

UDKAST

Det selvforvaltende plejehjem

Oplæg til fremtidige paradigmer for
plejehjem og plejeboliger

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	1
1.1 Projektets baggrund	2
1.2 Projektets formål og kommissorium	3
1.3 Rapportens opbygning	5
2. Projektets ramme for plejehjemsparadigmer samt metode	6
2.1 Trappemodellen	6
2.2 Projektets metode	7
3. Historik og status quo	9
3.1 Plejehjemmenes juridiske status over tid	9
3.2 Selvejende plejehjems særkende	11
3.3 Bestyrelsens rolle og ansvar	12
3.4 Aktørerne omkring plejehjemsdriften	13
3.5 Nuværende plejehjemstyper i Københavns Kommune	15
3.6 Mulighederne for de selvejende plejehjem i København	17
4. Muligheder for og konsekvenser af øgede frihedsgrader	19
4.1 Den juridiske ramme	19
4.2 Økonomi	23
4.3 Arbejdsmiljø og personale	33
4.4 Faglighed	41
4.5 Kostområdet som case	49
5. Projektgruppens konklusion og anbefalinger	56
5.1 Indledning	56
5.2 Revideret driftsoverenskomst	58
5.3 Kontrakt	59

1. Indledning

Kære læser

16.maj 2007

Hvis vi sammenligner os med andre kommuner, så har Københavns Kommune i kraft af sin størrelse et stort antal plejehjem og plejeboliger.

Ydermere er en betydelig andel af plejehjemmene selvejende institutioner, der via deres driftsoverenskomst med kommunen udfører pleje og omsorg i overensstemmelse med Kommunens fastsatte serviceniveau, men som derudover repræsenterer en mangfoldighed af værdisæt og tilbud.

Dette giver en unik mulighed for, at en borger, der har behov for et plejeboligt tilbud, kan få valgmuligheder i forhold til hvilke værdier, livssyn og traditioner, som pågældende ønsker at have som rammer for sit liv på plejehjem eller i plejebolig.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen går generelt ind for decentralisering og også kommunale plejehjem har – i lighed med de selvejende institutioner – vide rammer for selvforvaltning i forhold til fx budgetmidler, traditioner, udviklings- og fokusområder mm.

Via dette projekt har forvaltningen bl.a. ønsket en mere generel afklaring af lovgivningsmæssige og aftaleretlige rammer for selvforvaltningsprincippet og samtidig fået undersøgt og afvejet, hvorvidt oplevede begrænsninger i forhold til det enkelte plejhjems frihedsgrader kan imødegås.

En af de væsentligste barrierer for afklaring af rammerne for selvforvaltning er, at de gældende driftsoverenskomster mellem Kommunen og de selvejende institutioner ikke er opdaterede i forhold til nutidens jura og visioner for ældreområdet.

Rapportens helt primære fokus er derfor revidering af driftsoverenskomsterne for de selvejende institutioner, men de grundlæggende principper om størst mulige frihedsgrader – og dermed ønske om valgmuligheder for borgerne – som ligger til grund for konklusionerne i denne rapport, angår både selvejende og kommunale plejehjem.

Undervejs i projektarbejdet er der afdækket en række usikkerhedsmomenter i forhold til den juridiske ramme for, hvor vidtgående en revidering af en driftsoverenskomst kan blive uden, at der er tale om et helt nyt aftalegrundlag. Endvidere har den igangværende moderniseringsplan, hvor en række utidssvarende plejehjem ombygges fra at være en institution i henhold til lov om social service til at være individuelle plejeboliger efter almenboligloven medført en række uklarheder i forhold til behovet for tilpasning som følge af ændret hjemmelsgrundlag og herunder, om ændringerne i givet fald indebærer, at der skal ske konkurrenceudsættelse/udbud.

I forløbet er der endvidere indført en række nye lovtiltag mm., der berører området, bl.a. lov om friplejeboliger, ændringer i konkurrenceloven, der medfører øget krav til konkurrenceudsættelse og nyt fortolkningsbidrag fra EU, der i højere grad end tidligere præciserer vilkår for konkurrenceudsættelse af offentlige tjenesteydelser.

Rapporten må derfor tages med det forbehold, at der pågår et større juridisk analysearbejde, der kan medføre, at en række af rapportens forudsætninger ændres.

Vi har valgt at udsende rapporten med dette forbehold, idet vi gerne vil fastholde den gode proces og fremdrift, som projektet har givet anledning til. Samtidig giver rapporten de involverede aktører et fælles oplæg til at drøfte principper og rammer for øget selvforvaltning og dermed et godt, kendt og hensigtsmæssigt grundlag for revidering af de eksisterende driftsoverenskomster mv.

Med venlig hilsen

Lene Sillasen

1.1 Projektets baggrund

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har i en årrække arbejdet med og udviklet selvforvaltningsprincippet for plejehjemmene. Præmisserne og vilkårene for selvforvaltning har i praksis været de samme for såvel kommunale som selvejende institutioner. Alle plejehjem er således selvstændige budgetenheder, som har mulighed for selv at budgettere, arbejdstilrettelægge og disponere inden for den udmeldte ramme under forudsætning af, at service- og kapacitetsniveauet ikke ændres.

Samtidig har der i en årrække været politisk interesse for at skabe flere valgmuligheder for borgerne. ”Det frie valg” er indført på bl.a. hjemmeplejeområdet med fritvalgsloven, og nu har tiden vist sig at være moden til også at introducere øgede valgmuligheder på plejehjemsområdet – senest med lovforslaget om friplejeboliger.

I Københavns Kommune har der tillige politisk været arbejdet med styrket brugerdemokrati. Sundheds- og Omsorgsudvalget har i den forbindelse i juni 2006 vedtaget en udviklingsplan for styrket brugerdemokrati og selvforvaltning.

Indsatsen i udviklingsplanen består overordnet af 4 områder, hvoraf et af områderne er ”Det selvforvaltende plejehjem”.

I forhold til udviklingsplanen vil Sundheds- og Omsorgsforvaltningen ud fra et konkret koncept for selvforvaltning på plejehjemsområdet udvikle en strategi for selvforvaltning med afsæt i en ny model for driftsoverenskomster med selvejende plejehjem. Målet er en driftsoverenskomst, der vil være ens for alle selvejende plejehjem samt en tillægsdel, der gør det muligt for det enkelte plejehjem at specialisere sig eller på anden måde yde særtilbud. Herved kan variationen øges i tilbuddet af plejeboliger.

Selvom fokus i projektet således er på de selvejende plejehjem vil der være en række elementer i forhold til selvforvaltning og frihedsgrader, som også er relevante for de kommunale plejehjem/plejeboliger.

En del af projektets hensigt er derfor at udvikle et koncept for forskellige grader af øget selvforvaltning/kompetenceudlægning.

