pædagogiske kvalitetsudviklingsprojekter

k. Den danske kvalitetsmodel)

12. Hvor stor betydning har tilsynet for at nå resultater i forhold til de andre faktorer, I nævner?

Præstationer

13. Hvilken betydning har det for jeres tilbud, at regionen er gået fra ét til minimum tre tilsyn pr. tilbud?

14. Hvor ser I forskellen i de nye tilsynsrapporter baseret på det nye tilsyn i forhold til rapporterne baseret på det tidligere tilsyn?

Aktiviteter

15. Prøv at beskrive et forløb i tilbuddets involvering i tilsynet fra at tilbuddet får besked om tilsyn til at regionsrådet har godkendt tilsynsrapporten.

16. Det nye tilsyn er som nævnt baseret på forskellige tilsynsformer: det anmeldte, uanmeldte og det interne tilsyn. Hvad er forskellen på disse tilsyn som I har oplevet det i år - i forhold til tidligere?

17. Hvordan har I anvendt det interne tilsyn? Skabeloner?

18. Hvilken rolle spiller de løbende tilsyn og muligheden for skærpet tilsyn i jeres tilbud?

19. Hvilke forskelle oplever I i de eksterne tilsynsførendes tilgang til tilsynene nu under det nye tilsyn i forhold til det tidligere tilsyn? Roller, arbejdsform eller andet?

Ressourcer

20. Hvilken betydning har det for jeres tilbud, at regionen har organiseret sig med en tilsynschef uden for det sociale område?

21. Hvilken betydning har det for jeres tilbud, at tilsynet er organiseret som en enhed uden for det sociale område?

22. På hvilken måde har tilbuddet været involveret i udviklingen af det nye tilsyn?

23. Hvor meget tid bruger tilbuddet på tilsynsopgaven pr. år? (i timer).

9.5 Interviewguide brugere

Fokus på tilsyn, som regionen gennemfører ift. (tilbuddet)?

Det vi taler om er det tilsyn/møde, som du var med til den xx. 2008?

Hvad skete der?

Hvordan var du med i dette tilsyn – blev du stillet nogle spørgsmål?

Blev du spurgt, om du vil deltage i tilsynet?

Hvordan var det at tale med personerne, der fører tilsyn?

Var det nemt at svare på spørgsmålene?

Eksempler på spørgsmål – Handleplaner og brugerindflydelse?

Har tilsynet medført nogle ændringer her på (nævn tilbuddets navn)?

Vil du i fremtiden gerne tale med dem der fører tilsyn/ deltage i tilsyn?

Skal dem, der fører tilsyn, gøre noget anderledes?

Hvordan tror du, at man bedst får beboere til at deltage i tilsyn?

Har du spørgsmål til mig, inden vi slutter med at tale sammen?

9.6 Interviewguide pårørende

Det var det anmeldte tilsyn af <dato>, du deltog i?

Hvordan blev du inviteret til at deltage i tilsynet?

Hvad var din rolle i tilsynet?

Hvordan vurderer du relevansen af spørgsmålene, de tilsynsførende stillede?

Hvilke spørgsmål husker du som specielt vigtige?

Kan du huske det tidligere tilsyn under amtet?

Hvis ja, hvilke forskelle ser du mellem det tidligere tilsyn i amtet og det nuværende tilsyn under regionen?

Hvad er det gode ved det nuværende tilsyn?

Hvad kunne være bedre ved det nye tilsyn?

Hvad betyder det nuværende tilsyn for <tilbuddet>?

Hvordan vurderer du tilsynsrapporten?

Indhold

Punkter

Sprog

Anbefalinger til kvalitetssikring og kvalitetsudvikling

Hvad har du sidenhen brugt rapporten til?

Hvad har <tilbuddet> brugt rapporten til?

Er der efter din opfattelse sket forandringer på <tilbuddet> som følge af tilsynet?

Hvorfor – hvorfor ikke?

Hvad vil det betyde for <tilbuddet>, hvis der ikke fandtes et tilsyn?

Hvordan kan man få pårørende til i højere grad at involvere sig i tilsynet?

For lige at samle op, hvilke tre ting vil du så nævne som vigtige for et godt tilsyn?

