

Inspirationskatalog - tilsyn og opfølgning i hjemmeplejen

Juni 2011



Ankestyrelsen



INDHOLDSFORTEGNELSE

	Side
Forord	1
1 Sammenfatning	3
1.1 Dialog med borgere og leverandører	3
1.2 Systematik i organisering og dokumentation	4
1.3 Kvalitetssikring af hjemmeplejen	5
1.4 Samlet oversigt over kommunernes tiltag i forhold til tilsyn og opfølgning i hjemmeplejen	5
1. Tiltag i relation til borgerniveauet	7
2. Tiltag i relation til leverandørniveauet	8
2 Kommunernes gode erfaringer med at organisere tilsyn og opfølgning	9
2.1 Adskilt eller integreret tilsyn og opfølgning	10
2.1.1 Bedre styring af kvalitet og økonomi	13
2.1.2 Styrket faglighed gennem uafhængighed og objektivitet	14
2.1.3 Refleksioner om tilsyn og opfølgning	14
3 Dokumentations- og dialogbaseret kvalitetssikring	16
3.1 Dokumentation anvendes både som kontrol og til at kvalitetsudvikle	17
3.1.1 "Et godt pejlemærke for om hjemmeplejen er i orden"	17
3.1.2 Tilsyn og opfølgning skal bibringe øget læring	22
3.1.3 Hvordan inddrager kommunerne Ældrerådet?	23
4 Fordele ved at samarbejde med leverandører om en fælles indsats	25
4.1 Klar forventningsafstemning gennem kontrakt og dialog	26
4.1.1 Nye idéer til leverandørernes kontraktmæssige forpligtelse	26
4.1.2 Kontrakten kan ikke stå alene	27
4.1.3 Skal der være lige adgang til omsorgssystemet?	30
4.1.4 Sammenhængende indsats over for svage ældre	31
5 Professionalisme, anerkendelse og værdier styrker hjemmeplejen	32
5.1 Gennemsigtighed på tværs af leverandørerne	33
5.1.1 Større anerkendelse af medarbejderne og faglig stolthed	33
5.1.2 Værdikodeks kan guide medarbejderne i hverdagen	35
Bilag 1 Baggrund og metode	38
Bilag 2 Interviewguide	41

Forord

Ankestyrelsen har på vegne af Socialministeriet udarbejdet et inspirationskatalog om tilsyn og opfølgning i hjemmeplejen¹ på baggrund af ti kommuners erfaringer. Kommunernes erfaringer med tilsyn og opfølgning er indsamlet gennem kvalitative interviews med kommunerne.

Baggrunden for kataloget er en ændring af lov om social service, jf. lov nr. 627 af 14. juni 2011 om regulering af besøgsrestriktioner i boligformer med tilknyttet personale og fællesboligarealer samt tilsynspolitik for personlig og praktisk hjælp m.v. i hjemmeplejen, hvorefter alle kommunalbestyrelser skal udarbejde og offentliggøre en tilsynspolitik for personlig og praktisk hjælp m.v. for hjemmeplejen inden udgangen af 2011. Loven, der træder i kraft den 1. juli 2011, skal ses i lyset af en debat i sommeren 2010 omkring kommunerne praksis med tilsyn og opfølgning på hjælp efter § 83.

Ifølge servicelovens § 151 c er kommunalbestyrelserne pr. 1. juli 2011 forpligtet til at udarbejde og offentliggøre en tilsynspolitik for alle tilbud efter servicelovens § 83, det vil sige for personlig og praktisk hjælp og madservice², til borgere i eget hjem. Tilsynspolitikken skal danne rammen for kommunens indsats med tilsyn og opfølgning til borgere i eget hjem.

Nærværende katalog skal dels give kommunerne inspiration til at udarbejde en tilsynspolitik, dels understøtte kommunernes videre arbejde med tilsyns- og opfølgingspraksis i hjemmeplejen.

Inspirationskataloget giver en række eksempler på tiltag som – ifølge kommunerne – erfaringsmæssigt fungerer godt. Tiltagene tager afsæt i temaerne dialog, systematik og kvalitet i relation til følgende fokusområder:

- Organisering af tilsyn og opfølgning
- Dokumentation og kvalitetssikring
- Samarbejde med leverandører
- Professionalisme, anerkendelse og værdier

¹ I kataloget sondres der mellem begreberne tilsyn og opfølgning. Således omfatter begrebet tilsyn kommunalbestyrelsens forpligtelse til at føre tilsyn med, hvordan de kommunale opgaver løses. Tilsynet omfatter både indholdet af tilbuddene efter servicelovens § 83 og den måde, opgaverne udføres på, og er en kontrol med, at den visiterede hjælp udføres i overensstemmelse med den afgørelse, der er truffet om hjælpen til borgeren. Begrebet opfølgning omfatter kommunalbestyrelsens forpligtelse til løbende at sikre, at den visiterede hjælp er i overensstemmelse med borgerens aktuelle behov for denne hjælp.

² Inspirationskataloget omhandler personlig og praktisk hjælp og ikke madservice.

Inspirationskataloget henvender sig til ledere såvel som medarbejdere, der i det daglige arbejder med tilsyn og opfølgning i hjemmeplejen - men alle i berøring med den kommunale hjemmepleje kan have glæde af kataloget.

Der skal lyde en stor tak til de kommuner, der har taget sig tid til at fortælle om deres erfaringer med tilsyn og opfølgning i hjemmeplejen.

1 Sammenfatning

10 kommuner har deltaget i interview med Ankestyrelsen, og har med deres erfaringer bidraget til nærværende inspirationskatalog om organisering og tilrettelæggelse af tilsyn og opfølgning med hjemmeplejen og hjælpen til de visiterede borgere. Interviewpersonerne har primært været kommunale ledere med tilknytning til ældreområdet.

Inspirationskataloget er udarbejdet på vegne af Socialministeriet og har til formål at give et idégrundlag, der kan inspirere kommunerne i organisering og tilrettelæggelsen af opgaven med tilsyn og opfølgning.

Budskabet er klart og tydeligt fra interviewkommunerne: Det kan betale sig at føre tilsyn og foretage opfølgning forudsat, at tilrettelæggelsen bygges op omkring tre temaer. Temaerne er dialog, systematik og kvalitet.

De tre temaer relaterer sig til kommunernes praksiserfaringer og den indholdsmæssige form, betydning og gennemslagskraft, som kommunerne selv nævner, at tilsyn og opfølgning har.

Dialogen med de borgere, der modtager hjælpen og de leverandører, der udfører hjælpen og systematisk dokumentation kan kvalitetssikre ydelserne i hjemmeplejen, således at de leverede ydelser stemmer overens med den visiterede hjælp og kommunernes kvalitetsstandarder.

Denne sammenfatning samler op på hovedresultaterne fra inspirationskatalogets fire kapitler i relation til at præcisere de tre temaer nærmere. Hovedresultaterne knytter sig endvidere til kommunernes indsatsområder i relation til borgere og leverandører, *jf. skema 1 og 2.*

1.1 Dialog med borgere og leverandører

Interviewkommunerne fremhæver dialogen med borgerne og leverandørerne som værende et bærende element i kommunernes tilsyns- og opfølgningspraksis, der sikrer kvaliteten i plejen. Generelt nævner kommunerne, at dialogen skal være tidlig, åben og kontinuerlig.

- **Personlige samtaler med borgere**

Kommunerne har gode erfaringer med at inddrage borgerne direkte i udførelsen af tilsyn og opfølgning. For eksempel ved at en kvalitetskonsulent interviewer borgerne om deres oplevelse af og holdning til den pleje, som de er visiteret til.

Borgernes perspektiv på hjemmeplejen har et væsentligt anvendelsespotentiale i kommunerne. Kommunerne anvender denne viden til både at forbedre og kontrollere, at borgerens behov, ønsker og forventninger til plejen imødekommes.

- **Samme dialog uanset offentlig eller privat leverandør**

Ifølge kommunerne bør dialoggrundlaget være det samme, uanset om det er en offentlig eller privat leverandør. Det gælder generelt i relation til opstartsmøder med nye leverandører, regelmæssige opfølgingsmøder, løbende informationsmøder om nye kommunale tiltag, kursus- og uddannelses tilbud og oplæring i at bruge kommunens omsorgssystem mm.

Ifølge kommunerne styrker dialogen det kontraktmæssige forhold mellem kommunen og leverandørerne. Samtidig påpeger kommunerne, at dialogen med leverandørerne bør involvere ledere såvel som medarbejdere.

Hensigten er at understøtte og videreføre et fælles værdi- og praksisgrundlag for indsatsen i hjemmeplejen. Kommunerne opnår ligeledes et kendskab til samtlige leverandører.

En løbende dialog med leverandørerne mindsker ligeledes tvivl om, hvorvidt hjælpen til borgerne udføres som aftalt og kan – ifølge kommunerne – danne grundlag for at etablere udviklingsprojekter, for eksempel projekter med et rehabiliterende sigte.

1.2 Systematik i organisering og dokumentation

Interviewkommunerne har indtænkt systematik i flere forskellige sammenhænge i relation til tilsyn og opfølgning. For eksempel i forbindelse med organiseringen og dokumentationen.

- **Tilsyn og opfølgning i et større læringsperspektiv**

Interviewkommunerne har implementeret både kvantitative og kvalitative dokumentationstiltag. Sammen med de borgerrelaterede oplysninger i omsorgssystemerne understøtter dokumentationstiltagene kommunernes samlede grundlag for viden om og erfaringer med hjemmeplejen både på borger-, medarbejder og leverandørniveau. Resultaterne fra tilsyn og opfølgning anvendes i den fremadrettede kvalitetssikring af hjemmeplejen, hvilket understreger betydningen af tilsyn og opfølgning i et større læringsperspektiv. For eksempel præsenterer kommunerne leverandørerne for resultaterne.

- **Særlig stabsfunktion kan målrette indsatsen i hjemmeplejen**

Flere af interviewkommunerne har koblet en tværfaglig stabsfunktion til opgaven med tilsyn og opfølgning. Stabsfunktionens opgave relaterer sig til at lave analyser og

statistiske udtræk på tværs af oplysninger i omsorgssystemerne og på baggrund af brugerundersøgelser mv. Disse oplysninger anvendes til at målrette indsatsen, hvor det måtte være nødvendigt. For eksempel nævner flere kommuner, at de systematisk sammenholder den tid, der vejledende er afsat til ydelserne og den faktisk leverede tid.

1.3 Kvalitetssikring af hjemmeplejen

Opgaven med styring og sikring af kvaliteten i hjemmeplejen sker blandt andet ved at interviewkommunerne i større eller mindre grad kombinerer opgaven med tilsyn og opfølgning. Herigennem sikres, at borgerens behov for pleje bliver opfyldt.

- **Større grad af uafhængighed og objektivitet**

Ifølge kommunerne medvirker uafhængighed, i relationen mellem visitationen og borgerne, og objektivitet, i forhold til den faglige vurdering af borgerens behov, til at sikre kvaliteten i hjemmeplejen. Nogle kommuner anvender for eksempel en rotationsordning i visitationen, hvor visitatorerne omplaceres med to til tre års mellemrum for at bevare en vis uafhængighed i forhold til borgerne og objektivitet i den faglige vurdering af borgerens behov.

- **Fokus på medarbejdernes faglighed og værdier sætter borgeren i centrum**

Kommunerne er enige om, at en høj grad af professionalisme i arbejdet, anerkendelse af medarbejderne og en værdibaseret hjemmepleje kan forebygge sager om fejl og svigt i hjemmeplejen. Her understreger kommunerne ledelsens ansvar.

Konkret tilbyder kommunerne kompetencegivende kurser og uddannelsesforløb, som skal virke anerkendende og styrke medarbejdernes indsats og faglige identitet.

Kommunerne anvender eksempelvis leverandørkontrakten eller personalepolitikken til at skærpe fokus på kommunens værdigrundlag. Samtidig understreger kommunerne, at værdierne bør omsættes til handling i hverdagen i dialogen mellem ledere, leverandører og borgere.