De nuværende driftsoverenskomster er for de flestes vedkommende fra 1970'erne, og der er derfor i forvejen et behov for at revidere dem. Projektet indeholder derfor ligeledes en revidering af driftsoverenskomsterne.

Driftsoverenskomsterne blev indgået i henhold til den dagældende bistandslov, og de overordnede rammer er videreført i den nugældende lov om social service. Imidlertid er efterfølgende udviklingstiltag, mere detaljerede lovændringer om institutionernes plejehjemsdrift og indførelse af registreringssystemer og –metoder mm. blevet implementeret uden, at vilkårene herfor er blevet indført i driftsoverenskomsterne, og udstukne retningslinjer og politikker er derfor blevet efterlevet efter mere eller mindre stiltiende aftaler.

Med henblik på at skabe klarhed over det råderum, som det enkelte selvejende plejehjem har til selvforvaltning, er der behov for at præcisere og tydeliggøre vilkårene for samarbejdet mellem Sundheds- og Omsorgsforvaltningen og plejehjemmene via en revision af driftsoverenskomsterne.

Siden 1970'erne har graden af selvforvaltning jf. ovenstående i høj grad været varierende i forhold til alle de emner, som behandles efterfølgende i rapporten. I forbindelse med revision af driftsoverenskomster er der derfor indenfor den nuværende driftsoverenskomst og hidtidig praksis vide rammer for varierende grader af selvforvaltning. Efterfølgende benævnt den fleksible ramme.

1.2 Projektets formål og kommissorium

Formålet med projektet er tre-delt:

1. At skabe bedre rammer for variation og mangfoldighed i plejehjemstilbuddene.
2. At revidere de eksisterende driftsoverenskomster.
3. At udvikle et koncept for fremtidige plejehjemsparadigmer.

I forbindelse med udvikling af koncept og kontrakter skal projektgruppen:

- Belyse regelsættet og de juridiske rammer omkring selvejende plejehjem, herunder bestyrelsesansvar.
- Beskrive hvilke krav de selvforvaltende plejehjem som minimum skal opfylde, for at kommunen kan leve op til sine lovmæssige forpligtelser med hensyn til at drive botilbud/plejeboliger, f.eks. i forhold til serviceniveau, budgetrammer, tilsyn, indgåede overenskomstaftaler m.v.

- Udarbejde forslag til standardbestemmelser i forhold til partnernes indbyrdes forhold, herunder misligholdelse m.v.

Projektgruppen skal endvidere på baggrund af den juridiske ramme:

- Udarbejde forslag til en ramme for maksimum frihedsgrader i forhold til selvforvaltning/kompetenceudlægning, som understøtter individuelle løsninger og kreativitet i opgaveløsningen.
- Udarbejde konkrete forslag til, hvordan det enkelte plejehjem kan specialisere sig eller på anden måde yde særtilbud og herved understøtte en større variation og mangfoldighed i tilbuddet af plejebolig.

Projektgruppen skal derudover:

- Udarbejde konkrete forslag til, hvordan den budgetmæssige bevilling skal håndteres i forhold til det selvforvaltende plejehjem med udgangspunkt i, at borgerne visiteres efter et pakkekoncept, hvor borgerens plejetyngde er bestemmende for ressourcetildelingen. (Punktet er en del af udkastet til revideret driftsoverenskomst og kontrakt)
- Udarbejde konkrete forslag til, hvordan den styringsmæssige opfølgning af det selvforvaltende plejehjem skal håndteres med udgangspunkt i, at selvforvaltningen styres på outputsiden, herunder konkrete forslag til hvilke absolutte krav, der skal stilles. (Punktet er en del af udkastet til revideret driftsoverenskomst og kontrakt)
- Vurdere og overveje behov for ændringer/justeringer i det nuværende koncept for tilsynsbesøgene i Det Kommunale Tilsyn. Sideløbende med projektet er tilsynskonceptet blevet revideret og konkurrenceudsat, hvorfor dette ikke længere er relevant for dette projekt.

Resultatet af Projektgruppens arbejde skal forelægges for Sundheds- og Omsorgsudvalget efter forudgående høring af ældrerådene. I det omfang, der er tilslutning til de anbefalinger i rapporten, der berører Borgerrepræsentationens kompetence – fx selvejende institutioners adgang til at fravælge generelle politikker for Københavns Kommune – skal oplæg herom ligeledes forelægges Borgerrepræsentationen.

Resultatet bliver i form af:

- En rapport (denne), der beskriver de forskellige plejehjemsparadigmer, herunder belyser muligheder og begrænsninger for øget kompetenceudlægning samt anbefalinger.
- Udkast til en revideret driftsoverenskomst (selvforvaltningskontrakt)
- (Evt. eksempel på en tillægsdel i forhold til særydelser m.v.)
- Udkast til en kontrakt

Projektgruppens medlemmer:

Projektejer: Direktør Lene Sillasen

Projektleder: Specialkonsulent Irene K. Buchreitz, Økonomistaben

Projektmedarbejdere

Generalsekretær for Omsorgsorganisationernes Samråd Torben Larsen

Leder af juridisk afdeling Lone Ahm

Ældrechef Lone Jørgensen, Vanløse/Brønshøj/Husum

Forstander Kirsten Valentinsen, Dagmargården

Forstander Dorte Brinck, Boligsekretariatet (indtil Gyldenrisparken åbner)

Specialkonsulent Mikkel Solgaard Bojsen-Møller, Center for Politik og Ledelse

Fuldmægtig Henrik Aaby, Kostsekretariatet

1.3 Rapportens opbygning

Selve rapporten indledes i kapitel 2 med en beskrivelse af rammen for arbejdet med fremtidige paradigmer for plejeboliger, herunder hvilket paradigme, der er fokus for projektet samt projektets metode.

Kapitel 3 omfatter en gennemgang af plejehjemmenes juridiske status gennem tiden, herunder selvejende institutioners særkende. Endvidere opstilles en illustration af samarbejdsrelationerne mellem de forskellige aktører omkring plejehjemsdriften. Desuden indeholder kapitlet en redegørelse for de nuværende plejehjemstyper i Københavns Kommune samt muligheder i relation til selvforvaltning.

I kapitel 4 redegøres for den juridiske ramme for paradigmaet *det selvforvaltende plejehjem*, hvor yderpunkterne i form af 2 modeller/veje opstilles. Dette kapitel besvarer således spørgsmålet om, hvilke juridiske rammer, der som minimum skal være opfyldt, for at kommunen kan leve op til sine lovmæssige forpligtelser. Og kapitlet redegør desuden for, hvilke frihedsgrader et plejehjem maksimalt kan få, hvis det eneste udgangspunkt er, at kommunen skal overholde gældende lovgivning. Endvidere diskuteres de konsekvenser (muligheder og dilemmaer), som minimumskravene og de maksimale frihedsgrader giver. Endelig er kostområdet valgt som case i forhold til at belyse kompleksiteten, udfordringerne og de mange dilemmaer i forhold til selvforvaltningen.