Er der noget jeg har glemt at spørge dig om?

9.7 Spørgeskema ledere på tilbud

Vi vil først spørge dig om, hvad det nye tilsyn har betydet for jeres tilbud.

1. Det anmeldte tilsyn bidrager primært til at sikre:

- | | | |
|-----|--------------------------|---|
| (1) | ☐ | at jeres tilbud overholder gældende lovgivning |
| (2) | ☐ | at jeres tilbud er i overensstemmelse med det grundlag, som Regionsrådet har vedtaget med hensyn til målgruppe, indsats, ledelse og økonomi |
| (3) | ☐ | gode standarder i jeres tilbuds ydelser og opgaveløsning |
| (4) | ☐ | løbende udvikling af jeres tilbuds rammer og ydelser |
| (5) | ☐ | har ingen betydning for jeres tilbud |
| (6) | ☐ | andet _____ |
| (7) | ☐ | ved ikke |

2. Det uanmeldte tilsyn bidrager primært til at sikre:

- (1) ☐ at jeres tilbud overholder gældende lovgivning
- (2) ☐ at jeres tilbud er i overensstemmelse med det grundlag, som Regionsrådet har vedtaget med hensyn til målgruppe, indsats, ledelse og økonomi
- (3) ☐ gode standarder i jeres tilbud og opgaveløsning
- (4) ☐ løbende udvikling af jeres tilbuds rammer og ydelser
- (5) ☐ har ingen betydning for jeres tilbud
- (6) ☐ andet _____
- (7) ☐ ved ikke

3. Har jeres tilbud gennemført det interne tilsyn i 2008? (hvis du svarer nej, springer du til spørgsmål 5)

- (1) ☐ Ja
- (2) ☐ Nej
- (3) ☐ Ved ikke

4. Det interne tilsyn bidrager primært til at sikre:

- (1) ☐ at jeres tilbud overholder gældende lovgivning
- (2) ☐ at jeres tilbud er i overensstemmelse med det grundlag, som Regionsrådet har vedtaget med hensyn til målgruppe, indsats, ledelse og økonomi
- (3) ☐ gode standarder i jeres tilbuds ydelser og opgaveløsning
- (4) ☐ løbende udvikling af jeres tilbuds rammer og ydelser
- (5) ☐ har ingen betydning for jeres tilbud
- (6) ☐ andet _____
- (7) ☐ ved ikke

5. Det nye tilsyn har været med til at styrke dialogen med jeres tilbuds driftsafdeling i Region Syddanmark?

- (1) ☐ I høj grad
- (2) ☐ I nogen grad
- (3) ☐ I mindre grad
- (4) ☐ Slet ikke
- (5) ☐ Ved ikke

6. Nyttens af det nye tilsyn står mål med de ressourcer, jeres tilbud har lagt i tilsynet?

- (1) ☐ I høj grad

- | | | |
|-----|--------------------------|---------------|
| (2) | ☐ | I nogen grad |
| (3) | ☐ | I mindre grad |
| (4) | ☐ | Slet ikke |
| (5) | ☐ | Ved ikke |

7. Vil det nye tilsyn kunne opdage alvorlige problemer på de sociale eller socialpsykiatriske tilbud?

- | | | |
|-----|--------------------------|---------------|
| (1) | ☐ | I høj grad |
| (2) | ☐ | I nogen grad |
| (3) | ☐ | I mindre grad |
| (4) | ☐ | Slet ikke |
| (5) | ☐ | Ved ikke |

8. Der er en klar hensigt med, at Region Syddanmark fører tilsyn med jeres tilbud?

- | | | |
|-----|--------------------------|---------------|
| (1) | ☐ | I høj grad |
| (2) | ☐ | I nogen grad |
| (3) | ☐ | I mindre grad |
| (4) | ☐ | Slet ikke |
| (5) | ☐ | Ved ikke |

De næste spørgsmål drejer sig om antallet af tilsyn og om tilsynsrapporterne.

9. I det nye tilsyn skal jeres tilbud have minimum tre tilsyn pr. år (anmeldte, uanmeldte, interne). Det øgede antal tilsyn styrker kvaliteten af jeres tilbud?