Flere kommuner har ligeledes med fordel beskrevet, hvilken adfærd der forventes af medarbejderne i forskellige arbejdsrelaterede situationer.

1.4 Samlet oversigt over kommunernes tiltag i forhold til tilsyn og opfølgning i hjemmeplejen

På baggrund af inspirationskatalogets fire kapitler og nærværende sammenfatning er interviewkommunernes forskellige tiltag i relation til tilsyn og opfølgning i hjemmeplejen samlet i to skemaer nedenfor, *jf. skema 1 og 2*.

Skemaerne udgør til sammen en oversigt over tiltag, som interviewkommunerne selv nævner, at de har gode erfaringer med, og som hermed kan være til inspiration for andre kommuner.

Interviewkommunernes forskellige tiltag er kategoriseret i skemaerne horisontalt efter temaerne dialog, systematik og kvalitet, og vertikalt efter om tiltagene primært relaterer sig til et borger- eller leverandørniveau. De enkelte tiltag fra skemaet, som kapitlerne omhandler, er oplyst i en boks forrest i hvert kapitel.

1. Tiltag i relation til borgerniveauet

	Dialog	Systematik	Kvalitet
Borgerniveau	<p><u>Borgersamtaler</u>: Personlige samtaler med borgeren i eget hjem, for eksempel med en kvalitetskonsulent. Samtalen skal afdække borgerens forventninger til og tilfredshed med plejen. Samtalen kan tage udgangspunkt i en række konkrete måleparametre eller en guide og kan kombineres med observationer af kvaliteten af den udførte pleje hos borgeren, <i>jf. kapitel 3.</i></p> <p><u>Samarbejde med Ældrerådet</u>: Et tæt dialogbaseret samarbejde med Ældrerådet kan nuancere og præcisere ældrerelaterede projekter og indsatsområder i relation til hjemmeplejen og borgerne, <i>jf. kapitel 3.</i></p>	<p><u>Stabsfunktion</u>: Etablering af en stabsfunktion som kan analysere borgeroplysningerne i kommunens omsorgssystemer og data fra borgerundersøgelser mm. Stabsfunktionen kan have kompetencer indenfor sygepleje, IT og økonomi. Stabsfunktionen kan understøtte både myndighedsafdelingen, visitationen og leverandørerne. Derudover kan stabsfunktionen have til opgave at sikre den faglige kompetenceudvikling af medarbejderne i hjemmeplejen, <i>jf. kapitel 2.</i></p> <p><u>Brugerundersøgelser</u>: Større eller mindre kvantitative og kvalitative undersøgelser – primært med et borgerperspektiv – skal bibringe kommunen øget læring i relation til at opkvalificere plejen. Resultaterne bør være anvendelige og valide, <i>jf. kapitel 3.</i></p>	<p><u>Organisering af tilsyn og opfølgning</u>: Adskilt eller integreret tilsyns- og opfølgningspraksis. Begge tilgange kan med fordel anvendes i relation til at tilrettelægge tilsyn og opfølgning med borgeren i centrum, <i>jf. kapitel 2.</i></p> <p><u>Uafhængighed og objektivitet</u>: Særlig fokus på uafhængighed mellem visitationen og borgerne, og objektivitet i den faglige vurdering af borgerens behov for pleje, for eksempel gennem en rotationsordning i visitationen, <i>jf. kapitel 2.</i></p> <p><u>Svage ældre</u>: Svage ældre kan i højere grad indtænkes i tilsyn og opfølgning ved at samarbejde med sygehuse om procedurer for udskrivning. For eksempel ved at placere en visitator på sygehuset nogle dage om ugen for at styrke dialogen med sygehuspersonalet og den ældre, <i>jf. kapitel 4.</i></p> <p><u>Rehabiliteringsprojekter</u>: Etablering af udviklingsprojekter med et rehabiliterende sigte. Projekterne understøttes af kursus- og uddannelsestiltag for medarbejderne, <i>jf. kapitel 4.</i></p>

2. Tiltag i relation til leverandørniveauet

	Dialog	Systematik	Kvalitet
Leverandørniveau	<p><u>Leverandørsamarbejdet:</u> Klar formalisering og regulering af samarbejdet med leverandørerne gennem kontrakten, kvalitetsstandarder for serviceniveauet samt indberetningspligt og procedurer i forhold til kommunens omsorgssystem. Kontrakten kan med fordel indeholde krav om medarbejdernes uddannelsesniveau og egenkontrol, <i>jf. kapitel 4.</i></p> <p><u>Dialogmøder:</u> Ens dialoggrundlag uanset offentlig eller privat leverandør, for eksempel gennem opstartsmøder for nye leverandører efterfulgt af regelmæssige opfølgingsmøder, <i>jf. kapitel 4.</i></p>	<p><u>Opfølgning på undersøgelser:</u> Resultater fra både kvantitative og kvalitative undersøgelser præsenteres løbende for leverandørerne med henblik på at opkvalificere plejen, for eksempel i en tilsynsrapport. Kommunen kan følge op på resultaterne i rapporten i form af handleplaner, som skal skærpe kommunens og leverandørernes fokus på uregelmæssigheder og forbedringsområder i hjemmeplejen. Undersøgelserne kan ligeledes danne grundlag for benchmarking på tværs af leverandørerne, <i>jf. kapitel 2 og 3.</i></p> <p><u>Systematisk overblik:</u> Systematisk overblik over visiteret og leveret hjemmepleje. For eksempel ved at monitorere stikprøver af eller samtlige sager i hjemmeplejen for at vurdere ændringer i borgerens behov for pleje baseret på afvigelser fra det visiterede og tilbagemeldinger fra leverandøren, <i>jf. kapitel 2.</i></p>	<p>Særlig fokus på ledelsens ansvar i forhold til styrke professionalisme, anerkendelse og en værdibaseret hjemmepleje. For eksempel gennem to tiltag:</p> <p>1) <u>Kompetenceudvikling af medarbejderne:</u> Medarbejderne i hjemmeplejen tilbydes løbende kompetencegivende kursus- og uddannelsesforløb i relationen til at udføre plejen. De uddannelsesmæssige tiltag kan eksempelvis have fokus på en rehabiliterende indsats til fordel for borgeren. Det kan være relevant at tilbyde kursus- og uddannelsesstilbud til både den offentlige og de private leverandører. For eksempel oplæring i at benytte kommunens omsorgssystem, <i>jf. kapitel 5.</i></p> <p>2) <u>Værdier i hjemmeplejen:</u> Kommunens værdigrundlag i hjemmeplejen skrives ind i leverandørkontrakten, personalepolitikken mv. Værdierne kan omsættes fra ord til handling i hverdagen ved at udarbejde et værdikodeks for medarbejderne. Værdikodekset præciserer ligeledes forventet og accepteret adfærd hos medarbejderne i det daglige arbejde i hjemmeplejen i form af konkrete retningslinjer, <i>jf. kapitel 5.</i></p>

2 Kommunernes gode erfaringer med at organisere tilsyn og opfølgning

Dette kapitel beskriver, hvordan kommunerne organiserer tilsyns- og opfølgningsindsatsen, og hvilke redskaber og metoder de bruger. Eksemplerne i kapitlet, der vedrører tilrettelæggelsen, retter sig mod henholdsvis borger- og leverandørniveau.

Kommunerne er blandt andet blevet bedt om at fortælle, hvordan kommunen udfører tilsyn og opfølgning, hvor opgaverne organisatorisk er placeret samt hvilke overvejelser kommunerne har haft i forbindelse med organiseringen og udførelsen.

Overordnet set peger interviewkommunerne på tre væsentlige temaer i forbindelse med at udføre tilsyn og opfølgning. De tre temaer er dialog, systematik og kvalitet. Ifølge interviewkommunerne hænger temaerne tæt sammen. Således skal dialogen med borgere og leverandører og den systematiske dokumentation kvalitetssikre ydelserne i hjemmeplejen, så de er i overensstemmelse med den tildelte hjælp og kommunens kvalitetsstandard.

Interviewkommunerne er enige om, at tilsyn og opfølgning er centralt for borgerens retssikkerhed. I denne sammenhæng har flere af kommunerne gode erfaringer med i større eller mindre grad at kombinere tilsyns- og opfølgningsopgaven for herigennem at sikre, at borgerens behov for pleje bliver opfyldt.

Flere interviewkommuner pointerer, at en stabsfunktion, der kan udarbejde analyser og foretage statistiske udtræk på baggrund af blandt andet borgerrelaterede oplysninger i omsorgssystemerne, med fordel kan anvendes i forbindelse med varetagelsen af opgaven med tilsyn og opfølgning. Overordnet set kan stabsfunktionen medvirke til at skabe overblik og gennemsigtighed i dokumentationen i hjemmeplejen og dermed medvirke til at målrette indsatsen, hvor dette måtte være nødvendigt.

Kapitlets fokus er kommunernes tiltag i forhold til:

1. Organisering af tilsyn og opfølgning
2. Opfølgning på undersøgelser
3. Stabsfunktion
4. Uafhængighed og objektivitet
5. Systematisk overblik

2.1 Adskilt eller integreret tilsyn og opfølgning

Samtlige interviewkommuner har organiseret tilsyn og opfølgning i en myndighedsafdeling. Opgaven med at udføre tilsyn og opfølgning har interviewkommunerne typisk forankret i en visitationsenhed. Enkelte kommuner har udliciteret opgaven med at føre tilsyn til et privat rådgivningsfirma.

Kommunernes organisering er i høj grad rettet mod henholdsvis at sikre, at borgerne får dækket deres behov for pleje, og at leverandørerne leverer den rette ydelse.

I forbindelse med at planlægge og udføre tilsyn og opfølgning nævner Aalborg Kommune, at et uafhængigt tilsyn har central betydning og fungerer som en garanti for borgeren, for at plejen er i orden:

"Det duer ikke, hvis det er ældreenheden, der fører tilsyn, da de også er kommunal leverandør. Borgeren skal have indtryk af, at det er en slags ombudsmand, der kommer på besøg" (Aalborg Kommune).

Som udgangspunkt definerer alle interviewkommunerne tilsyn som kontrol med, at den leverede hjælp er i overensstemmelse med den visiterede hjælp til borgeren. Opfølgning definerer interviewkommunerne som, at den visiterede hjælp er i overensstemmelse med borgerens aktuelle behov for hjælp. I denne sammenhæng betegner kommunerne ofte opfølgningen som en revisitation.

Interviewkommunernes praksis med at udføre tilsyn og opfølgning kan beskrives på en skala. I den ene ende af skalaen er de to aktiviteter adskilte. I den anden ende er de fuldt ud integrerede. Således udfører nogle interviewkommuner tilsyn og opfølgning som adskilte aktiviteter, mens andre kommuner nævner, at de primært udfører opfølgning sammen med elementer af tilsyn.

Interviewkommunerne betegner den integrerede form for tilsyn og opfølgning, som enten kvalitetskontrol, kvalitetsopfølgning eller kvalitetsudvikling:

"Når vi er ude på tilsyn, så er det også en slags opfølgning – sådan ser jeg det – altså tilsyn og opfølgning som to sider af samme sag" (Thisted Kommune).

Nedenfor beskrives tre cases, som skal illustrere, hvordan tilsyn og opfølgning kan tilrettelægges i en kommune som henholdsvis adskilte eller integrerede. Den sidste case har specielt fokus på ledelsestilsyn på leverandørniveau. Eksemplerne er fra henholdsvis Aalborg Kommune, Københavns Kommune, Herning Kommune og Sønderborg Kommune. Kommunernes mere detaljerede praksiserfaringer med hensyn til dokumentationsmetoder uddybes i kapitel 3.

Adskilt tilsyn og opfølgning

Aalborg Kommune har adskilt tilsyns og opfølgning i hjemmeplejen. Tilsynet er baseret på besøg i udvalgte borgeres hjem, hvor kommunen gennemfører interview med borgeren. Resultaterne fra besøgene samles i anonymiseret form i en tilsynsrapport, som præsenteres efterfølgende for både den kommunale og de private leverandører. De enkelte leverandører får konkret feedback..