Rapportens samlede konklusion og projektgruppens anbefalinger fremgår af kapitel 5.

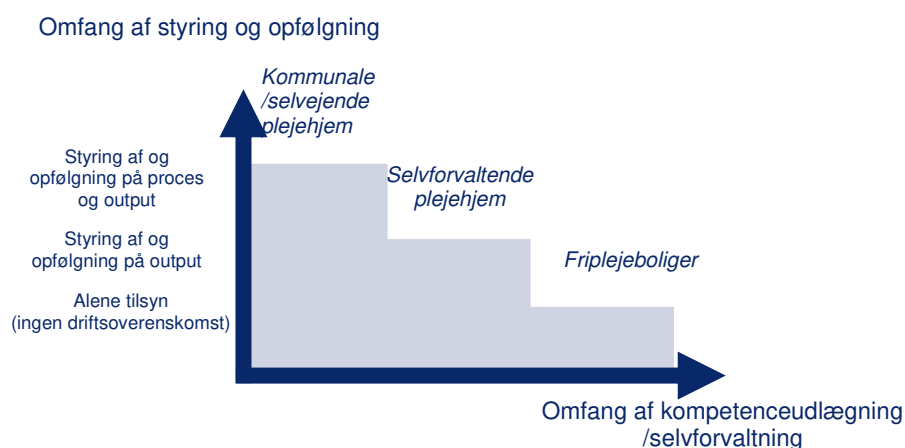
2. Projektets ramme for plejehjemsparadigmer samt metode

2.1 Trappemodellen

Projektet tager afsæt i nedenstående ”trappemodell”, som overordnet illustrerer mulighederne for forskellige grader af kompetenceudlægning og selvforvaltning.

Trappemodellen udgør rammen for arbejdet med fremtidige paradigmer for plejeboliger, hvor de enkelte ”trappetrin” er udtryk for forskellige paradigmer.

Figur 1: Trappemodell til illustration af sammenhæng mellem omfang af styring og opfølgning og omfang af kompetenceudlægning



Øverst på trappen er det paradigme, som kendes i dag. Dette gælder for såvel kommunale som selvejende plejehjem. Her er der tale om en høj grad af styring af og opfølgning på proces og output, d.v.s. styringen omfatter både output (effekt) og metode (den måde, plejehjemmene arbejder på). Samtidig er der i denne ramme udlagt kompetencer til plejehjemmene. Som nævnt indledningsvist er alle plejehjem selvstændige budgetenheder, som har mulighed for selv at budgettere, arbejdstilrettelægge og disponere inden for den udmeldte ramme under forudsætning af, at service- og kapacitetsniveauet ikke ændres. Imidlertid er der en lang række politikker, systemer, arbejdsgangbeskrivelser, øremærkede puljebudgetter samt krav, som i varierende grad indvirker på den udlagte kompetence.

Nederst på trappen er det paradigme, som relaterer sig til lov om friplejeboliger (vedtaget i 2007). Loven vedrører alene tidssvarende plejeboliger. Her er tale om en maksimal grad af kompetenceudlægning og selvforvaltning og en meget lille grad af styring og opfølgning. Friplejeboligerne er alene underlagt det lovpligtige tilsyn og har ingen driftsoverenskomst eller kontrakt. Friplejeboligerne er underlagt statens godkendelse samt takstsystem.

Det selvforvaltende plejehjem, som er fokus for denne rapport, er det paradigme, som befinder sig mellem de to øvrige – illustreret som trinnet i midten. Det selvforvaltende plejehjem som paradigme har en høj grad af kompetence og selvforvaltning og bliver overvejende styret på output-delen.

Selvom fokus i projektet er på de selvejende plejehjem vil der være en række elementer i forhold til selvforvaltning og frihedsgrader indenfor paradigmaet *selvforvaltende plejehjem*, som også er relevante for de kommunale plejehjem/plejeboliger.

De 2 yderpunkter af trinnet (i midten) vil blive uddybet gennem rapporten, herunder hvilke muligheder og udfordringer der er i forhold til jura m.v.

2.2 Projektets metode

Projektgruppen har arbejdet med konceptet for selvforvaltende plejehjem på følgende måde:

Først har projektgruppen forsøgt at afdække de ønsker, som de selvejende og kommunale plejehjem har til selvforvaltning. Dette er bl.a. sket på projektmøder, hvor forstandere m.fl. har givet udtryk for, inden for hvilke områder og på hvilke måder de oplever begrænsninger og ønsker forskellige grader af kompetenceudlægning.

På baggrund af disse tilbagemeldinger har projektgruppen struktureret og gennemgået tilbagemeldingerne i forhold til nedenstående tre dimensioner:

1. Økonomi
2. Arbejdsmiljø og personale
3. Fagligt

Dernæst har projektgruppen inden for hver dimension gennemgået de oplevede begrænsninger. To spørgsmål har styret dette arbejde:

- Hvilke krav må forvaltningen *som minimum* stille til de selvejende plejehjem, for at kommunen kan overholde gældende lov?
- Hvilke frihedsgrader kan forvaltningen *maksimalt* give de selvejende plejehjem, for at kommunen kan overholde gældende lov?

Formålet med at arbejde med disse spørgsmål var at afdække de juridiske muligheder for – inden for den fleksible ramme for revidering af driftsoverenskomster - at indføre varierende grader af selvforvaltning.

Herefter har projektgruppen identificeret og drøftet konsekvenserne af minimumskravene og de maksimale frihedsgrader, idet den juridiske ramme både rummer muligheder og dilemmaer indenfor de tre dimensioner.

Projektgruppen har bl.a. arbejdet med kostpolitikken som case i forhold til muligheder og dilemmaer.

I forhold til de maksimale frihedsgrader har projektgruppen drøftet hensyn relateret til det praktisk mulige og hensigtsmæssige, og som en konsekvens af dette er der arbejdet med et koncept for forskellige grader af selvforvaltning/kompetenceudlægning i form af to forskellige modeller; efterfølgende benævnt en revideret driftsoverenskomst og en kontrakt a la privat leverandør.

Sluttelig har projektgruppen derfor inden for de varierende grader af selvforvaltning udarbejdet to udkast til en prototype på henholdsvis en kontrakt á la en privat leverandør og en revideret driftsoverenskomst. Prototyperne rummer samtidig projektgruppens forslag til to modeller indenfor paradigmet det selvejende plejehjem.

