

KL's hørings svar vedrørende forslag til lov om ældretilsyn

KL takker for lejligheden til at afgive hørings svar. Hørings svaret afgives med forbehold for endelig politisk godkendelse.

Generelle bemærkninger til ældretilsynsloven

KL tager grundlæggende positivt imod tilsynsreformen og den lovgivning, der følger med. Særligt synes der at være rigtig gode takter i ambitionen om at øge fokus på læring og udvikling, samle tilsynene på ældreområdet i et samtilsyn og at lette tilsynstrykket i det hele taget.

KL bemærker dog, at mange af de elementer, der er skrevet ind som en del af det tværkommunale tilsyns opgaveportefølje og tilgang i praksis synes at være inspireret af Styrelsen for Patientsikkerheds ældretilsyn. Der er fx tale om indførelse af en whistleblowerordning (Ældrelinjen), et øget antal reaktive tilsyn og mere vidtgående sanktionsmuligheder, end hvad der har været tilfældet ved kommunernes ældretilsyn, jf. SEL § 151.

Disse elementer af det nye tværkommunale ældretilsyn vurderes ikke at stemme særligt godt overens med, at man med denne nye lovgivning – og tilsynsreformen i det hele taget – ønsker et stærkere fokus på tillid, læring og udvikling frem for kontrol, jf. også bemærkningen nedenfor.

I stedet kunne man i højere grad have ladet sig inspirere af det kommunale tilsyn, hvor kommunerne i højere grad faktisk har oplevet det udviklende og lærende fokus, som man gerne vil have med det nye tilsyn. Eksempelvis har kommuner i forbindelse med en analyse foretaget af PwC for Social-, Bolig- og Ældreministeriet i 2022 peget på, at "det kommunale tilsyn giver mulighed for at opnå ny viden om den lokale praksis, hvilket kan bidrage til intern læring, udvikling samt dialog lokalt i kommunerne". Rapporten viste også, at flere kommuner brugte det kommunale ældretilsyns fund i lokalt som led i kvalitetsudviklingen i enhederne.

KL opfordrer derfor til, at man i udarbejdelsen af vurderingskonceptet og metodesættet for det tværkommunale tilsyn inddrager kommunernes erfaringer fra det kommunale ældretilsyn, herunder i forhold til udvikling, læring og lokal forankring.

Endelig er det KL's vurdering, at det bør tydeliggøres i lovtæksten, at der med ældretilsynet er tale om et institutionelt tilsyn – og ikke et personrettet tilsyn. Når man kobler ældretilsynet så tæt med den Ældrelinje, der behandles i kapitel 5, kan det resultere i, at borgere og pårørende bliver i tvivl om, hvad formålet med tilsynet egentlig er.

Dato: 16. august 2024

Sags ID: SAG-2024-03086
Dok. ID: 3484783

E-mail: CHBE@kl.dk
Direkte: 3370 3779

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 1 af 7

Finansiering af ældretilsynet

KL tager til efterretning, at den økonomiske ramme for det tværkommunale tilsyn skal udgøre 31,5 mio. kr. (2024-pl), da det ligger i forlængelse af regeringens og KL's fælles ambition om at lette tilsynstrykket.

KL bemærker, at mange af de elementer, der er skrevet ind som en del af det tværkommunale tilsyns opgaveportefølje og tilgang i praksis synes at være inspireret af Styrelsen for Patientsikkerheds ældretilsyn, herunder fx Ældrelinjen, en forøgelse af reaktive tilsyn, opstartstilsyn og koordination til øvrige tilsyn.

KL forudsætter, at den samlede opgavemængde tilpasses til udmeldte ramme for det tværkommunale ældretilsyn (31,5 mio. kr., 2024-pl).

Det vurderes at være sandsynligt, at opgaverne ikke kan rummes inden for den økonomiske ramme, og at ældretilsynskommunerne dermed ikke har mulighed for at levere på de forventninger, der følger af lovgivningen.

Der henvises til KL's økonomiske hørings svar for en uddybning af KL's bemærkninger til finansieringen.