Aalborg Kommune kalder konsekvent opfølgning for revisitation. Revisitationen indebærer en ny funktionsvurdering af borgeren. Revisitationen gennemføres minimum hvert andet år.

Københavns Kommune er et eksempel på en kommune, der også arbejder systematisk med tilsynsopgaven. Kommunen har som tilsynsmyndighed udliciteret opgaven med at udføre selve tilsynet til et privat rådgivningsfirma.

Tilsynet gennemføres uanmeldt én gang årligt som en stikprøve af tilfældigt udvalgte borgere på tværs af den kommunale og de private leverandører. Stikprøverne er baseret på interview med såvel borgere som medarbejdere på leverandørsiden. Københavns Kommune anvender interviewguides til de uanmeldte tilsyn i hjemmeplejen, som omfatter ti til tolv særligt udvalgte mål *jf. figur 1*.

Figur 1: Uddrag af interviewguide i forbindelse med tilsyn³

INTERVIEWGUIDE UANMELDT TILSYN HJEMMEPLEJEN – PRIVAT LEVERANDØR						
Måleramme/Kvalitetsområde	MÅLEPUNKTER			Interview		Bemærkninger
	Dokumentation	Observation	Borgeren	Medarbejder		
I henhold til vejledning nr. 2 til serviceloven og kommunens kvalitetsstandarder						
Mål 1 Der er sammenhæng ml. visitation og leveret pleje og omsorg	Er der overensstemmelse mellem funktionsvurderingen, visitators sammenfatning og ydelsestildelingen? Er der sammenhæng mellem de visiterede ydelser, hjemmeplejens besøgsoversigt, borgerens døgn- og ugeplan?	Er der overensstemmelse mellem funktionsvurderingen og borgerens tilstand? Er der sammenhæng mellem visiterede ydelser og borgerens tilstand?	Mener borgeren at kunne få hjælp til at klage, hvis borgeren måtte ønske det?	Kender medarbejderen borgerens visiterede ydelser?		

Kilde: Sundheds- og Omsorgsforvaltningen i Københavns Kommune

Resultaterne fra tilsynet anvendes til at udarbejde en tilsynsrapport. Hvis tilsynsrapporten fra det private rådgivningsfirma giver anledning til bemærkninger, følger Københavns Kommune selv op på tilsynet i form af handleplaner, som skal skærpe

³ Kommunen har en tilsvarende guide der retter sig mod den kommunale leverandør.

kommunens og leverandørernes fokus på eventuelle uregelmæssigheder og forbedringsområder i hjemmeplejen.

Københavns Kommune definerer også opfølgning som revisitation. Revisitationen gennemføres én gang årligt eller efter behov. Revisitation efter behov foretages på baggrund af tilbagemeldinger fra borgeren selv, pårørende, leverandøren eller andre, om ændringer i borgerens behov for hjælp i forhold til den oprindeligt visiterede hjælp.

Integreret kvalitetskontrolbesøg

I modsætning til Aalborg og København har Herning Kommune integreret tilsyn og opfølgning, og kalder det kvalitetskontrolbesøg.

Under besøget hos borgeren vurderer visitationen, hvorvidt den leverede hjælp svarer til den visiterede sammenholdt med borgerens behov for hjælp. Kommunen anvender en række parametre til at måle borgerens behov og tilfredshed med hjælpen. Derudover observerer visitationen kvaliteten af den udførte hjemmepleje hos borgeren.

Resultaterne fra kvalitetskontrolbesøgene anvender kommunen til at opfange uhensigtsmæssigheder i hjemmeplejen. Resultaterne bliver også dokumenteret systematisk og efterfølgende præsenteret for leverandørerne.

For Herning Kommune udgør den integrerede tilsyns- og opfølgningsform et væsentligt kontrolelement i relation til leverandørsiden:

”Vi kan hurtigere registrere, hvis borgeren har fået det dårligere, og leverandøren ikke har meldt tilbage på dette i forhold til at tilpasse hjælpen. Eller omvendt hvis borgeren har fået det bedre uden at hjælpen justeres derefter. Ved at føre tilsyn på denne måde opdager vi i højere grad, hvis leverandøren ikke er ærlig på vægtskålen” (Herning Kommune).

Ledelsestilsyn

I Sønderborg Kommune er der fokus på leverandørens kompetencer i forbindelse med tilsyn. Som en del af Sønderborg Kommunes kvalitetsudvikling, gennemfører kommunen to former for ledelsestilsyn hos den kommunale leverandør af hjemmepleje.

Den ene form er den daglige leders tilsyn med medarbejdernes opgaveløsning, kaldet ”daglig leder tilsyn”, mens den anden form er distriktslederens gennemgang af den daglige leders tilsyn, kaldet ”distriktsledertilsyn”.

Det daglige ledertilsyn foregår ved, at den daglige leder i en hjemmeplejeenhed tager ud til borgeren enten med en visitator, en hjemmehjælper eller alene. I forbindelse med besøget spørger den daglige leder ind til borgerens tilfredshed med hjemmeplejen.

Distriktslederen foretager stikprøver af den daglige leders arbejde med tilsyn. Der følges op på det samlede ledelsestilsyn hvert kvartal.

Ledelsestilsynet har to formål. For det første skal ledelsestilsynet dels give lederne viden om kvaliteten i hjemmeplejen, dels viden om medarbejdernes faglige kompetenceniveau. Dette vidensgrundlag anvendes blandt andet til at tilrettelægge kursus- og undervisningsforløb for medarbejderne. For det andet skal ledelsestilsynet forebygge utilfredshed med plejen og eventuelle klager fra borgere.

2.1.1 Bedre styring af kvalitet og økonomi

Flere interviewkommuner har især gode erfaringer med at etablere en selvstændig og tværfaglig stabsfunktion, eksempelvis med kompetencer indenfor sygepleje, IT og økonomi. Stabsfunktionen er med til at sikre kvaliteten i hjemmeplejen ved blandt andet at skabe systematik i de data, der er indsamlet som led i tilsyn og opfølgning.

Stabsfunktionen understøtter både myndighedsafdelingen, visitationen og leverandørerne i det daglige arbejde, ved eksempelvis at gennemføre analyser på baggrund af oplysninger i omsorgssystemet. Data kan blandt andet være registreret ved hjælp af en PDA. Resultaterne af dette arbejde anvendes især til skabe overblik over tiden, der vejledende er afsat til ydelsen og den faktisk leverede tid, som led i kommunens økonomistyring af hjemmeplejeområdet:

"Økonomen trækker statistikker og analyserer data. Økonomen undrer sig, når noget ser mærkeligt ud eller afviger fra det budgetterede. Denne opfølgning betragtes som kvalitetssikring modsat kontrol, fordi det er med til at forbedre den måde, vi arbejder på, så vi bliver klogere på de fejl, vi måske har lavet. Det skærper bevidstheden og sikrer, at vi minimerer fejl, der kan få langsigtede konsekvenser" (Sønderborg Kommune).

"Vi fører grafer over den tid der vejledende er afsat til ydelsen og den faktisk leverede tid. De grafer skal helst være sammenfaldende, men det er de oftest ikke. Man siger, at forskellen skal ligge i intervallet mellem 5 og 10 pct. " (Bornholms Regionskommune).

En anden væsentlig opgave for stabsfunktionen er den faglige kompetenceudvikling af medarbejderne i hjemmeplejen. Således vejleder og underviser en stab i Randers Kommune de enkelte hjemmeplejeenheder på udvalgte områder, og bruger i høj grad eksempler, der relaterer sig til hjælperens daglige arbejde. Som et eksempel på et fokusområde, nævner Randers Kommune et dokumentationsprojekt:

"Det virker og dokumentationen er blevet markant bedre! Nu kan personalet se formålet med de krav, der stilles til dokumentation" (Randers Kommune).

2.1.2 Styrket faglighed gennem uafhængighed og objektivitet

Som led i organiseringen af tilsyn og opfølgning understreger flere af interviewkommunerne betydningen af uafhængighed, i relationen mellem visitationen og borgerne, og objektivitet, i forhold til den faglige vurdering af borgerens behov, til at sikre kvaliteten i hjemmeplejen. For kommunerne handler det især om at bevare fagligheden og hermed kvaliteten i hjemmeplejen.

I Herning Kommune er der opmærksomhed på visitatorernes forvaltningsmæssige rolle som myndighedspersoner. Derfor arbejder kommunen konsekvent med en rotationsordning blandt visitatorerne. Til dagligt er visitatorerne tilknyttet faste distrikter i kommunen. Men for at bevare en vis uafhængighed i forhold til borgerne og objektivitet i den faglige vurdering af borgerens behov omplaceres visitatorerne med to til tre års mellemrum:

"Det kan selvfølgelig være psykisk hårdt at skifte arbejdsmiljø – nu har jeg en kollega, som jeg har lært at kende godt osv. – men det er vigtigt, at medarbejderen bevarer en vis portion undren, når der er tale om henholdsvis tilsyn og opfølgning. Altså stiller sig kritisk over for grundlaget for, at en borger er blevet visiteret til personlig og/eller praktisk hjælp" (Herning Kommune).

For nogle kommuner virker en rotationsordning som en hensigtsmæssig måde at styrke fagligheden og kvaliteten i hjemmeplejen på. Andre kommuner, for eksempel Sønderborg Kommune, har en klar forventning om, at visitatorerne gennem deres kendskab til kvalitetsstandarderne opretholder uafhængigheden og objektiviteten i visitationen. Desuden vil kommunen gerne bevare kontinuiteten og stabiliteten med hensyn til antal medarbejdere i borgerens hjem.

2.1.3 Refleksioner om tilsyn og opfølgning

Flere interviewkommuner har gjort sig overvejelser om betydningen af at indføre en tilsynspolitik.

Ifølge Gribskov Kommune kan en tilsynspolitik være med til at sætte kvaliteten i hjemmeplejen yderligere i centrum:

"Hvis man ikke før har haft noget tjek af sin kvalitet og sine leverancer, så er der et stort potentiale. Men har man arbejdet systematisk med det, hvilket mange kommuner nok har, så er det ekstra løft måske mindre. Men det, at der sættes fokus på tilsyn, vil have en afsmittende effekt" (Gribskov Kommune).

Man har i Gribskov Kommune arbejdet målrettet med tilsyn og opfølgning og påpeger, at tilsyn og opfølgning i hjemmeplejen er forbundet med en betydelig ressourceindsats:

"Vi ved det jo godt. Der er en nød, der skal knækkes i hjemmeplejen, altså at det er i den enkelte borgers hjem, man skal ud i for at lave opfølgning. Det kræver en helt anden ressourceindsats, end det gør på et plejecenter. Og det er vi jo nødt til på en eller anden måde at få håndteret" (Gribskov Kommune).

Interviewkommunerne gør opmærksom på, at der er et markant arbejde forbundet med at gennemføre tilsyn og opfølgning, hvis resultaterne skal kunne bruges i et læringsperspektiv. Arbejdet består blandt andet i at tilrettelægge alle faser af tilsyn og opfølgning, så de resultater der samles, kan systematiseres og bruges fremadrettet i kommunen.

For Københavns Kommune er det vigtigt, at der ved organiseringen af tilsyn skabes trygge rammer for medarbejderne. Kommunen påpeger, at der ikke skal være fokus på en såkaldt fejkultur, men på læring:

"Hvad kan vi egentlig måle, og hvordan får vi ryddet ud i skøn og vurderinger? Det må være tydeligt, hvordan kravene er, så det er objektivt. Man skal også gøre sig nogle overvejelser omkring tilsyn og læring, så man får fundet en god balance. Hvis man er meget kontrollerende, fejl, fejl, fejl, så kan man godt ende i en situation, hvor det er rigtig vanskeligt at tage læring af det bagefter. Så der er noget med metoderne, man også skal være klog på, hvis man også vil have organisatorisk og faglig læring, som man bliver inspireret til at arbejde videre med" (Københavns Kommune).