3. Historik og status quo

3.1 Plejehjemmenes juridiske status over tid

Bortset fra beskedne regelsæt om tilskud og offentlige forsorgshjem m.m. var plejehjem oprindeligt et privat foretagende, og først ved indførelsen af bistandsloven midt i 70'erne blev det præciseret, at kommunerne skulle sørge for plejeboligtildbud. Forpligtelsen blev da i vid udstrækning opfyldt ved, at kommunerne indgik driftsoverenskomst med eksisterende selvejende plejehjem og dermed sikrede, at kommunen kunne disponere over plejehjemspladserne.

Tankegangen om selvejende plejehjem med driftsoverenskomst med en kommune bygger således på, at driften "som altovervejende hovedregel" betragtes som en del af den offentlige forvaltning. Dvs. institutionerne er stort set underlagt de samme offentligretlige vilkår som "de kommunale plejehjem" fx i forhold til offentligheds- og forvaltningslovgivningen, fastsættelse af løn- og ansættelsesvilkår for personalet, regelsæt om budget, regnskab og revision samt i begrænsningen af at kunne tilbyde tilkøbsydelse.

Modsat tankegangen i dag om "eget hjem" blev plejehjemmene indtil starten af 90'erne drevet som egentlige institutioner. Ved visitation til plejehjemmet blev bl.a. borgerens sociale pension inddraget (+ en del af andre indtægter). Beboeren fik i stedet udbetalt lomme penge, og plejehjemmene sørgede så for "alle nødvendige fornødenheder". Beboere bibeholder nu pensionen mod, at de betaler for dels "en grundpakke" (husleje, varme, el) og derudover er der en række ydelser, som beboeren kan vælge og betale for.

Fra 1988 ændredes lovgivningen, så der fremadrettet ikke længere kunne oprettes sådanne plejehjem, men – med visse tilpasninger – bibeholdtes det hidtidige lovgrundlag for de plejehjem, der allerede var. Lovgrundlaget er videreført i lov om social service, da denne lov afløste bistandsloven i 1998.

Med stoppet for oprettelse af nye plejehjem og dermed muligheden for at indgå nye driftsoverenskomster, blev det forudsat, at de eksisterende plejehjem på sigt enten afvikles som plejeinstitutioner eller – efter ombygning, så de overholder nutidens boligstandarder for plejeboliger - overgår til samme lovkompleks som plejeboliger, der er etableret efter 1988.

Siden 1988 er plejeboliger således etableret i henhold til ældreboliglovgivningen eller lov om almene boliger. Sigtet hermed har dels været, at bolig og service på ældre- og handicapområdet over tid adskilles, samt at skabe et botilbud, der tilgodeser beboernes behov for omsorg og pleje samtidig med, at der – modsat tidligere tiders institutionsform – er tale om borgerens eget hjem. Dette indebærer bl.a., at lejeforholdene for beboerne generelt følger almindelige regler for lejere, ligesom den personlige og praktiske hjælp ydes efter principperne for alle andre hjemmeboende borgere bortset fra bestemmelserne om frit valg af kommunal/privat leverandør til at udføre opgaverne.

De selvejende plejehjem, der har en driftsoverenskomst efter de gamle regler, får – i lighed med kommunale plejehjem – dækket et eventuelt underskud på driften jfr. kapitlets indledende bemærkning om, at bistandslovens regler oprindeligt tilstræbte, at de

selvejende plejehjem indgik som en ”del af den offentlige forvaltning”. Kommunens sanktionsmuligheder over for henholdsvis kommunale og selvejende institutioner ved budgetoverskridelser mm. er imidlertid forskellige, idet kommunen har direkte adgang til at udskifte/opsige ledelsen af en kommunal institution, mens kommunen – i kraft af bestyrelsens kompetenceområde, jfr. kapitel 3 – i sidste ende alene kan vælge, at opsige driftsoverenskomsten.

Opsigelse af en driftsoverenskomst med et plejehjem som følge af økonomisk misligholdelse er imidlertid meget indgribende både menneskeligt i forhold til de beboere, der risikerer at måtte fraflytte plejehjemmet, og også i forhold til kommunens generelle lovbundne forsyningsforpligtelse med hensyn til at have det nødvendige antal botilbud.

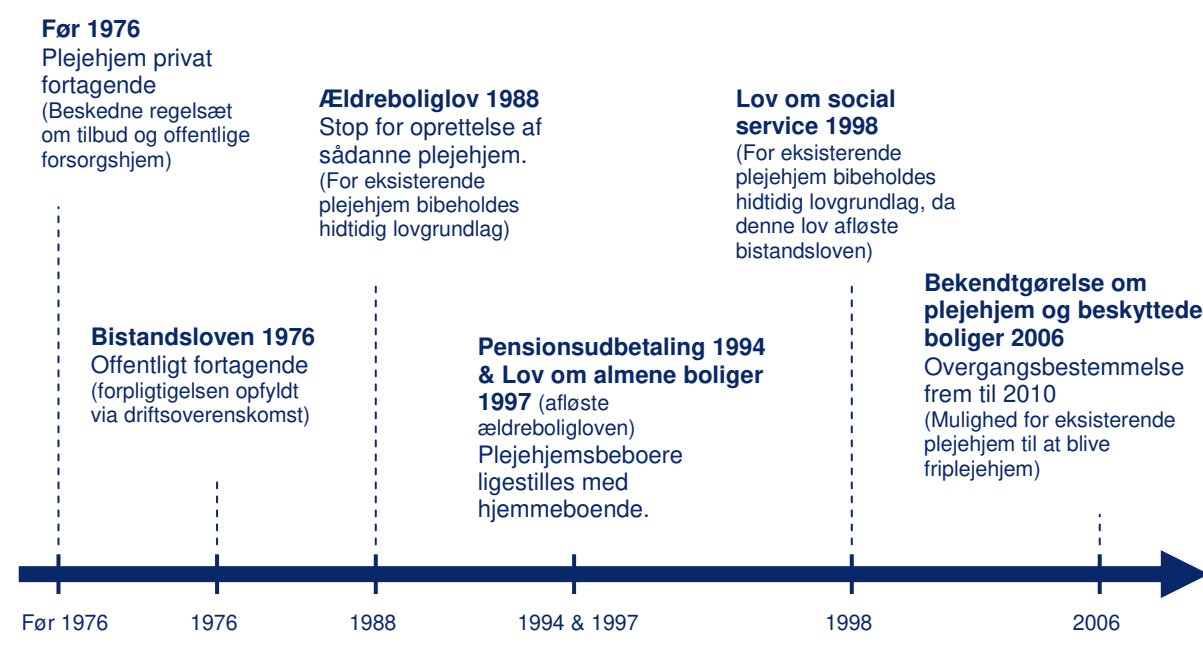
Dette har skabt en ”vis balance” og fælles afhængighed i forholdet mellem kommunen og det selvejende plejehjem, som – sammen med den lovgivningsmæssige forudsætning om, at selvejende plejehjem indgår som en del af den offentlige forvaltning – danner grundlag for, at kommunen generelt dækker et eventuelt underskud frem for, at følge principperne i regelsættet for private udførere på hjemmeplejeområdet dvs. udelukkende afregning med faste takster.