Bemærkninger til lovens kapitler

Kapitel 2: Anvendelsesområde

I § 2, stk. 1 henvises der til § 46 i ældreloven i forhold til, hvad der falder ind under betegnelsen "plejehjem". Det er KL's vurdering, at denne paragraf ikke umiddelbart giver den nødvendige afklaring.

Derudover fremstår det ikke helt tydeligt i paragraffen, hvorvidt lokalplejehjem er omfattet. Det antages dog at være tilfældet, da dette fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger, jf. side 28 i udkast til forslag til lov om ældretilsyn, ligesom det fremgår af det fremsatte lovforslag om lokalplejehjem.

Kapitel 3: Ansvar for ældretilsynet

Af lovens § 3 fremgår det, at ansvaret for at varetage funktionen som ældretilsyn påhviler kommunalbestyrelsen i de kommuner, der udpeges af ældreministeren efter aftale med de konkrete kommuner. Det foreslås herefter i bemærkningerne, side 27, at kommunerne udgøres af nogle af de kommuner, som i dag varetager funktionen som socialtilsyn.

KL anerkender, at det i en vis udstrækning kan være hensigtsmæssigt af organisatoriske årsager. Det er dog vigtigt at være opmærksom på de udfordringer, der i dag ses ved socialtilsynsmodellen, herunder fx socialtilsynets store kvalitetsmodel med et stort ressourceforbrug til følge. Samtidig vurderes der ikke at være væsentlige gevinster ved at lade socialtilsynskommunerne varetage funktionen som ældretilsynskommuner, idet de alligevel vil skulle rekruttere nye kompetencer, finde lokaler mv.

Dato: 16. august 2024

Sags ID: SAG-2024-03086
Dok. ID: 3484783

E-mail: CHBE@kl.dk
Direkte: 3370 3779

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 2 af 7

I forhold til processen for udpegning af kommuner til at varetage tilsynsopgaven for det tværkommunale ældretilsyn foreslås en mere involverende proces, end der lægges op til i lovgivningen.

Kapitel 4: Koordineret indsats indenfor rådgivning og sparring

Det er positivt, at plejeenhederne med § 4 får mulighed for selv at anmode om et tilsyn. Det har været efterspurgt i kommunerne.

Der lægges endvidere op til, at ældretilsynet iværksætter rådgivning og sparring på baggrund af anmodning fra den ældre eller dennes pårørende. Det er ikke helt tydeligt, hvornår borgere og pårørende skal henvende sig til tilsynet for rådgivning og sparring, og hvornår de skal henvende sig til Ældrelinjen, jf. § 5. Dette bør præciseres.

I forlængelse heraf bør det tydeliggøres i lovteksten, at der er tale om et institutionelt tilsyn. Når man kobler ældretilsynet så tæt med den Ældrelinje, der behandles i kapitel 5, kan det resultere i, at borgere og pårørende bliver i tvivl om, hvad formålet med tilsynet egentlig er.

Kapitel 5: Ældrelinjen

I § 5 lægges op til, at ældretilsynet i hver af de kommuner, som varetager funktionen som ældretilsyn, skal have en let tilgængelig og direkte indgang (Ældrelinjen), hvortil ældre, pårørende, personale og andre kan henvende sig anonymt om bekymrende forhold i en plejeenhed.

Fokus for Ældrelinjen

En whistleblowerordning kan hjælpe med at afdække fejl, forsømmelser og uregelmæssigheder, men det kan også resultere i, at borgere, pårørende og andre går direkte til tilsynet frem for først at søge den konkrete udfordring løst lokalt. Samtidig vil Ældrelinjen formentlig føre til, at medarbejderne oplever et behov for at dokumentere meget detaljeret om den dialog, som medarbejderen har haft med borgeren om helhedsplejen for at sikre sig i forhold til en mulig henvendelse til Ældrelinjen og dermed eventuelt tilsynet. Der kan fx være behov for at dokumentere og registrere, at medarbejderen har været der dags dato, samt at borger er blevet badet. Også selvom det ikke afviger fra den plan, der var lagt for besøget.

Det er KL's vurdering, at Ældrelinjen bør fokusere på problemstillinger, hvor det ikke har været at finde en løsning lokalt. Det bør således skrives ind som forudsætning for henvendelse til Ældrelinjen, at man skal have forsøgt at løse udfordringen lokalt, fx med plejeenhedens leder, inden man går til det tværkommunale tilsyn.