3 Dokumentations- og dialogbaseret kvalitetssikring

I undersøgelsen er interviewkommunerne blevet bedt om at fortælle om deres opfattelse og konkrete praksiserfaringer med at indsamle dokumentation og gennemføre undersøgelser som led i tilsyn og opfølgning i hjemmeplejen.

Som det fremgår af kapitel 2, bruger interviewkommunerne borgeroplysningerne i omsorgssystemerne blandt andet til at kontrollere, at den visiterede hjælp er i overensstemmelse med henholdsvis den leverede hjælp samt borgernes aktuelle behov for hjælp.

Ud over at indsamle borgeroplysninger, som *direkte* relaterer sig til tilsyn og opfølgning, så indsamler flere af interviewkommunerne dokumentation, som *indirekte* understøtter kommunens tilsyns- og opfølgingspraksis.

Eksemplerne varierer fra større brugerundersøgelser til personlige samtaler med borgere. Kommunerne fremhæver ligeledes forskellige bevæggrunde for at indsamle dokumentationen. Det kan være for at undersøge borgerens tilfredshed med plejen, økonomiske incitament eller for at imødekomme specifikke krav og ønsker fra kommunalbestyrelsen.

Kommunerne nævner også deres erfaringer med at samarbejde med Ældrerådet og med at skabe en objektiv og systematisk praksis for tilsyn og opfølgning - alt sammen med henblik på at sikre kvaliteten i hjemmeplejen.

Kapitlets fokus er kommunernes tiltag i forhold til:

1. Brugerundersøgelser
2. Opfølgning på undersøgelser
3. Borgersamtaler
4. Samarbejde med Ældrerådet

3.1 Dokumentation anvendes både som kontrol og til at kvalitetsudvikle

Det overordnede billede af interviewkommunernes overvejelser og erfaringer med at dokumentere tilsyn og opfølgning – ud over i omsorgssystemerne – viser en række klare tendenser, som kort beskrives nedenfor og uddybes i de følgende afsnit.

Flere af kommunerne giver udtryk for, at dokumentationsformerne i hjemmeplejen gennem årene, både organisatorisk samt design- og metodemæssigt, har udviklet sig, og i dag udgør et væsentligt supplement til oplysningerne i omsorgssystemerne.

Kommunerne begrundet behovet for mere dokumentation med, at de generelt ønsker at udbygge konceptet for tilsyn og opfølgning med henblik på at forebygge sager om omsorgssvigt og borgerklager.

Samtidig er kommunerne i høj grad opmærksomme på den demografiske samfundsudvikling og har på den baggrund gjort sig en række ressourcemæssige, herunder personalemæssige og økonomiske overvejelser. Kommunernes tanker går især i retning af, om kommunens ressourcer i fremtiden kan imødekomme borgernes krav og forventninger til hjemmeplejen.

Ifølge kommunerne skal dokumentationen være anvendelig i relation til at kvalitetsforbedre, forventningsafstemme og optimere indsatsen i hjemmeplejen. Her er det især borgerperspektivet, som interesserer kommunerne.

I forlængelse af de ressourcemæssige overvejelser har flere af kommunerne implementeret projekter om rehabilitering i hjemmeplejen, hvilket ligeledes forudsætter særlige dokumentationsredskaber i forhold til at se en effekt af indsatsen, for eksempel øge borgerens livskvalitet og mindske behovet for hjemmepleje.

Som udgangspunkt viser undersøgelsen, at kommunerne har implementeret en række dokumentationsinitiativer i relation til tilsyn og opfølgning, som kan være til inspiration for andre kommuner på hjemmeplejeområdet.

3.1.1 "Et godt pejlemærke for om hjemmeplejen er i orden"

Sådan udtaler Randers Kommune sig om formålet med de spørgeskemaundersøgelser, som regelmæssigt gennemføres for at afdække, om borgerne er tilfredse med de forskellige ydelser i hjemmeplejen. Udmeldingen fra Randers Kommune er kendetegnende for samtlige interviewkommuner. Dette uddybes i de følgende afsnit.

Kommunale erfaringer med større eller mindre brugerundersøgelser

I tråd med Randers Kommune gennemfører Københavns Kommune hvert år en større kvantitativ brugerundersøgelse i samarbejde med et privat konsulentfirma. Målgruppen omfatter modtagere af personlig pleje og/eller praktisk hjælp fordelt på de seks kommunale hjemmeplejeenheder og de private leverandører. Med undersøgelsen får kommunen brugerens input til det kontinuerlige arbejde med kvaliteten i hjemmeplejen, jf. boks 1.

Boks 1: Temaer i en brugerundersøgelse

En tilbagevendende brugerundersøgelse udgør et centralt redskab i relation til at arbejde kontinuerligt med kvalitetsforbedringer i serviceydelse på hjemmeplejeområdet.

Brugerundersøgelsen giver forvaltningen et borgerperspektiv på den oplevede kvalitet i de ydelser, kommunen tilbyder, og dermed er der mulighed for at identificere vigtige indsatsområder og følge op på disse. For eksempel hvilke faktorer i hjemmeplejen, der har betydning for brugernes overordnede tilfredshed, oplevede livskvalitet og vurdering af egen sundhedsmæssig trivsel.

Brugerundersøgelsen afdækker følgende temaer: overordnet tilfredshed, personlig pleje, praktisk hjælp, hjælperne, frit valg af leverandør, fleksibel hjemmehjælp, information og kommunikation, madservice, aktivitetstilbud, social trivsel, sundhedsmæssig trivsel og sygepleje.

For eksempel omfatter temaet om "overordnet tilfredshed" spørgsmål om:

- Hvor tilfreds eller utilfreds er du alt i alt med den hjemmepleje, du modtager?
- I hvilken grad har kvaliteten alt i alt levet op til de forventninger, du havde, inden du startede med at få hjemmepleje?
- I hvilken grad er du blevet tildelt den hjælp fra kommunen, du har brug for?

Kilde: Sundheds- og Omsorgsforvaltningen i Københavns Kommune

Undersøgelsen danner ligeledes grundlag for benchmarking i form af systematiske sammenligninger med erfaringsudveksling og forbedring for øje på tværs af leverandørerne:

"Vi havde et konkret eksempel på, at scoren på hjælpen til et toiletbesøg ikke var så høj for en leverandør. Derfor var vi på besøg hos borgerne for at spørge til, hvordan det kunne gøres bedre. I et andet område har vi haft fokus på rengøringen, da der var en leverandør, som scorede lavere end de

andre. Benchmarking giver os mulighed for at se resultaterne i et andet lys” (Københavns Kommune).

Kommunen ser det som en nødvendighed at have et veletableret system, som giver et overblik over alle borgere og leverandører i hjemmeplejen. Det er dog ikke nogen garanti for, at der ikke kan opstå problemer på leverandørsiden:

”Tilsyn og opfølgning er et evighedsarbejde! Selvom vi får fine tal, og det går godt, så skal vi blive ved med at køre på. Især når der er mange medarbejdere og stor udskiftning. Der kan altid opstå sager med enkeltpersoner eller såkaldte ’lommer’, hvor tingene ikke er i orden. Men den risiko er der, da det er mennesker, der arbejder” (Københavns Kommune).

Gribskov Kommune har tilsvarende erfaringer med benchmarking på tværs af leverandørerne, hvilket kommunen forventer, vil forbedre kvaliteten i hjemmeplejen for borgerne:

”Vi mener, at benchmarking er med til at sætte pres på leverandørerne for at yde en god kvalitet” (Gribskov Kommune).

Aalborg Kommune har som led i tilsynsopgaven selv gennemført en mindre kvalitativ undersøgelse baseret på interview med 66 borgere i hjemmeplejen. Borgerne er tilfældigt udvalgt på baggrund af deres behov for henholdsvis personlig og/eller praktisk hjælp. Desuden er samtlige leverandører repræsenteret i undersøgelsen.

For at sikre en uafhængighed i interviewsituationen er interviewene foretaget af visitatorer, som ikke i det daglige visiterer i det område, hvor borgeren bor. Derudover er der kun gennemført interview med borgere, som var i stand til at tale for sig selv, og som forstod formålet med interviewet. Borgerne i undersøgelsen er desuden anonyme, hvilket betyder, at de frit kan fortælle om deres holdning og oplevelser i forhold til den pågældende medarbejder/leverandør.

Aalborg Kommune er tilfredse med den metodiske tilgang, fordi den netop har givet et særligt indblik i borgernes perspektiv på hjemmeplejen. Kommunen forventer dog at udvide antallet af borgere i fremtidige undersøgelser for at styrke validiteten.

Ifølge Aalborg Kommune skal resultaterne fra undersøgelsen bruges fremadrettet i dialogen med leverandørerne for at skærpe fokus på uregelmæssigheder i hjemmeplejen. Aalborg Kommune er ligeledes overbevist om, at denne form for tilsyn kan betyde væsentlige besparelser på hjemmeplejeområdet:

”Resultaterne er brugt samlet som en løftestang for tilsynet. På baggrund af rapporten har vi indkaldt enkelte leverandører til samtale, hvor vi har

drøftet uregelmæssighederne. For eksempel var der en leverandør, som ikke kom til tiden” (Aalborg Kommune).

”Det kan virke som mange ressourcer at bruge på tilsyn, men set i forhold til hvor mange penge, der bruges på hjemmeplejeordningen, så er det pebernødder – måske endda kun krummer! Vi tjener helt sikkert pengene ind i igen forstået på den måde, at man ved tilsyn fanger nogle ting. Bare der flyttes fem eller ti minutter og ganger det op hos den enkelte leverandør, så er de penge hurtigt tjent ind igen” (Aalborg Kommune).

Lolland Kommune har for eksempel en kvalitetsenhed i ældreforvaltningen, som arbejder strategisk i forhold til at forbedre kvaliteten på tværs af områderne personlig og praktisk hjælp, madservice og rehabilitering. Enheden gennemfører blandt andet mindre temabaserede brugerundersøgelser og tilrettelægger opkvalificerende undervisningstiltag for medarbejderne på tværs af ældreområdet.

Personlig samtale med en kvalitetskonsulent

For at lade borgeren komme til orde har Kolding Kommune med fordel indført en ordning, hvor en kvalitetskonsulent gennemfører samtaler med borgere i hjemmeplejen. Samtalerne er et led i kommunens tilsyns- og opfølgingspraksis og har til hensigt at sikre, at borgeren har en klar oplevelse af, at hjælpen svarer til kommunens kvalitetsstandarder.

Samtalerne foregår i borgerens eget hjem og tager udgangspunkt i en spørgeguide, som blandt andet sætter fokus på, om aftalte tidspunkter for hjælpen overholdes, om hjælpen indholds- og kvalitetsmæssigt svarer til borgerens forventninger, og om borgeren oplever at blive inddraget tilstrækkeligt i hjælpen, hvis der er tale om rehabiliterende støtte, *jf. boks 2.*

Boks 2: Spørgeguide til afdækning af borgerens opfattelse og konkrete oplevelser i forbindelse med ydelser og kvaliteten af hjemmeplejen

Spørgsmål om borgerens opfattelse af kvalitet i hjemmeplejen:

- Hvad er kvalitet i hjælpen for dig?
- Hvad er vigtigt for dig, som modtager hjemmehjælp?
- Hvis noget skulle ændres, hvad er det så?

Spørgsmål om borgerens oplevelse af den bevilgede hjælp:

- Kender du din bevilling?
- Hvordan oplever du omgangstonen?
- Får du hjælpen til aftalt tid?
- Får du besked, hvis de ikke kan holde aftalen?
- Har du en kontaktperson?
- Kender du din/dine hjælpere?
- Har du haft forskellige leverandører?
- Får du den hjælp, du har behov for?
- Gør din hjælper, hvad hun/han skal hver gang?

Kilde: Kolding Kommune

Som udgangspunkt informerer Kolding Kommune borgeren om, at samtalen er fortrolig, og at kvalitetskonsulenten er en uafhængig person i forhold til både visitationen og den pågældende leverandør. Samtidig informeres borgeren om, at såfremt der er problemer, der er grundlag for at gå videre med, vil dette ske.