I takt med at plejehjemmene ombygges efter almenboligloven, hvorved botilbuddet (og dermed forsyningsproblematikken) adskilles fra pleje- og omsorgsydelsen forrykkes ovennævnte balance, og der kan derfor være grundlag for, at økonomien for et selvejende plejeboligkompleks i stedet baseres på principperne for private udførere inden for fritvalgsordningen i hjemmeplejen dvs. afregning baseret på faste takster/fast ramme.

Nedenfor ses en form for ”tidslinje” for de skriftende lovgrundlag i forhold til den lukkede gruppe af selvejende plejehjem.

Tidslinjen illustrerer, hvornår lovgivning har ændret sig, herunder paradigmeskift i forhold til privat/offentligt og institution/eget hjem.

Figur 2: Tidslinje til illustration af traditionelle plejhjems status.



Næste afsnit vil uddybe, hvad der egentligt er selvejende plejehjems særkende.

3.2 Selvejende plejehjems særkende

Det karakteristiske for selvejende institutioner er, at de i juridisk henseende betragtes som "non profit virksomheder", hvis formue og eventuelle overskud ikke tilhører eller tilfalder en privat person, men derimod enten institutionen selv eller - i tilfælde af afvikling - tilfalder et i institutionens vedtægt nærmere beskrevet formål. Sidstnævnte er typisk tilfældet for Københavns Kommunes plejehjem.

Selvejende institutioner er endvidere "selvstændige formuesubjekter", hvilket indebærer, at forpligtelser, der lovligt er indgået i en institutions navn, påhviler institutionen som sådan og ikke de personer, der lovligt indgår forpligtelserne.

For de selvejende plejehjem gælder endvidere, at de i kraft af de kommunale driftsoverenskomster – og dermed den offentlige dækning af driftsudgifterne – er underlagt en række kommunalt fastsatte regelsæt, som på den ene side begrænser det selvejende plejehjems handlefrihed, og på den anden side pålægger institutionernes ledelse (incl. bestyrelsen) at påse, at disse bestemmelser overholdes.

Endelig er selvejende institutioner – modsat kommunale – kendetegnet ved, at der er valgt en bestyrelse, som kommunen ikke har nogen arbejdsgiverbeføjelser overfor. Medmindre det følger af institutionens vedtægt, har kommunen således ikke indflydelse på, hvem der vælges til bestyrelsen.

Endvidere kan kommunen ikke "afsætte" en bestyrelse, og "fyring" kan derfor om nødvendigt kun ske ved opsigelse af driftsoverenskomsten.

Socialministeriet udsendte i 1986 et cirkulære om "institutioner under kommunerne", hvor der relativt indgående beskrives forhold, som Socialministeriet anbefalede burde indgå i den selvejende institutions vedtægt og driftsoverenskomst for bl.a. daghjem, beskyttede boliger og plejehjem.

Det følger heraf, at "den overordnede ledelse af institutionen varetages af en bestyrelse, der ansætter en leder til at varetage den daglige ledelse og drift."

Om bestyrelsens opgaver fremgår endvidere; "Sædvanligvis vil indgåelse og ophævelse af aftaler, der rækker ud over institutionens daglige ledelse og drift høre under bestyrelsen. Som eksempler kan nævnes ansættelse og afskedigelse af personale, indgåelse af aftaler om ekstraordinær vedligeholdelse, om ekstraordinært indkøb af inventar og om andre ikke sædvanlige udgifter". "Spørgsmål om indgåelse og ophævelse af overenskomster hører altid under bestyrelsen."

"Endvidere vil indgåelse og ophævelse af aftaler, som berører institutionens kapital, altid høre under bestyrelsen og kræve tilslutning fra samtlige bestyrelsesmedlemmer."

Med hensyn til afgrænsningen af ansvaret i forhold til lederen af plejehjem fremgår det, at "lederen har ansvar for den forsorgsmæssige ledelse og den daglige drift af institutionen."

Modsat fx særbestemmelser for bestyrelsesarbejde ved daginstitutioner og skoler indeholder cirkulæret imidlertid ingen nærmere oplysninger om rækkevidden af bestyrelsesansvaret specielt for de selvejende plejehjem – og herunder heller ikke en mere

konkret afgrænsning af, hvilke opgaver en plejehjemsbestyrelse skal påtage sig.

Udgangspunktet er derfor, at rammerne for bestyrelsesarbejdet ved de selvejende plejehjem bygger på dansk rets generelle regler – og praksis - for bestyrelsesarbejde.

3.3 Bestyrelsens rolle og ansvar

Advokatfirmaet Horten & Trier udarbejdede i 1976 på vegne af det daværende Socialdirektorat i København Kommune en vejledning vedrørende det ansvar, der påhviler bestyrelsesmedlemmer i selvejende institutioner med driftsoverenskomst efter den dagældende bistandslov.

Det følgende bygger i vid udstrækning på denne vejledning, idet den giver et billede af de forudsætninger, som de nuværende driftsoverenskomster er indgået på.

Jfr. ovenfor er bestyrelsen principielt det øverste besluttende organ. Den skal således træffe beslutninger om hovedlinjerne for;

- hvordan institutionens målsætning skal realiseres
- hvordan institutionen skal ledes – herunder ansættelse af lederen

og endelig kontrollere,

- at de for institutionen gældende regler overholdes, og
- at truffne beslutninger føres ud i livet.

Inden for dette område handler bestyrelsen under dansk rets almindelige erstatningsregler, hvilket indebærer, at bestyrelsesmedlemmer kan pålægges et erstatningsansvar, hvis bestyrelsen under udførelsen af deres hverv forsætligt eller uagtsomt tilføjer institutionen, dennes kreditorer eller andre skade som følge af en uforsvarlig handling eller unkladelse.

Erstatningsansvar vil således altid være en konkret vurdering, hvor der udover en vurdering af den konkrete skadeshandling også vil indgå en vurdering af, hvad der reelt har kunnet forventes af bestyrelsen – fx i forhold til krævede forudsætninger til hvervet, proportionalitet i forhold til, at hvervet er ulønnet og herunder, at udmøntningen af bestyrelsesarbejdet ofte vil ligge inden for det område, som kommunen (også) har tilsynsforpligtelse over for og dermed et muligt medansvar.