Endvidere anbefaler KL, at henvendelserne til Ældrelinjen som udgangspunkt ikke er anonyme.

Tilsynstryk

Det er vigtigt at være opmærksom på det tilsynstryk, som kommunerne/plejeenhederne kommer til at opleve som følge af Ældrelinjen. Det kan godt være, at man overordnet sænker tilsynstrykket ved at sænke kadencen for

Dato: 16. august 2024

Sags ID: SAG-2024-03086
Dok. ID: 3484783

E-mail: CHBE@kl.dk
Direkte: 3370 3779

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 3 af 7

de planlagte tilsyn til hvert femte år. Der vurderes dog at være risiko for, at den samlede tilsynsmodel med planlagte tilsyn hvert femte år, reaktive tilsyn og tilsyn som følge af henvendelser til Ældrelinjen kan resultere i flere tilsyn og dermed øget tilsynstryk. KL opfordrer derfor til, at det samlede tilsynstryk for plejehjem og hjemmeplejen følges med henblik på at leve op til ambitionen om at sænke tilsynstrykket i kommunerne.

Kapitel 7: Tilsyn med kvalitet i helhedsplejen

Skriftlighed i tilsynene

Det fremgår af § 7, stk. 5, at ældreministeren fastsætter nærmere regler om tilrettelæggelsen og udførelsen af ældretilsynet og om indhold i og form for ældretilsynets skriftlige opsamling på tilsyn.

KL er opmærksom på, at det er vigtigt at finde den rigtige balance for skriftlighed i tilsynene. Det må ikke blive for omfattende og kræve for stor grad af opfølgning. Graden af skriftlighed bør stå mål med omfanget og/eller alvorligheden af de reaktioner, der kommer fra tilsynet. Derudover bør der være en opmærksomhed på, at ældretilsynet ikke indfører en praksis, hvor de berører om lange redegørelser fra plejeenhederne på baggrund af henvendelser til Ældrelinjen eller fra en borger eller dennes pårørende, jf. § 4, stk. 1.

Samtilsyn

KL er meget positiv over for det nye samtilsyn, jf. § 8 stk. 1. Det er i den forbindelse vigtigt, at det kommer til at fungere efter hensigten som beskrevet i den politiske aftale om ældrereformen. Det fremgår af lovbemærkningerne, at samtilsyn finder sted, når flere tilsyn inden for samme år trækkes for en given plejeenhed. Der vil være en meget lille sandsynlighed for, at det sker med den model, der lægges op til i bemærkningerne. Der er dermed risiko for, at samtilsyn slet ikke vil få den effekt ift. at lette tilsynstryk og sikre koordinering, som er hensigten i ældreaftalen.

I lovgivningen er det således ikke tydeligt, hvordan der leves op til ambitionerne om at spare den enkelte plejeenhed for en masse dage med tilsyn og nogle gange forskellige meldinger på tværs af tilsyn. Det er et vigtigt opmærksomhedspunkt for KL, at de mange tilsyn på ældreområdet rent faktisk samles, og at de spiller langt bedre sammen, så tiden for medarbejderne kan bruges bedst muligt.

Det fremgår af § 8, stk. 2, at ældretilsynet faciliterer den overordnede koordinering mellem relevante tilsynsmyndigheder i forbindelse med samtilsyn. Samtidig føres ældretilsynet kun anmeldt hvert femte år, jf. § 7, stk. 2, mens langt størstedelen af ældretilsynene vil være reaktive og således ikke muliggør samtilsyn. Det kan få betydning for, hvordan samtilsynet kommer til at fungere i praksis, og det giver, jf. ovenfor, derfor anledning til bekymring om, hvorvidt samtilsyn bliver undtagelsen mere end reglen.

Det vil alt andet lige være vigtigt, at ansvaret for samtilsyn ikke alene påhviler det kommunale tilsyn, men at de statslige tilsyn også forpligtes herpå.