Samtalerne gennemføres med fem procent af den samlede borgergruppe i hjemmeplejen og afdækker såvel den kommunale som den private leverandør.

Samtalerne skal således lægge op til en dialog med borgeren om hjemmeplejen. Derudover bliver resultaterne fra samtalerne præsenteret i en kvantitativ form for leverandørerne. På denne måde sammenholdes flere perspektiver i relation til borgerne og leverandørerne med henblik på at sikre kvaliteten i hjemmeplejen.

Kolding Kommune begrundede indførelsen af samtalerne med, at der fra politisk side har været et ønske om at skabe større gennemsigtighed i, hvordan hjemmeplejen fungerer og hermed foregribe eventuelle sager om svigt:

”Vi oplevede, at medarbejderne blev spyttet på, fordi nogle i samfundet åbenbart har den holdning, at det er en flok slendrianer hen over hele linjen. Så derfor ville vi vise, at vores visitation er god til at træffe de rigtige

afgørelser, og at medarbejderne kan løfte opgaven efter allerbedste evne. Men en ting er at have en fornemmelse på baggrund af henvendelser og klager – en anden ting er at kunne dokumentere, så vi kan handle øjeblikkeligt, eller vi kan sige, at der ikke har været grundlag for at handle. Vi oplever faktisk, at den hjælp, som vi leverer både kommunalt og privat, er i orden” (Kolding Kommune).

3.1.2 Tilsyn og opfølgning skal bibringe øget læring

Flere af interviewkommunerne anvender tilsyn og opfølgning til at indhente erfaringsbaseret viden med henblik på at opnå øget læring. Dette vidensgrundlag er oftest baseret på en kombination af forskellige metodiske tilgange. Oftest er der tale om observationer i borgerens hjem, borgerinterview og spørgeskemaundersøgelser.

Samlet tilsyns- og opfølgningsspalet

Gribskov Kommune har en samlet palet af kvalitetsopfølgningmetoder, som tilsammen udgør kommunens praksis for tilsyn og opfølgning. Gribskov Kommune har beskrevet indsatsområderne i en kvalitetshåndbog, som gælder for alle leverandører, og som kommunen løbende reviderer.

Kommunens kvalitetsopfølgning består dels af en strategisk kvalitetsopfølgning, hvor de enkelte metoder følger en fast årscyklus dels af en fleksibel kvalitetsopfølgning, hvor metoderne bruges efter behov.

Den strategiske kvalitetsopfølgning indeholder blandt andet revurderinger, dialogmøder, leverandørens egenkontrol, deltagelse i forskellige samarbejdsfora, økonomirapportering samt en tilsynsrapport baseret på anmeldte og uanmeldte tilsynsbesøg.

Den fleksible kvalitetsopfølgning består eksempelvis af stikprøver i hjemmeplejen og fokusgruppeinterviews.

Som en del af den fleksible kvalitetsopfølgning opererer kommunen med grønne, gule og røde påbud. En leverandør, som har fået et påbud, skal udarbejde en handleplan for, hvordan problemet kan afhjælpes. Kommunen fastsætter en frist, hvis længde afspejler farven på påbuddet.

For Gribskov Kommune handler det ikke blot om at kontrollere medarbejderne i hjemmeplejen. Den samlede kvalitetsopfølgning skal i lige så høj grad medvirke til, at medarbejderne reflekterer over egen praksis og hermed opnår større læring:

"Hjælperne der går og udfører ydelsen, de ved godt, de bliver kontrolleret, så kald det tilsyn og kontrol, det betyder ikke så meget for dem, for det véd de. Men det sender et andet signal til dem, når de ikke bare bliver kontrolleret på det, de har udført, de skal også vende det indad og få noget ud af det. Altså, læringen i det. Det signal er det vigtigt, at man får sendt. Når vi kalder det kvalitet overfor dig, så er det fordi, at det er vigtigt, at du får set på din egen handlemåde og hverdag, og at du stiller dig selv spørgsmålet: kunne det fungere anderledes?" (Gribskov Kommune).

3.1.3 Hvordan inddrager kommunerne Ældrerådet?

Flere af interviewkommunerne samarbejder med Ældrerådet⁴ for at målrette kvaliteten i hjemmeplejen.

Ældrerådet udgør en væsentlig sparringspartner for Lolland Kommune i forhold til at styrke kvaliteten i hjemmeplejen. Lolland Kommune har gode erfaringer med, at Ældrerådet deltager på cafemøder for de ældre, giver sparring i forhold til konkrete projekter, for eksempel rehabiliteringsprojekter for ældre, og er bisidder for svage ældre.

På møderne med Lolland Kommune har Ældrerådet især været retningsgivende i forhold til prioriteringen mellem forskellige indsatsområder.

Generelt oplever Lolland Kommune, at Ældrerådet er tæt på de ældres hverdagsliv, og har en indsigt og forståelse, som kan bidrage til både at nuancere og præcisere forskellige ældrerelaterede projekter og indsatsområder:

"For eksempel var det Ældrerådet, som havde hørt om et rehabiliteringsprojekt i Fredericia Kommune og som foreslog, om det ikke var en idé at gøre det samme her i Lolland Kommune. De inviterer os til at deltage på deres møder, hvilket vi også altid gør. På møderne stiller de uddybende spørgsmål, men de er også opmærksomme på, at når penge-kassen er lille, så kommer de med forslag til, hvor der eventuelt kan prioriteres, og hvad der har betydning. Det synes jeg er flot, at de kan se, for vi vil jo alle gerne have det hele" (Lolland Kommune).

Kolding Kommune har også gode erfaringer med, at Ældrerådet fungerer som sparringspartner. Medlemmerne deltager blandt andet på besøg i borgerens hjem som

⁴ I henhold til § 30, i bekendtgørelse nr. 1054 af 7. september 2010 af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, skal hver kommune etablere mindst ét ældreråd, der skal rådgive kommunalbestyrelsen i ældrepolitiske spørgsmål.

led i en bisidderordning. På denne måde får kommunen løbende nye vinkler på, hvordan visitationen fungerer, og om der eventuelt er behov for at indtænke nye initiativer, som kan forbedre visitationen eller være til støtte for borgeren i hverdagen.

4 Fordele ved at samarbejde med leverandører om en fælles indsats

Blandt interviewkommunerne er der generelt gode erfaringer med at samarbejde med henholdsvis den kommunale og de private leverandører i hjemmeplejen. Som anført i kapitel 2 er samarbejdet tydeligt kendetegnet ved dialog og systematik med kvalitetssikring af ydelserne for øje. Dette eksemplificeres og uddybes i nærværende kapitel.

Samlet set kan kommunernes erfaringer relateres til, at samarbejdet er formaliseret og styret gennem det kontraktmæssige grundlag, kvalitetsstandarder for serviceniveauet samt indberetningspligt og procedurer i forhold til omsorgssystemerne.

Derudover afholder flere af kommunerne regelmæssige dialogmøder på både leder- og medarbejderniveau på tværs af den kommunale og de private leverandører. Hensigten er dels at understøtte et fælles værdi- og praksisgrundlag for indsatsen i hjemmeplejen dels at drøfte konkrete borgersager med henblik på at forebygge sager om svigt.

Enkelte af kommunerne har også gode erfaringer med at sidestille den kommunale og den private leverandør i forbindelse med tilbud om informationsmøder, videreuddannelse og kompetenceudvikling samt partnerskaber om udviklingsprojekter.

Interviewkommunernes samarbejde med leverandørerne bærer således præg af, at nogle kommuner primært ønsker at styre samarbejdet med leverandørerne inden for traditionelle organisatoriske rammer, for eksempel gennem kontrakten og dialogmøder. Andre kommuner har med fordel taget skridtet videre og inddrager leverandørerne som en aktiv medspiller i forhold til at sikre kvaliteten i hjemmeplejen.

Kapitlets fokus er kommunernes tiltag i forhold til:

1. Leverandørsamarbejdet
2. Rehabiliteringsprojekter
3. Svage ældre

4.1 Klar forventningsafstemning gennem kontrakt og dialog

Interviewkommunerne fremhæver en række kontraktmæssige forhold, som kan styrke og udvide samarbejdet med leverandørerne. Her har det stor betydning for kommunerne, at der sker en regelmæssig opfølgning på vilkårene i kontrakten.

Interviewkommunerne fremhæver også flere fordele ved at projektudvikling og uddannelse af medarbejderne på leverandørsiden omfatter den offentlige såvel som private leverandører.

4.1.1 Nye idéer til leverandørernes kontraktmæssige forpligtelse

Typisk anvender interviewkommunerne kontrakten med de private leverandører til at afstemme indholdet og forventningerne til samarbejdet. I kontrakten forpligter leverandørerne sig til blandt andet at leve op til kommunens kvalitetsstandarder, der stiller krav om medarbejdernes uddannelsesbaggrund, tilbagemeldingspligt ved behovsændringer hos borgeren samt faste regelmæssige dialogmøder på leder- og medarbejderniveau. Især tilbagemeldingspligten og dialogmøderne anvender kommunerne som led i tilsyn og opfølgning.

I Gribskov Kommune er samtlige leverandører forpligtet gennem kontrakten til at beskrive og dokumentere indsatsen med egenkontrol. Leverandørerne skal oplyse resultaterne af egenkontrollen på forespørgsel fra kommunen. Leverandørernes egenkontrol omfatter blandt andet brugerundersøgelser, medarbejderundersøgelser, registrering af afvigelser mellem visiteret og leveret hjælp mm. Leverandørernes egenkontrol skal hovedsageligt bibringe Gribskov Kommune viden om, at ydelserne i hjemmeplejen lever op til kvalitetsstandarderne. Gribskov Kommune er klar til at vejlede leverandørerne i, hvordan egenkontrollen kan udføres. Dette gælder især for de mindre leverandører.

Gribskov Kommune har desuden gode erfaringer med at invitere leverandørerne til at deltage aktivt i partnerskaber om udviklingsprojekter i hjemmeplejen. Vilkaarene for samarbejdet skrives ind i kontrakten med leverandørerne. Partnerskabet handler om at etablere nye tilbud i hjemmeplejen til fordel for borgerne. Det kan for eksempel være projekter målrettet demente, rehabiliteringsprojekter eller projekter om velfærdsteknologi.

Leverandørerne bidrager til idégrundlaget for projekterne og sparrer med de øvrige leverandører i kommunen i implementeringen af udviklingsprojekterne. Derudover forpligter leverandørerne sig til at levere et aftalt antal udviklingstimer afhængig af deres omsætningsgrad i Gribskov Kommune. For eksempel skal leverandører, der løfter mere end 7,5 % af den samlede omsætning i hjemmeplejen levere 100 udviklingstimer om året til fælles udviklingsprojekter.

Ifølge kommunen har der været tale om en tilvænningsfase fra den kommunale leverandørs side i relation til at se sig selv i rollen som en selvstændig virksomhed og handle inden for de samme udbudsrammer som de private leverandører:

“Vi behandler den kommunale leverandør nøjagtigt på samme måde, som vi behandler de private leverandører. For eksempel når vi holder leverandørmøder, eller når vi stiller krav, så er det ens for alle leverandører. Den kommunale leverandør er organiseret som et firma, og vi behandler dem som et firma i kommunen” (Gribskov Kommune).

Flere af interviewkommunerne har implementeret rehabiliteringsprojekter i forbindelse med hjemmeplejen. Kommunerne anvender tilsyn og opfølgning til at udvælge borgere, som kan drage nytte af et rehabiliterende træningsforløb og til at sikre, at leverandørerne løfter opgaven.

Et eksempel er Kolding Kommune, som gennem kontrakten vil stille krav til samtlige leverandører om at tilbyde rehabiliterende ydelser. Hermed vil leverandørerne skulle forpligte sig til, at medarbejderne uddannelsesmæssigt har kompetencer til at tilbyde borgerne for eksempel rehabiliterende forløb i hjemmet.