Særligt for ulønnede bestyrelsesposter er der ikke hverken formelle regler - eller i praksis tradition for – at stille krav om ”professionalisme” eller særlige faglige kvalifikationer. Som anført tidligere hviler bestyrelsesudpegning ofte på pågældendes interesse og tilknytning til den pågældende selvejende institution og nærmeste afgrænsning er, at der bl.a. inden for børne- og ungeområdet har været spredte habilitetsregler og vendinger om ”almindelig agtelse” eller, at medlemmerne skal være ”egnet til hvervet”.

Nærmeste ramme er derfor en fastslået forudsætning om, at når en person har indvilget i at lade sig indvælge i en bestyrelse, så er man forpligtet til at gøre arbejdet ”så godt muligt” herunder sætte sig ind i de regler, der gælder for institutionen og forholde sig til de konkrete sager, som bestyrelseshvervet drejer sig om.

Endvidere er der en klar (evt. ansvarspådragende) forventning om, at hvis der er områder,

som bestyrelsen ikke har forstand på, så er den forpligtet til at søge faglig bistand.

I praksis indebærer ovennævnte, at der skal ”overordentlig meget til”, førend en ulønnet bestyrelse ifalder erstatningsansvar for skade/tab, der er opstået som følge af hændelige eller blot mindre kvalificerede dispositioner. Det skal i øvrigt i den forbindelse oplyses, at der ”i forhold til denne kategori af tabs- og ansvarspådragende adfærd” vil kunne tegnes en bestyrelsesansvarsforsikring.

Grænsen nærmer sig således, at erstatningsansvar først kan komme på tale i tilfælde af, at bestyrelsen ”mod bedrevidende” helt undlader at reagere over for fx klager, information om budgetoverskridelser eller andre (evt. strafbare) uregelmæssigheder. Derudover antages det også, at en bestyrelse kan ifalde ansvar, hvis der opstår tab som følge af, at den kaster sig ud i dispositioner, som enten ligger uden for bestyrelsens beføjelser eller som den burde indse, at den ikke havde de nødvendige kvalificerede forudsætninger for. Denne form for erstatningsansvar vil typisk ikke kunne dækkes af en forsikring.

Deloitte & Touche’ s pjece fra 2000 vedr. selvejende institutioner, bestyrelsens ansvar og revisors rolle behandler ligeledes dette emne bl.a. med en henvisning til en arbejdsgruppe i Rigsrevisionen, der i december 1991 har afgivet en beretning til statsrevisorerne om selvejende institutioners retslige stilling – ”Om bestyrelsesmedlemmers erstatningsansvar anføres heri, at der er en klar tendens til at skærpe kravene til forsvarlig handlemåde, når der er tale om personer, der udfører et erhverv. Kravene til en selvejende institutions direktør eller revisor vil således efter arbejdsgruppens opfattelse være strengere end kravene til den, som er indtrådt i bestyrelsen for - måske af mere idealistiske grunde – at medvirke til at fremme institutionens almennyttige formål. Gruppen fandt grund til at antage, at domstolene vil fastholde et ret mildt ansvar for bestyrelsesmedlemmer i selvejende institutioner, med mindre der er handlet uhæderligt.”

Umiddelbart er der formentlig ikke noget lovmæssigt til hinder for, at der ved revision af vedtægter og driftsoverenskomster kan stilles øgede krav til bestyrelsernes ansvarsområde, fx via en kontraktlig forpligtelse om opnåelse af visse fastsatte mål inden for et givent tidsrum.

Man skal så blot være opmærksom på, at ovennævnte generelle erstatningsansvar ikke ”dækker” en sådan aftaleretlig ansvarsplacering, og – afhængig af graden af udvidet ansvarsområde - kan det vel ikke udelukkes, at bestyrelserne i givet fald vil stille krav om honorering.

Derfor har projektgruppen ikke arbejdet yderligere med disse overvejelser (manglende sanktionsmuligheder).

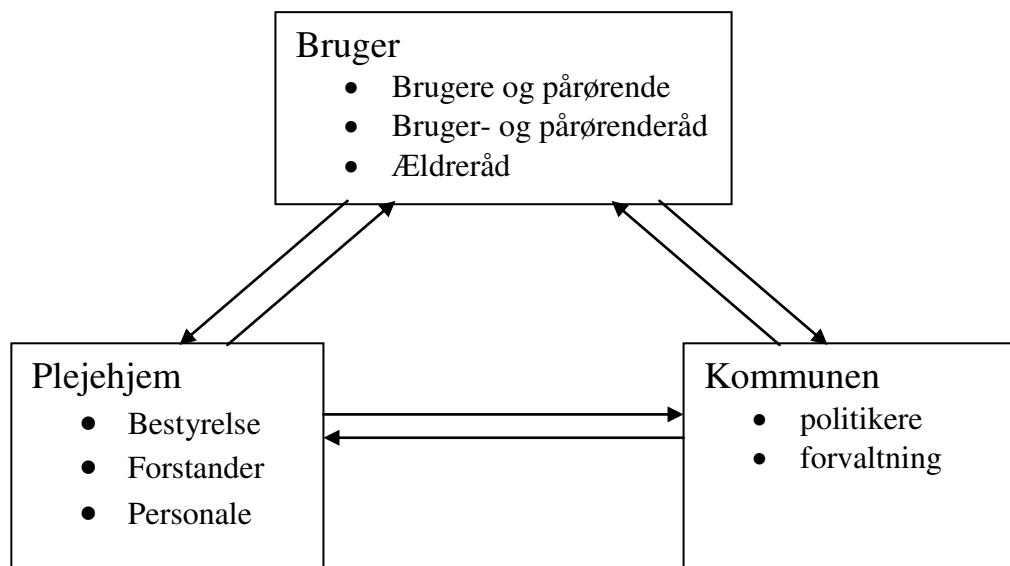
3.4 Aktørerne omkring plejehjemsdriften

I forhold til de selvejende plejehjem er bestyrelsen som nævnt ovenfor et særligt særkende og i øvrigt en vigtig aktør i forhold til den samlede plejehjemsdrift.

For at skabe en overordnet referenceramme som baggrund for de senere drøftelser af mulighederne for øgede frihedsgrader er der nedenfor illustreret en form for aktørmodel.

Aktørmodellen som referenceramme er med til at tydeliggøre roller, referencer og relationer mellem alle de forskellige aktører omkring plejehjemsdriften.

Figur 3 Aktørmodel til illustration af aktørerne omkring plejehjemsdriften



Relationerne imellem de forskellige aktører er kort skitseret ved punktform nedenfor.

Relationer mellem bruger og plejehjem

- Beboerne har ad demokratisk vej via bruger- og pårørenderåd mulighed for indflydelse på værdigrundlag og hverdagsliv på plejehjemmet.
- Bestyrelsen arbejder i henhold til vedtægterne og kan (skal?) inddrage beboerne.
- Personalet leverer ydelserne til og i samarbejde med beboerne.
- Løbende dialog mellem brugere, personale og bestyrelse.
- Forstanderen har det faglige ansvar i forhold til brugere m.v.