Således hænger ældretilsynets koordinerende rolle ikke umiddelbart sammen med, at det i § 8, stk. 1 bestemmes, at samtilsyn udføres sammen med

Dato: 16. august 2024

Sags ID: SAG-2024-03086
Dok. ID: 3484783

E-mail: CHBE@kl.dk
Direkte: 3370 3779

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 4 af 7

andre relevante tilsynsmyndigheder, når to eller flere tilsynsmyndigheder udtager samme plejeenhed til tilsyn i det samme kalenderår. KL anerkender dog, at det fremgår af bemærkningerne på side 54 i udkastet, at i det omfang ældretilsynet ikke deltager i samtilsyn, forudsættes det, at de delta-gende tilsynsmyndigheder koordinerer indbyrdes.

KL opfordrer til, at tilsynsmyndighederne tilstræber at få udvælgelsesmetoder og -kriterier til at harmonere, så der opnås større sandsynlighed for at kunne føre tilsyn samtidig. Derudover kan man med fordel inddrage hjemmeplejeenhederne i samtilsyn også for så vidt angår de tilsynsmyndigheder, der er relevante på det område.

KL forudsætter, at samtilsyn samlet set fører til færre og bedre koordinerede tilsyn.

Vurdering af kvalitet i helhedsplejen

I § 9 har tilsynet fokus på at vurdere kvalitet i helhedsplejen ud fra følgende temaer:

- Den ældres selvbestemmelse.
- Tillid til medarbejdere og den borgernære ledelse.
- Et tæt samspil med de pårørende, lokale fællesskaber og civilsamfundet.

Vurderingstemaernes sammenhæng til Ældrelinjen

Det er relevant at tydeliggøre sammenhængen til Ældrelinjen, herunder hvilke henvendelser, som borgere og pårørende kan henvende sig med til Ældrelinjen, og om denne er omfattet af samme kriterier.

En risiko kan være, at der bliver tale om et dobbelttilsyn, hvor kommunen både måles på ovenstående kriterier, men også på baggrund af henvendelser fra borger og pårørende om bekymrede forhold, som ikke er nærmere defineret. Det vil medføre en form for dobbelt dokumentationsbyrde, hvor man i praksis skal håndtere to forskellige slags tilsyn. Jf. også bemærkning ovenfor om, at ældretilsynet er et institutionelt tilsyn, men at der flere steder mangler stringens herom.

Vurdering af kvalitet ud fra vurderingstemaerne

Det er afgørende, at det som minimum beskrives i vejledning/bekendtgørelse, hvordan plejeenhederne måles på vurderingstemaerne i praksis, jf. § 9, stk. 2. Her bør man være tro mod formålet med lovgivningen, hvor fokus er på læringsorienteret dialog, rådgivning og sparring, så man ikke ender med en omfattende kvalitetsmodel som Socialtilsynet eller en omfattende række målepunkter som det sundhedsfaglige tilsyn.

KL appellerer til, at kommunerne involveres i det videre arbejde med at definere indhold og fokusområder i den konkrete model for det tværkommunale ældretilsyn.

Manglende fokus på faglighed

Vurderingstemaerne er som udgangspunkt gode og relevante. Der vurderes dog at mangle fokus på faglig kvalitet i lovforslagets kvalitetsforståelse, da de tre vurderingstemaer ikke rummer den faglige kvalitet, der skal udfolde

Dato: 16. august 2024

Sags ID: SAG-2024-03086
Dok. ID: 3484783

E-mail: CHBE@kl.dk
Direkte: 3370 3779

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 5 af 7

sig i samspillet mellem borgeren og personalet - og sætte aftryk på borgernes livskvalitet og trivsel.

Der lægges stor vægt på borgernes selvbestemmelse, mens den socialfaglige indsats, der kræves for de mange borgere med kognitive funktionsnedsættelser, ikke er del af tilsynet. Hos borgere med kognitive funktionsnedsættelser kræver udfoldelsen af borgerens selvbestemmelse en koordineret social- og sundhedsfaglig indsats på tværs af flere faggrupper. Dette ses ikke afspejlet i de tre temaer. Endvidere har kommunerne i mange år haft stort fokus på rehabilitering og understøttelse af borgerens muligheder for selvhulpenhed. Disse elementer bør ligeledes indgå som en del af tilsynets kvalitetsvurdering.