Kolding Kommune står klar til at understøtte alle leverandører uanset offentlig eller privat med uddannelsestiltag i forhold til at løfte de nye opgaver:

“Det nytter ikke noget, at det kun er nogle få – såkaldte giraffer – som kommer ud og arbejder med rehabilitering – til gengæld skal vi være fælles om det og være enige om, at det er sådan, vi griber tingene an. Det er et led i vores serviceniveau, hvilket betyder, at vores private leverandører ligeledes skal med på vognen og tilbydes nogle pladser på vores uddannelse. Den viden de får, er de selvfølgelig forpligtet til at formidle ud til resten af organisationen. Vi skal alle være med til at løfte en mere rehabiliterende indsats” (Kolding Kommune).

4.1.2 Kontrakten kan ikke stå alene

Flere af interviewkommunerne understreger behovet for at følge op på kontrakten med leverandørerne i hjemmeplejen. Således har kommunerne med fordel omsat de kravspecifikke forventninger i kontrakten til praksis gennem en konstruktiv dialog. Det vil sige en tidlig, åben og kontinuerlig dialog med både ledere og medarbejdere på leverandørsiden. Hermed kan kommunerne i forlængelse af resultaterne fra tilsyn og opfølgning kontrollere, om leverandørerne lever op til kravene i den aftalte kontrakt.

Kommunerne pointerer, at det har væsentlig betydning, at henholdsvis den kommunale og de private leverandører behandles ens. Et eksempel er Thisted Kommune, som både

afholder opstartsmøder med nye leverandører og regelmæssige opfølgingsmøder uanset forankring i henholdsvis offentlig og privat regi. For Thisted Kommune handler det om at sikre en åben og kontinuerlig dialog med leverandørerne.

Godt på vej med et opstartsmøde for nye leverandører

I forbindelse med at starte samarbejdet op med nye private leverandører indkalder Thisted Kommune både ledere og medarbejdere til et introduktionsforløb og en klar forventningsafstemning på ca. to til tre timer for det fremtidige samarbejde.

På mødet bliver deltagerne blandt andet informeret om, hvordan visitationen fungerer, hvilke lovmæssige krav der gør sig gældende i forhold til hjemmeplejen, indholdet af BUM-modellen samt hvad en helheds- og funktionsvurdering af borgeren skal omfatte af oplysninger.

Det er Thisted Kommunes erfaring, at møderne er en succes og har stor interesse hos de private leverandører. Overordnet set skal møderne styrke ledelsens og medarbejdernes forståelse af konteksten for hjemmeplejen. Det vil sige organiseringen af indsatsen og den arbejdsmæssige opgave- og rollefordeling, som henholdsvis Thisted Kommune og den pågældende leverandør kontraktmæssigt forpligter sig til.

Ved at invitere både ledere og medarbejdere på tværs af leverandørerne forventer Thisted Kommune at mindske et eventuelt filter i relation til deling af viden mellem ledere og medarbejdere. Samtidig betyder møderne, at kommunen løbende skal reflektere over egne forventninger og praksis i forhold til kvalitetsstandarderne i hjemmeplejen samt det menneskesyn – som kommunen ser – der bør ligge til grund for hjælpen:

”Vi forklarer dem, hvad der ligger bag hjælpen, så de er bedre klædt på til at forstå, hvad vi forventer. Og jeg kan love dig, at de er meget spørgelystne! Jeg er sikker på, at denne viden har betydning for, at medarbejderne yder en anderledes indsats end, at de ’bare’ gør rent. Vi forventer også, at borgerne får en bedre service. Endelig hvis der er et godt samarbejde, så snyder man heller ikke hinanden. Her er det vigtigt, at kommunen ikke skjuler sig, men tør at stå frem og sige ærligt, hvad vi forventer” (Thisted Kommune).

”Det er, hvad Thisted Kommune står for, som skal ud til de medarbejdere, som kommer i borgerens eget hjem! Som chef har jeg ikke fingrene nede i borgerens hjem, det er heller ikke i så høj grad teamlederen for det pågældende ældredistrikt – men det er medarbejderne, som kan give os de nødvendige oplysninger om borgerens velvære” (Thisted Kommune).

Regelmæssige opfølgingsmøder og dialog skal mindske tvivl om indsatsen

I forlængelse af opstartsmødet med leverandøren afholder Thisted Kommune gruppemøder i de enkelte ældredistrikter med deltagelse af den respektive visitator i distriktet og medarbejderne på henholdsvis den kommunale og den private leverandørs side. Der deltager også en overordnet kommunal faglig leder på møderne. Da den kommunale leverandør udfører både personlig og praktisk hjælp og har døgnvagt, er der hyppigere møder svarende til hver 14. dag, mens den private leverandør, som kun udfører praktisk hjælp, mødes med visitationen og den faglige leder hver tredje kvartal. Møderne varer ca. en time.

På møderne drøftes forskellige borgersager. Det kan være henvendelser fra borgere eller pårørende. Men også hvor medarbejderne er i tvivl om omfanget af hjælpen, eller hvordan samarbejdet med en borger bedst fungerer. Hvis der ikke er konkrete sager, gennemgår visitatoren eksempelvis tre tilfældigt udvalgte sager. Som opfølgning på møderne skriver leverandørerne referat, og visitatorerne følger op på de sager, som er blevet gennemgået. På mødet har leverandørerne også mulighed for at drøfte egne forhold, som ikke vedrører myndigheden direkte. På denne del af mødet er visitatorerne ikke til stede.

Kolding Kommune afholder ligeledes kvartalvise kvalitetsopfølgingsmøder i ældredistrikterne for henholdsvis den kommunale og de private leverandører. På møderne går kvalitetskonsulent i kommunen i dialog med både lederne og medarbejderne om blandt andet konkrete borgersager. Derudover drøftes sammenhængen mellem den visiterede og den leverede tid i relation til kvalitetsstandarderne i hjemmeplejen sammenholdt med borgerens konkrete livssituation og behov for hjælp. Kolding Kommune har med fordel også drøftet nye kvalitetsstandarder med leverandørerne.

Det er Kolding Kommunes erfaring, at møderne er til gavn for både leverandørerne og visitationen, idet de giver en gensidig forståelse af udfordringer og problemstillinger i forhold til hjemmeplejen:

”Det er kun positivt, at medarbejderne kommer til at se giraffen! Det er myndigheden, der træffer beslutningerne om, hvad der skal leveres – men det kan være svært at forstå hos leverandøren. Derfor er det vigtigt med en løbende dialog på tværs – det giver forståelse hos alle parter og en mere positiv tilgang til hverdagen” (Kolding Kommune).

I Aalborg Kommune er der en klar holdning til, at resultaterne fra tilsyn og opfølgning, som præsenteres for leverandørerne, kan virke motiverende i forhold til at forbedre serviceniveauet i hjemmeplejen:

"Markedskræfterne er en vigtig faktor. Leverandørerne er ikke interesseret i negativ omtale, så derfor retter de ind. Brodne kar rygtes jo hurtigt. Borgere snakker med andre borgere – og borgerne ved, hvad frit valg er. De skifter, hvis de er utilfredse" (Aalborg Kommune).

4.1.3 Skal der være lige adgang til omsorgssystemet?

Flere af interviewkommunerne fremhæver, at det er nødvendigt, at de private leverandører har adgang til det kommunale omsorgssystem på lige fod med den kommunale leverandør.

For Sønderborg Kommune er det vigtigt at sikre en ensartet dokumentationspraksis på tværs af alle leverandører. Sønderborg Kommune stiller krav om, at alle leverandører anvender kommunens omsorgssystem og sørger også for oplæring i systemet. Det drejer sig dels om indholdet og omfanget af borgeroplysningerne dels de særlige vilkår og retningslinjer, der gør sig gældende i relation til at håndtere fortrolige oplysninger, tavshedspligt og borgerens samtykke ved videregivelse af oplysninger.

Når der er frit leverandørvalg, anser Sønderborg Kommune det som en pligt, at både den kommunale og den private leverandør opnår samme faglige niveau i forhold til at løfte opgaverne i hjemmeplejen, herunder adgang samt oplæring i anvendelse og dokumentation i omsorgssystemet:

"Det skal være lige at være leverandør i Sønderborg. Uanset, om man er kommunal eller privat leverandør. Så uanset om vi har en privat eller kommunal leverandør på opgaven, skal der følges op på, om leveringen svarer til det visiterede og om kvaliteten matcher serviceniveauet" (Sønderborg Kommune).

Også i Lolland Kommune har den private leverandør adgang til kommunens omsorgssystem. I kontrakten med kommunen forpligter leverandørerne sig til at indberette til kommunens omsorgssystem på daglig basis.

I Gribskov Kommune har alle leverandørerne uanset offentlig eller privat adgang til relevante oplysninger i kommunens omsorgssystem. Leverandørerne kan kun indhente oplysninger om de borgere, som har valgt den pågældende leverandør. For kommunen er det en forholdsmæssig stor IT-udfordring, men en nødvendighed, således at kommunen har de seneste og mest relevante borgeroplysninger. Alternativt skulle kommunen dagligt indhente oplysninger om borgerne og den leverede ydelse over telefonen fra de private leverandører.

4.1.4 Sammenhængende indsats over for svage ældre

Interviewkommunerne anvender tilsyn og opfølgning i hjemmeplejen til at være særligt opmærksomme på svage ældre og behovet for at skabe en større sammenhængende indsats i ydelserne på ældreområdet. Det drejer sig blandt andet om samarbejdsaftaler med forskellige fagspecifikke grupper på tværs af social- og sundhedsvæsenet.

Flere af interviewkommunerne samarbejder med sygehuse i forbindelse med udskrivning af svage ældre. Et eksempel på dette er Thisted Kommune, som har implementeret projektet "Fremskudt visitation på sygehuse". Projektet skal dels støtte op om alvorligt syge ældre i forbindelse med at vende tilbage til eget hjem dels tage hånd om de administrative og lovmæssige udfordringer, der kan være i relation til at koble indsatser på henholdsvis social- og sundhedsområdet.

Visitationen i Thisted Kommune har således med stor succes placeret en visitator tre dage om ugen på det lokale sygehus. I forbindelse med de regelmæssige opfølgninger på borgernes journaler i omsorgssystemet og i samarbejde med sygehuspersonalet kontakter visitatoren borgere, som det vurderes har behov for personlig og/eller praktisk hjælp i forbindelse med at komme hjem.

Visitatorens placering på sygehuset har styrket dialogen mellem sygehuspersonalet og visitationen og har betydet en mere effektiv og sammenhængende indsats for borgerne. Desuden er der opstået en større gensidig forståelse på tværs af personalegrupperne, for eksempel hvornår kommunen kan tage over efter endt behandling.

Projektet skal bidrage til at mindske antallet af genindlæggelser på sygehuset samt sikre, at flere ældre borgere hurtigere bliver selvhjulpne efter udskrivning:

"Det er vores erfaring, at vi i visitationen har lært sygehuspersonalet bedre at kende, og at samarbejdet er blevet styrket – for de har også lært en del fra os. Eksempelvis sender afdelingerne ikke længere en fax, hvor der kun står, at borgeren eller de pårørende ønsker en aflastningsplads. Vi oplever også, at både borgerne og deres pårørende føler, at kommunen er tættere på – det er den respons, som vi typisk får. Alle har sagt, at det er et godt projekt" (Thisted Kommune).

5 Professionalisme, anerkendelse og værdier styrker hjemmeplejen

Ikke overraskende har interviewkommunerne gjort sig en række seriøse overvejelser om de enkeltsager om fejl og omsorgssvigt, som viste sig på hjemmeplejeområdet i sommeren 2010.

Interviewene viser, at kommunerne i høj grad anvender tilsyn og opfølgning til at forebygge, at der opstår tilsvarende sager. I denne sammenhæng udgør medarbejderne hos leverandørerne et særligt fokusområde – ud over systematisk dokumentation og samarbejdet med leverandørerne, *jf. kapitel 3 og 4*.