Relationer mellem bruger og kommunen

- Politikere fastsætter serviceniveau/kvalitetsstandarder samt kapacitet.
- Formelle regler om høring af ældreråd. Ældrerådene er høringsberettiget i alle ældrerelaterede forhold.
- Uformelle ”høringer”.

Relationer mellem plejehjem og kommunen

- Bestyrelsen har en kontrakt/driftsoverenskomst med kommunen, som via kontrakten/driftsoverenskomster køber/bestiller ydelser hos bestyrelsen.
- Kommunen informerer/kommunikerer med bestyrelsen.
- Forvaltningen kan lægge pres på bestyrelsen i forhold til ansættelse/afskedigelse af forstanderen efter bestemmelsen i driftsoverenskomsten om, at forvaltningen godkender bestyrelsens valg af leder.
- Kommunen definerer behovet for ledelsesinformation og dokumentation fra forstanderen/plejehjemmet. I dag både proces og outputmål – fremover måske fokuseres på outputmål.
- Kommunen har tilsynsforpligtelsen.
- Forstander og personale skal bidrage til gennemførelse af brugertilfredshedsundersøgelser m.m.
- Plejehjemmet har medlemskab af forvaltningens samarbejdsorganisation SU-/MED-struktur, herunder clearingsaftalen.

Relationer mellem bestyrelse og personale og forstander

- Ingen formelle eller uformelle krav om professionalisme/faglige kvalifikationer hos bestyrelsen (ulønnet).
- Ulønnet bestyrelse kan kun i begrænset omfang pådrage sig et kontraktretligt erstatningsansvar (jf. afsnit 3.3).
- Bestyrelsen ansætter lederen og skal i den forbindelse opfylde forvaltningsretlige principper, bl.a. om at vælge den bedst egnede samt overholdelse af habilitetsregler.
- Lederen har ansvaret for den forsorgsmæssige ledelse og den daglige ledelse og drift af plejehjemmet.
- Bestyrelsen beslutter hovedlinjer for bl.a. realisering af institutionens målsætning og ledelse gennem værdier og principper.
- Som ansat leder refererer forstanderen til bestyrelsen.

De ovenfor skitserede relationer mellem aktørerne er med til udgøre en referenceramme for de efterfølgende drøftelser om udfordringer og dilemmaer i forhold øgede frihedsgrader. Således tages f.eks. kommunens godkendelsesret ved ansættelse af forstander, krav til rapportering, MED struktur m.m. op til drøftelse i næste kapitel.

3.5 Nuværende plejehjemstyper i Københavns Kommune

I Københavns Kommune er der følgende typer af plejehjem/plejeboliger kommunale,

selvejende samt friplejehjem. (Plejehjem der ombygges, omdannes samtidig til plejeboliger, der drives efter almenboligloven)

Et kommunalt plejehjem defineres som et plejehjem, der er en organisatorisk driftsenhed i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen.

Et selvejende plejehjem defineres som en driftsenhed, der befinder sig i et felt mellem private virksomheder og offentlige virksomheder.

Endeligt defineres et friplejehjem som en privat virksomhed, der leverer plejhjemssydelser i henhold til en juridisk bindende ekstern kontrakt.

I Københavns Kommune er der aktuelt et enkelt friplejehjem beliggende (efter midtvejsbekendtgørelsen). Derudover har kommunen kontrakter med andre friplejeboliger, der ligger udenfor kommunen. Kontrakterne indgås, når borgere fra Københavns Kommune ønsker pladser på friplejehjem.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen under Københavns Kommune har pr. 1. januar 2007 60 plejehjem/plejeboliger. Ud af de 60 plejehjem/plejeboliger er 20 kommunale, mens 40 er selvejende.

Af de 40 selvejende er 3 under nedlukning, mens 4 plejehjem er midlertidig lukket på grund af ombygning. Et enkelt plejehjem er delvist lukket/åbent men ligeledes under ombygning. Endelig er 2 af plejehjemmene i øjeblikket ved at blive sammenlagt til et.

Ud af de 60 plejehjem/plejeboliger er antallet af (ombyggede og åbne) plejeboliger aktuelt 13 (heraf 8 kommunale og 5 selvejende). Hertil kommer 2 nybyggerier i nær fremtid. I takt med at plejehjem ombygges efter kommunens moderniseringsplan vil antallet af plejehjem falde idet ombygningen indebærer, at driften som nævnt videreføres som plejebolig efter almen bolig loven.

Dvs. en stor del (i nær fremtid ca. 25) af plejehjemmene tilhører den lukkede gruppe af selvejende plejehjem med en driftsoverenskomst med kommunen, som skal revideres.

Disse selvejende plejehjem har - gennem bestyrelsens arbejde - interesser og værdier, som præger hjemmet og beboernes dagligdag. Traditionelt har de haft organisationer, foreninger eller sogn bag sig.

En mindre del (5) af de selvejende plejehjem er dog ikke længere tilknyttet nogle organisationer. Tidligere var de tilknyttet EGV - Ensomme Gamles Værn.

De øvrige plejehjem er tilknyttet forskellige humanitære organisationer eller paraplyorganisationer, som er baseret på værdier og frivillighed. En stor del af organisationerne er lokalt forankret og/ eller "kirkeligt" tilknyttet (kristent, katolsk, jødisk). Endvidere er en del tilknyttet arbejderbevægelsen, forskellige laug eller foreninger/organisationer med et sundheds/sygdomsspeciale.

Aktuelt (1. januar 2007) er plejehjemmene tilknyttet følgende organisationer

- Plejhjemskomiteen af 1965 (udbydes hvad den er)
- Samvirkende Menighedsplejer
- Det Mosaiske Troessamfund
- Frelsens Hær

- Arbejde Adler (under nedlukning)
- Anna, Kingo og Sct. Stefan sogne
- Menighedssogne
- Dansk Blindesamfund
- Foreningen Pensionister- og Plejehjem v/Industri kvarteret i Valby
- Jesuskirkens Menighedspleje
- Samvirkende Menighedsplejers Ældreservice
- ASF Dansk Folkehjælp (under nedlukning)
- Vanløse Kirkes Menighed
- Tilknytning til Katolsk kirke (under nedlukning)
- Hyltebjerg Sogns Menighed
- Frimurerordenen
- Kildevæld Sogn
- Gigtforeningen og Ryholt-fonden
- Oprettelse af Lungeforeningen Boserup Minde
- Højdevang Sogns Menighed
- Håndværkerforeningen i København

Borgerne har derfor en bred vifte af muligheder for tilbud baseret på forskellige værdier.