- | | | |
|-----|--------------------------|---------------|
| (1) | ☐ | I høj grad |
| (2) | ☐ | I nogen grad |
| (3) | ☐ | I mindre grad |
| (4) | ☐ | Slet ikke |
| (5) | ☐ | Ved ikke |

10. Det anmeldte og uanmeldte tilsyn giver i tilsynsrapporterne en vurdering af forholdene på jeres tilbud. Oplever du generelt, at tilsynsrapporterne er i overensstemmelse med de faktiske forhold på jeres tilbud?

- | | | |
|-----|--------------------------|---------------|
| (1) | ☐ | I høj grad |
| (2) | ☐ | I nogen grad |
| (3) | ☐ | I mindre grad |
| (4) | ☐ | Slet ikke |

(5) ☐ Ved ikke

11. Tilsynsrapporterne for det anmeldte og uanmeldte tilsyn er skrevet i et tydeligt og klart sprog?

- (1) ☐ I høj grad
- (2) ☐ I nogen grad
- (3) ☐ I mindre grad
- (4) ☐ Slet ikke
- (5) ☐ Ved ikke

12. Hvem synes du mest tilsynsrapporterne henvender sig til?

- (1) ☐ Politikerne og embedsmændene i Region Syddanmark
- (2) ☐ Dig som tilbudsleder og dine medarbejdere
- (3) ☐ Pårørende
- (4) ☐ Brugere
- (5) ☐ Ingen specifik målgruppe
- (6) ☐ Andre _____
- (7) ☐ Ved ikke

De næste spørgsmål drejer sig om tilsynene og de tilsynsførende.

13. Når der er anmeldt tilsyn på jeres tilbud, hvordan oplever du så situationen?

- (1) ☐ Som en eksamen, hvor man skal vise sig fra den bedste side
- (2) ☐ Som sparring og en samtale, hvor man kan få hjælp til at forbedre sine svage punkter
- (3) ☐ Andet _____
- (4) ☐ Ved ikke

14. Når der uanmeldt tilsyn på jeres tilbud, hvordan oplever du så situationen?

- (1) ☐ Som en eksamen, hvor man skal vise sig fra den bedste side
- (2) ☐ Som sparring og en samtale, hvor man kan få hjælp til at forbedre sine svage punkter
- (3) ☐ Andet _____
- (4) ☐ Ved ikke

15. De tilsynsførende virker velforberedte, når de kommer på jeres tilbud for at føre tilsyn?

- | | | |
|-----|--------------------------|---------------|
| (1) | ☐ | I høj grad |
| (2) | ☐ | I nogen grad |
| (3) | ☐ | I mindre grad |
| (4) | ☐ | Slet ikke |
| (5) | ☐ | Ved ikke |

16. De tilsynsførende stiller relevante spørgsmål i tilsynet?

- | | | |
|-----|--------------------------|---------------|
| (1) | ☐ | I høj grad |
| (2) | ☐ | I nogen grad |
| (3) | ☐ | I mindre grad |
| (4) | ☐ | Slet ikke |
| (5) | ☐ | Ved ikke |

17. Det interne tilsyn på jeres tilbuds afdelinger er et nyttigt værktøj for dig og dine medarbejdere til at kvalitetsudvikle tilbuddet?

- | | | |
|-----|--------------------------|---------------|
| (1) | ☐ | I høj grad |
| (2) | ☐ | I nogen grad |
| (3) | ☐ | I mindre grad |
| (4) | ☐ | Slet ikke |
| (5) | ☐ | Ved ikke |

De næste spørgsmål drejer sig om organiseringen af det nye tilsyn.

18. Det nye tilsyn er organiseret uden for det sociale område med en tilsynschef, der refererer til regionens administrerende direktør og med tilsynsførende, der fører tilsyn med tilbud under et andet driftsområde. Den organisering styrker troværdigheden af det nye tilsyn?

- | | | |
|-----|--------------------------|---------------|
| (1) | ☐ | I høj grad |
| (2) | ☐ | I nogen grad |
| (3) | ☐ | I mindre grad |
| (4) | ☐ | Slet ikke |
| (5) | ☐ | Ved ikke |

19. Hvilke ideer har du til at videreudvikle og forbedre det nye tilsyn i Region Syddanmark?