Nærværende kapitel beskriver de konkrete initiativer, som flere af interviewkommunerne har iværksat for at fremme en bedre medarbejderkultur og en øget trivsel blandt medarbejderne. Initiativerne omfatter primært kompetencegivende kursus- og uddannelsesforløb samt sociale aktiviteter for leverandørerne.

For interviewkommunerne handler det om at bevidstgøre hele ældreorganisationen om betydningen af at have fokus på konkrete værdier i det daglige arbejde. Flere af kommunerne har ikke blot skrevet værdierne ind i en personalepolitik og leverandørkontrakten, men omsætter værdierne til handling i hverdagen i dialogen mellem ledere, leverandører og borgere.

Samlet set er der en stærk forventning blandt interviewkommunerne om, at de forskellige initiativer på sigt skal styrke den samlede indsats i hjemmeplejen både på myndigheds- og leverandørniveau. Ifølge kommunerne er der flere klare mål med initiativerne: En større grad af professionalisme i arbejdet, anerkendelse af medarbejderne og en mere værdibaseret hjemmepleje til fordel for borgerne.

Kapitlets fokus er kommunernes tiltag i forhold til:

1. Kompetenceudvikling af medarbejderne
2. Værdier i hjemmeplejen

5.1 Gennemsigtighed på tværs af leverandørerne

Alle interviewkommuner har private leverandører foruden den kommunale leverandør. Der er enighed blandt kommunerne om, at den fagspecifikke og værdibaserede læring af ledelsen og medarbejderne har høj prioritet. Men kommunerne har vidt forskellige holdninger til, hvorvidt denne opgave bør varetages af kommunen – især hvad angår de private leverandører:

“Hånden på hjertet, så er det meget svært for hvilken som helst virksomhed, at få bredt sit værdigrundlag ud – endnu sværere er det, at brede det ud til en privat leverandør, der har sin egen virksomhed og sit eget værdigrundlag” (Aalborg Kommune).

På den ene side forklarer kommunerne, at det er et anliggende, som den private leverandør først og fremmest har ansvaret for at få bredt ud til medarbejderne. På den anden side understreger flere af interviewkommunerne, at der er tale om et fælles anliggende, hvor ansvaret for at udvikle værdierne i hjemmeplejen ligger hos myndigheden i kommunen i tæt samarbejde med de forskellige leverandører.

Som udgangspunkt giver alle interviewkommunerne udtryk for, at de ønsker en større grad af gennemsigtighed i samarbejdet med leverandørerne herunder indsigt i, hvordan medarbejderne trives hos alle leverandører - og ikke blot den kommunale. Men det er en udfordring:

“Når vi laver nye tiltag, så er vi nødt til i et eller andet omfang at tilgodese den private leverandør med de samme kompetencer. Det ene er nødt til at følge det andet” (Kolding Kommune).

“Vi betragter de private leverandører som selvstændige. Jeg spørger da heller ikke i Irma, om de holder MUS samtaler med deres ansatte, fordi jeg synes, varerne ser lidt underlige ud. Det er arbejdsgiverens pligt at gøre det, så det blander jeg mig ikke i!” (Bornholms Regionskommune).

5.1.1 Større anerkendelse af medarbejderne og faglig stolthed

I lyset af enkeltsagen i sommeren 2010 om fejl og omsorgssvigt i hjemmeplejen oplever flere af interviewkommunerne, at medarbejderne også i dag ofte står for skud, når de er på arbejde. Det drejer sig om situationer i arbejdstiden, hvor medarbejderne for eksempel holder frokostpause:

“Det handler ikke kun om, hvordan man taler til en borger – men lige så meget om, hvordan medarbejderne bliver talt til. Vi finder os ikke i, at vores medarbejdere bliver spyttet på! Eller bliver råbt af nede i krydset – for

eksempel: hvorfor holder du der, og skal du ikke i gang med at lave noget?!” (Kolding Kommune).

Som modvægt til disse oplevelser ønsker interviewkommunerne at understøtte graden af professionalisme hos medarbejderne. Flere af kommunerne tilbyder kompetencegivende kurser og uddannelsesforløb, som skal virke anerkendende og styrke medarbejdernes indsats og faglige identitet. Samtidig har kommunerne en forventning om, at tilbuddene kan fastholde medarbejderne i deres job:

”Vi har en klar opfattelse af, at den kompetenceudvikling, som kommunen tilbyder, styrker medarbejderne både fagligt og personligt. Vi tror også på, at der opbygges en bevidst faglig stolthed, som kan være med til at fastholde medarbejderne i deres job, hvilket ikke er uvæsentligt” (Randers Kommune).

I Københavns Kommune er kompetenceudvikling af medarbejderne en integreret del af medarbejdernes hverdag i hjemmeplejen. Kommunen følger op på medarbejdernes faglige udbytte af kurser og uddannelsesstiltag ved hjælp af et mobilt læringsteam:

”Vi er ikke i tvivl om, at kompetenceudvikling er vigtig for at sikre kvaliteten i hjemmeplejen. Vi anvender sundhedsakademiet i samarbejde med uddannelsesinstitutioner rundt omkring i kommunen. Så på den måde sørger vi for, at medarbejderne altid har en flot hylde med uddannelsesstiltag, og at de jævnligt kommer på kurser. Vi har nogle konsulenter, som hjælper medarbejderne med at skabe læring i det daglige, og som fortæller dem, hvordan de kan implementere de ting, som de har lært og hermed ændre praksis til fordel for borgerne” (Københavns Kommune).

I kontrakten med leverandørerne stiller interviewkommunerne specifikke krav om, hvilket uddannelsesniveau medarbejderne som minimum bør have for at arbejde i hjemmeplejen. Typisk er mindstekravet social- og sundhedshjælper. Kommunerne er også åbne over for andre faggrupper, som har erfaring og en faglig relevant baggrund i forhold til at arbejde med ældre. Derudover bør medarbejderne være i stand til at opbygge en tæt og fortrolig kontakt til borgerne:

”Vores visitator på sygehuset er både dygtig og empatisk. Hun kan ligesom skralde et lag af og nå ind til borgeren, uden at de opdager det. På den måde får hun den viden, som hun skal bruge til at hjælpe borgeren videre. Så det kræver et miks af både faglige og menneskelige egenskaber” (Thisted Kommune).

Interviewkommunerne imødekommer så vidt muligt henvendelser og klager fra borgere og pårørende. Samtidig har interviewkommunerne en vis forståelse for, at

medarbejderne kan begå fejl. Her er det vigtigt med en rettidig samtale med den pågældende medarbejder:

”Vi oplever, at medarbejderne er meget nervøse for at lave fejl. Men det forsøger vi til en vis udstrækning at afdramatisere ved at legalisere, at man selvfølgelig kan komme til at træde i spinaten. Men det må bare ikke ske gentagne gange!” (Randers Kommune).

5.1.2 Værdikodeks kan guide medarbejderne i hverdagen

Der er enighed blandt interviewkommunerne om, at medarbejdernes faglighed ikke kan stå alene i forhold til at sikre kvaliteten i hjemmeplejen.

Et tilbagevendende fokusområde i hjemmeplejen er, ifølge interviewkommunerne, hvad medarbejderne må og ikke må i arbejdstiden. For flere af interviewkommunerne udgør dette fokusområde en gråzone, som kan være svær at håndtere.

Enkelte interviewkommuner arbejder aktivt med værdier, som skal være retningsgivende i forhold til, hvordan medarbejderne bør handle i konkrete situationer i hjemmeplejen. For kommunerne har det særlig betydning, at værdierne er forståelige og eksemplificeret, nedskrevne og synligt formidlet til medarbejderne i eksempelvis en personalepolitik eller i en leverandørkontrakt. Endnu vigtigere er det, at værdierne kommer i spil i medarbejdernes dagligdag og hermed virker som en klar påmindelse om, hvad der er en fælles accepteret adfærd i kommunens hjemmepleje, *jf. boks 3*.

Boks 3: Sådan kan værdier i hjemmeplejen omsættes i praksis

Kåring af medarbejder

- En kommune kårer med jævne mellemrum en medarbejder, som i særlig grad har udvist en adfærd, som understøtter en eller flere af kommunens værdier i hjemmeplejen. På denne måde omsættes værdierne fra ord til handling og bliver en aktiv del af medarbejdernes arbejdsliv.

Socialt ansvar

- En kommune stiller krav til leverandørerne om, at de tager et socialt ansvar. Hvis leverandørerne har en vis størrelse, forventer kommunen eksempelvis, at de ansætter personer i fleksjob.

Kilde: Kolding Kommune og Gribskov Kommune.

I Lolland Kommune er værdierne i hjemmeplejen skrevet ind i personalepolitikken. I tilfælde af uhensigtsmæssig adfærd hos en medarbejder, hvor kommunens værdisæt overskrides, følger ledelsen op:

"Der kan altid opstå en situation, hvor en medarbejder træder ved siden af. Her bruger vi vores personalepolitik, som er baseret på en anerkendende tankegang. Det vil sige, at vi tilbyder en særlig samtale, så medarbejderen får mulighed for at rette ind og spejle sig i lederen og de andre medarbejdere for netop at blive en del af flokken igen. Det kan være flere samtaler, fordi der ofte er tale om en proces. Men hvis der ikke sker noget, så bliver situationen tilspidset" (Lolland Kommune).

Sønderborg Kommune har udarbejdet vejledningsmateriale for medarbejderne i hjemmeplejen – et såkaldt "Kodeks for god adfærd i hjemmeplejen". Materialet skal supplere kommunens overordnede etiske kodeks på hele ældreområdet og grundværdier om nærvær, tryghed og respekt hos den enkelte borger:

"Vores materiale er både en guide, men fungerer også som hjælp for såvel nye som erfarne medarbejdere i forhold til den gode adfærd. Det handler om at have den rigtige adfærd i hjemmeplejen" (Sønderborg Kommune).

Vejledningsmaterialet giver blandt andet medarbejderne konkrete svar på spørgsmål om at levere den hjælp, som borgerne har krav på ifølge kørelisterne, tilbagemeldinger om ændringer i borgerens funktionsniveau, afholdelse af pauser, private gøremål i arbejdstiden, uniformspligt, tavshedspligt og rygning i arbejdstiden. Derudover indeholder materialet fire retningslinjer for god adfærd i hjemmeplejen, jf. boks 4:

Boks 4: Retningslinjer for god adfærd i hjemmeplejen:

- Hver gang du agerer på vegne af en borger, er det tilladt. Hver gang du agerer på egne vegne, skal du overveje, om det er i et legalt ærinde, der på forhånd er aftalt med din leder.
- Du skal være opmærksom på, om din adfærd kan give omverdenen anledning til at tro noget forkert og på den måde udsætte dig for at blive skydeskive for uheldige kommentarer.
- Alle medarbejder er ansvarlige for at løse opgaverne i tråd med Ældreservices værdier og det politisk besluttede serviceniveau, så borgerne får de ydelser, der er planlagt/behov for.
- Hjemmeplejens medarbejdere betragter borgerne som kunder, hvor der skal ydes en service, som borgerne selv har stor indflydelse på.

Kilde: Sønderborg Kommune.



Bilag 1 Baggrund og metode

1.1 Baggrund

Socialministeriet har bedt Ankestyrelsen om at udarbejde et inspirationskatalog, der kan understøtte kommunerne i at udarbejde en tilsynspolitik på hjemmeplejeområdet.

Inspirationskataloget har til formål at understøtte den kommunale tilsyns- og opfølgingspraksis ved at komme med eksempler på en dialogbaseret og systematisk opkvalificerende tilgang til området. Derudover skal inspirationskataloget styrke kommunernes fokus på tilsyn og den ledelsesmæssige opfølgning i hjemmeplejen.

Baggrunden for inspirationskataloget er lov nr. 627 af 14. juni 2011 om ændring af lov om social service (Regulering af besøgsrestriktioner i boligformer med tilknyttet personale og fællesboligarealer samt tilsynspolitik for personlig og praktisk hjælp m.v. i hjemmeplejen). Loven, der træder i kraft den 1. juli 2011, skal ses i lyset af en debat i sommeren 2010 omkring kommunernes praksis med tilsyn og opfølgning på hjælp efter § 83.