Samarbejde med andre myndigheder og tilsyn

I § 10 beskrives det, at ældretilsynet i relevant omfang samarbejder med andre myndigheder og tilsyn med henblik på koordinering af tilsynet med kvaliteten i helhedsplejen.

For så vidt angår de planlagte tilsyn sker koordineringen i forbindelse med samtilsynet, men der er ikke taget stilling til, hvordan koordineringen skal lykkes, når den ikke sker i regi af et samtilsyn.

Igen er det vigtigt, at ansvaret for koordinering ikke alene påhviler det tværkommunale ældretilsyn, men at de øvrige myndigheder og tilsyn også har denne forpligtelse.

Ældretilsynets sanktionsmuligheder

KL noterer sig, at ældretilsynets muligheder for at sanktionere plejeenhederne, jf. § 11, nr. 1-5 er vidtgående. Det bør i den forbindelse fremgå tydeligt, hvad der er krav, der udløser påbud, og hvad der er anbefalinger. Desuden bør det som minimum fremgå tydeligt af vejledning/bekendtgørelse, hvornår de forskellige påbud kan gøres gældende.

Kapitel 8: Oplysningspligt og kommunikation

Plejeenhedernes oplysningspligt

I § 12 reguleres det, at plejeenhederne er forpligtet til at give ældretilsynet oplysninger efter anmodning til brug for vurdering af kvaliteten, jf. stk. 1 og af egen drift i tilfælde af bekymrende forhold og hændelser i plejeenheden, jf. stk. 2. Det er i den forbindelse relevant, hvorvidt der er tale om oplysninger, som plejeenheden allerede har registreret og derfor uden yderligere ressourcerforbrug kan levere til ældretilsynet.

Desuden er der et opmærksomhedspunkt i forhold til på hvilket niveau, oplysningerne skal være dokumenteret, jf. også intentionen om, at der ikke stilles dokumentationskrav til frontmedarbejderne.

Kapitel 10: Ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser m.v.

Ikrafttrædelse

Det fremgår af § 17, at loven træder i kraft den 1. januar 2025. Dog med undtagelse af §§ 1 og 2 og §§ 4-16, der træder i kraft den 1. juli.

Dato: 16. august 2024

Sags ID: SAG-2024-03086
Dok. ID: 3484783

E-mail: CHBE@kl.dk
Direkte: 3370 3779

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 6 af 7

Det beskrives herefter i bemærkningerne, at bestemmelsen således giver de kommunalbestyrelser, som udpeges til at varetage funktionen som ældretilsyn, tid til organisatorisk at indrette sig på opgaven, herunder i forhold til de fysiske rammer, IT-system, rekruttering og oplæring af personale m.v.

KL bemærker, at dette synes at være en meget ambitiøs tidsplan.

Virksomhedsoverdragelse

I forhold til rekruttering af personale foreslås det i lovforslagets § 19 at virksomhedsoverdrage det personale, som i dag udelukkende eller i overvejende er beskæftiget med varetagelsen af ældretilsyn i kommunerne og i Styrelsen for Patientsikkerhed, til de kommuner, som varetager funktionen som ældretilsyn efter denne lov.

Det er KL's vurdering, at en virksomhedsoverdragelse ikke er relevant for kommunale medarbejdere, da meget få medarbejdere i kommunerne helt eller i overvejende grad beskæftiger sig med det kommunale ældretilsyn. Mange kommuner bruger eksterne konsulenter til at løse den nuværende tilsynsopgave efter § 151, mens det i andre kommuner er interne myndighedsmedarbejder(e), der har opgaven med at føre tilsyn. Her fylder tilsyn efter SEL § 151 kun en mindre del af opgaveporteføljen.

Da Styrelsen for Patientsikkerheds nuværende ældretilsyn i forvejen er sat til at udløbe med udgangen af 2024 (og efterfølgende er forlænget til udgangen af juni 2025) kan det undre, hvis der er statslige medarbejdere at virksomhedsoverdrage.

Dato: 16. august 2024

Sags ID: SAG-2024-03086
Dok. ID: 3484783

E-mail: CHBE@kl.dk
Direkte: 3370 3779

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 7 af 7