Ifølge loven er kommunerne forpligtet til at udarbejde og offentliggøre en tilsynspolitik for alle tilbud efter servicelovens § 83, det vil sige for personlig og praktisk hjælp og madservice⁵, til borgere i eget hjem. Tilsynspolitikken skal danne rammen for kommunens indsats med tilsyn og opfølgning til borgere i eget hjem.

⁵ Inspirationskataloget omhandler personlig og praktisk hjælp og ikke madservice.

Således skal tilsynspolitikken indeholde klare retningslinjer og faste procedurer for, hvordan der:

- føres tilsyn med kommunens leverandører og med hjælpens udførelse,
- følges op på tilsynsresultaterne
- følges op på, at hjælpen svarer til borgerens aktuelle behov og
- løbende sker en tilbagemelding fra leverandørerne.

Kommunerne skal offentliggøre en tilsynspolitik inden udgangen af 2011.

1.2 Kvalitative interview

For at belyse kommunernes praksiserfaringer med tilsyn og opfølgning i hjemmeplejen har Ankestyrelsen i foråret 2011 interviewet 10 kommuner. I interviewene deltog primært kommunale ledere med tilknytning til ældreområdet primært på myndighedsniveau. I enkelte interview deltog også repræsentanter fra leverandørsiden.

Interviewene er først og fremmest anvendt som kvalitativt datagrundlag for nærværende inspirationskatalog, som Ankestyrelsen har udarbejdet på vegne af Socialministeriet. Interviewene giver et øjebliksbillede af, hvordan kommunerne forvalter tilsyn og opfølgning i hjemmeplejen og hvilke særlige tendenser, der gør sig gældende på området.

Interviewkommunerne er udvalgt på baggrund af kommunestørrelsesmæssige og geografiske kriterier. Derudover er der foretaget prætest med de deltagende kommuner for at afdække, hvorvidt kommunen har særlig fokus på tilsyn og opfølgning i hjemmeplejen, og dermed måtte antages at kunne bidrage med gode idéer og inspiration til, hvordan tilsyn og opfølgning kan tilrettelægges mest hensigtsmæssigt. Således blev kommunerne bedt om at forholde sig til temaerne og spørgsmålene i den anvendte interviewguide inden selve interviewet.

Formålet med nærværende katalog er at give inspiration til andre kommuner, som på eget initiativ vil kunne rette henvendelse til interviewkommunerne.

Den kvalitative tilgang er valgt for at opnå et dybdegående og nuanceret billede af kommunernes organisering og prioriteringer i forhold til tilsyn og opfølgning i hjemmeplejen.

Der er gennemført pilotinterview med Herning og Aalborg Kommuner. Efterfølgende er interviewene med de to respektive kommuner indholdsramt vurderet til at kunne bidrage til undersøgelsens empiriske datagrundlag.

Derudover blev der gennemført interview med følgende kommuner: *Kolding, Sønderborg, Gribskov, Thisted, Lolland og Københavns og Randers Kommuner samt Bornholm Regionskommune.*

Til brug for interviewene er der blevet udarbejdet en interviewguide, *jf. bilag 2.* Interviewene er herefter gennemført som semistrukturerede kvalitative interview, hvor interviewguiden er blevet brugt som en overordnet referenceramme. Denne metode er valgt for at give kommunerne mulighed for at bidrage med de erfaringer i forhold til tilsyn og opfølgning, som kommunen har fundet særligt relevante. Kapitlerne i inspirationskataloget afdækker spørgsmålene i interviewguiden, men ikke nødvendigvis i samme rækkefølge.

Interviewguiden afdækker følgende tre overordnede temaer:

- 1) Organisatoriske og ledelsesmæssige rammer for indsatsen samt metodiske overvejelser
- 2) Praksiserfaringer med at sikre, at borgeren er i centrum i forhold til tilsyn og opfølgning
- 3) Betydningen af medarbejderkultur og arbejdsindstilling hos leverandørerne

Interviewene er optaget digitalt og efterfølgende transskriberet. Transskriberingerne danner grundlag for resultaterne i afsnittene og er i nogle tilfælde citater, som enten er typiske eller meget sigende i forhold til at afdække inspirationskatalogets formål. Interviewkommuner har godkendt citater og anvendte gengivelser fra deres kommune.

I inspirationskataloget sondres der mellem begreberne tilsyn og opfølgning. Således omfatter begrebet tilsyn, kontrol med at den visiterede hjælp er i overensstemmelse med den leverede hjælp til borgeren, mens begrebet opfølgning omfatter, at den visiterede hjælp er i overensstemmelse med borgerens behov for hjælp.

Bilag 2 Interviewguide

Briefing

- Tak for din/jeres deltagelse i et interview.
- Med interviewet vil vi gerne afdække kommunernes gode praksiserfaringer med henholdsvis tilsyn og opfølgning.
- Interviewet skal indgå som inspiration til et inspirationskatalog med jeres idéer, anbefalinger og eksempler, som stilles til rådighed for kommunerne til brug for det videre arbejde med tilsyn og opfølgning i hjemmeplejen.
- Interviewet er en del af Socialministeriet og KL's kvalitative opfølgning på kortlægningen af kommunernes praksis for tilsyn og opfølgning i hjemmeplejen af november 2010.
- Interviewet tager udgangspunkt i følgende tre temaer:
 - Organisatoriske og ledelsesmæssige rammer
 - Praksiserfaringer med tilsyn og opfølgning
 - Medarbejderkultur og arbejdsindstilling
- Interviewet optages digitalt. Du/I er anonyme, men eventuel brug af citater fra interviewet angives med kommunenavn. Du/I får eventuelle citater til godkendelse inden offentliggørelse.
- I forbindelse med din/jeres besvarelse af spørgsmålene bedes du/I overveje om der er forskel i besvarelsen i forhold til offentlig og/eller privat leverandør. Her må du/I gerne gøre os opmærksomme på dette i løbet af interviewet.
- Er der noget, som du/I gerne vil spørge om inden vi går i gang med interviewet?

1. Organisatoriske og ledelsesmæssige rammer for indsatsen samt metodiske overvejelser

1.1 Organiseringen i kommunen

- Vi definerer *tilsyn* som kontrol med, at den leverede hjælp er i overensstemmelse med den visiterede hjælp til borgeren. *Opfølgning* definerer vi som, at den visiterede hjælp er i overensstemmelse med borgerens aktuelle behov for hjælp.

- Indledningsvis vil vi gerne høre hvordan I er enige i vores definition af begreberne tilsyn og opfølgning, eller om I opererer med andre definitioner?
- Beskriv kort hvordan I udfører tilsyn her i kommunen?
- Beskriv kort hvordan I udfører opfølgning her i kommunen?
- Hvor er opgaven med tilsyn organisatorisk placeret her i kommunen?
- Hvor er opgaven med opfølgning organisatorisk placeret her i kommunen?
- Er det en del af en enhed eller en enhed for sig selv?
- Hvem har det overordnede administrative ansvar for at kommunen udfører hhv. tilsyn og opfølgning, herunder ansvarsfordelingen i relation til ledelsen og medarbejderne m.fl.?
- Har I gjort jer ressourcemæssige overvejelser i forbindelse med at organisere hhv. tilsyn og opfølgning?
- Når kommunen fører hhv. tilsyn og opfølgning, benyttes der så medarbejdere/enheder, der er specialiserede? For eksempel undersøgelses-team, særlige funktioner i forhold til IT-understøttelse.
- Har kommunen erfaringer med, at systematisk tilsyn og opfølgning medvirker til en bedre styring af økonomien og kvaliteten?
- Hvilke fordele ser I ved at organisere hhv. tilsyn og opfølgning på denne måde? Har I eventuelt gode eksempler?

1.2 Opgaven med tilsyn og opfølgning

- Har kommunen udarbejdet skriftlige retningslinjer og procedurer for kommunens hhv. tilsyn og opfølgning?
- Har I gode idéer til udformning og implementering af en tilsynspolitik?
- Har I gode idéer til tilrettelæggelsen af hhv. tilsyn og opfølgning, herunder præcisering af relevante fokusområder og måleparametre?
- Har I gode idéer til hvordan hhv. tilsyn og opfølgning kan implementeres mest hensigtsmæssigt?

1.3 Sikring af kvaliteten i hjemmeplejen

- Hvordan og i hvilket omfang dokumenterer kommunen hhv. tilsyn og opfølgning?
- Anvender kommunen resultaterne fra hhv. tilsyn og opfølgning til at kvalitetsudvikle på hjemmeplejeområdet, hvis ja hvordan?
- Lægger I vægt på her i kommunen, at der er tale om en objektiv og systematisk praksis med hhv. tilsyn og opfølgning?
- Er kommunen i dialog med borgerne, herunder Ældreråd, i forhold til at sikre kvaliteten i hjemmeplejen? Er det en del af de skriftlige retningslinjer?
- Har kommunen erfaringer med eksempelvis tilfredshedsundersøgelser i forhold til at følge op på kvaliteten i hjemmeplejen?
- Har I andre måder at sikre kvaliteten i ældreplejen?

1.4 Samarbejdet med leverandører

- Er der særlige områder som kommunen er opmærksom på ved samarbejdet med leverandører af hjemmeplejen i forbindelse med hhv. tilsyn og opfølgning?
- Anvender kommunen tilbagemeldinger fra leverandørerne til at kvalitetsudvikle hjemmeplejen, hvis ja hvordan?
- Er samarbejdet med leverandøren beskrevet og aftalt i eksempelvis en kontrakt?
- Hvilke udfordringer og fordele ser kommunen i at samarbejde med leverandører af hjemmeplejen i forbindelse med hhv. tilsyn og opfølgning?

2. Praksiserfaringer med at sikre, at borgeren er i centrum i forhold til tilsyn og opfølgning

2.1 Kommunens rolle

- Hvad gør kommunen for at sikre at de ældre modtager den personlige og praktiske hjælp i hjemmet, som de er visiteret til?
- Hvad gør kommunen for at sikre at hjælpen til den ældre svarer til den enkeltes aktuelle behov?

2.2 Den ældres rolle

- Hvordan informeres den ældre om indholdet af den hjælp, som han/hun har fået bevilget?
- Inddrager kommunen den ældre aktivt i udførelsen af hhv. tilsyn og opfølgning? Fx ved hjælp af spørgeskemaer, personlige samtaler eller andet.
- Hvilke erfaringer har kommunen med at bruge kontaktpersonordningen som et led i opfølgningen på hjælpen?
- Hvordan håndterer kommunen tilsyn og opfølgning hos borgere som ikke selv kan deltage aktivt i tilsyns- eller opfølgningsbesøget?

3. Betydningen af medarbejderkultur og arbejdsindstilling hos leverandørerne

3.1 Medarbejderkultur og arbejdsstrivsel

- Hvilken betydning mener I medarbejderkultur og arbejdsindstilling har for kvaliteten af hjemmeplejen?
- Forpligter kommunen leverandørerne til at arbejde med et værdigrundlag i hjemmeplejen?
- Indgår det i kommunens kontrakt med leverandøren:
 - At de skal føre kontrol med deres medarbejdere?
 - At de skal have fokus på trivsel og arbejdskultur blandt medarbejderne, fx gennem MUS?
- Stiller kommunen krav til leverandørerne om uddannelsesniveau, kurser og efteruddannelse med henblik på at sikre en faglig kvalificering af medarbejderne i hjemmeplejen?
- Hvordan kan kommunen sikre sig at leverandørerne fører egenkontrol i forbindelse med hjemmeplejen? Og er egenkontrol vigtigt?

Debriefing

- Interviewet er slut og tak for din/jeres deltagelse!
- Har du eventuelle spørgsmål?

- Du er velkommen til at kontakte os, hvis der er noget du gerne vil vide eller spørge om i forlængelse af dette interview.