Af projektbeskrivelsen fremgår, at der skal udarbejdes konkrete forslag til, hvordan det enkelte plejehjem kan specialisere sig eller på anden måde yde særtilbud og herved understøtte en større variation og mangfoldighed i tilbuddet af plejebolig. Dette punkt er ikke i omfattende grad uddybet. I stedet er der gennem rapporten drøftet, hvorledes brede rammer og frihedsgrader kan skabe et fundament for, at variation og mangfoldighed kan udfolde sig.

I oplægget til en revideret driftsoverenskomst gives der endvidere i stedet mulighed for, at der i forbindelse med de konkrete forhandlinger om revisionen/rammerne for selvforvaltningen for det enkelte plejehjem kan indsættes "særaftaler" som følge af fremkomne ønsker fra plejehjemmet.

3.6 Mulighederne for de selvejende plejehjem i København

Som nævnt ovenfor eksisterer der således et stort antal selvejende plejehjem, der fortsat drives via driftsoverenskomst med kommunen baseret på de lovregler, driftsoverenskomster og forudsætninger, der ligger tilbage fra 70'erne. Dette forhold er i et vist omfang et særkende for København, idet kommunen i kraft af sin størrelse har et meget stort antal botilbud, ligesom København som hovedstad traditionelt er og har været hjemsted for mange selvejende institutioner.

Disse plejehjem kan som beskrevet betragtes som "en lukket gruppe", idet der lovgivningsmæssigt ikke længere er mulighed for at oprette denne institutionsform og herunder heller ikke adgang til at indgå nye driftsoverenskomster på "de gamle vilkår"

I forhold til overvejelserne om at revidere de eksisterende driftsoverenskomster og dermed få præciseret rammen for "det selvforvaltende plejehjem" kan afgrænsningen af de regelsæt, der kan ageres inden for oplistede således;

- Driftsoverenskomsterne kan revideres, så de bliver tidssvarende i forhold til gældende rammer for forvaltningens og plejehjemmenes samarbejdsform og herunder medvirke til en afklaring og tydeliggørelse af de krav og forpligtelser, der påhviler henholdsvis kommunen og plejehjemmet/bestyrelsen
- I det omfang ønsket om selvforvaltning går udover rammen for revision af driftsoverenskomsten, er der som følge af den lovgivningsskabte ”lukkede gruppe” ikke mulighed for at lave en helt ny driftsoverenskomst med et eksisterende plejehjem. I dette tilfælde vil forvaltningen i stedet kunne opsigte driftsoverenskomsten samtidig med et tilbud til den selvejende plejehjem om, at institutionen frem til 2010 kan fortsætte som friplejehjem i henhold til overgangsbestemmelsen i Socialministeriets cirkulære af 12. december 2006 om plejehjem og beskyttede boliger. Dette vil i givet fald indebære, at plejehjemmet kan fortsætte som friplejehjem, dvs. uden de særlige forpligtelser (men også uden den økonomiske sikkerhed), der følger af en driftsoverenskomst. I stedet kan forvaltningen betale for brug af (evt. en del af) plejehjemspladserne og - ved beliggenhed inden for Københavns Kommune – derudover vil den formelle relation alene være forvaltningens lovbundne tilsynsforpligtelse med plejehjemmet.

4. Muligheder for og konsekvenser af øgede frihedsgrader

4.1 Den juridiske ramme

I dette kapitel beskrives den juridiske ramme for det selvforvaltende plejehjem, d.v.s. kapitlet beskriver de juridiske minimumskrav, som et plejehjem skal overholde, for at kommunens lovgivningsmæssige forpligtelser er overholdt. Samtidig beskrives de maksimale frihedsgrader, som de selvforvaltende plejehjem kan tildeles, under forudsætning af at gældende lov overholdes.

I første omgang tages ikke stilling til det hensigtsmæssige i de nævnte minimumskrav og frihedsgrader - men indeholder udelukkende en beskrivelse af den juridiske ramme inden for områderne økonomi, arbejdsmiljø og personale samt fagligt.

Redegørelsen tager udgangspunkt i de tidligere nævnte dimensioner.

Afslutningsvis vil der indenfor de nævnte dimensioner blive givet en vurdering af, hvad der er praktisk muligt og hensigtsmæssigt, samt anbefalinger.

Som nævnt indledningsvis skal regelsættet og de juridiske rammer omkring selvejende plejehjem - som en del af projektet - belyses. Dette er gennemgået mere uddybende i kapitel 3. Nedenfor fokuseres rammen i forhold til det selvforvaltende plejehjem.

Rammen for plejeboligdrift har hjemmel i 5 regelsæt:

”Traditionelle” plejehjem:

- Lov om social service (§ 192)
- Bekendtgørelse om plejehjem og beskyttede boliger (friplejehjem og frit valg i hjemmeplejen)

Plejeboliger:

- Lov om almene boliger (§ 5 boligform)
- Lov om social service (kapitel 16 pleje og omsorg)

Friplejeboliger:

- Lov om friplejeboliger (vedrører alene trin 3 i modellen)

I forhold til rammen har følgende to modeller indenfor det midterste trin været drøftet: Nemlig en revideret driftoverenskomst og en kontrakt a la en privat leverandør.

Ved begge modeller har kommunen fortsat forsyningsforpligtelsen.

Ved paradigmet revideret driftoverenskomst vil der i relation til den juridiske ramme fortsat være følgende karakteristika:

- Kommunen betaler driften, uanset hvad den måtte blive – med mindre der er handlet urimeligt (f.eks. taget af kassen).
- Der eksisterer et mindre ligeværdigt forhold.
- Såfremt der er underskud, dækkes det af kommunen

Mens paradigmet kontrakt á la en privat leverandør vil den have følgende karakteristika:

- Leverandøren skriver under på, at ”varen leveres til den aftalte pris”.
- Der eksisterer et ligeværdigt forhold.
- Såfremt der er underskud, dækkes det af leverandøren (Kommunen har dog fortsat forsyningsforpligtelsen.)

Forskellen skal ses i relation til muligheder for frihedsgrader.

De 2 modeller kan også betragtes som yderpunkterne af midtertrinnet i trappemodellen., hvor model 1 er den reviderede driftsoverenskomst, mens model 2 er kontrakt a la privat leverandør..

1. Øget selvforvaltning som primært vedrører det faglige (revideret driftsoverenskomst). Indenfor denne model kan den fleksible ramme for revideringen af driftsoverenskomsten udnyttes med varierende grader af selvforvaltning. Det enkelte selvejende plejehjem kan således vælge samme ramme som de kommunale eller vælge en mere vidtgående udnyttelse af den fleksible ramme i forhold til øgede frihedsgrader.
2. Betragte det selvforvaltende plejehjem som en privat leverandør via en kontrakt (afspejle fritvalgsområdet for hjemmepleje) For plejehjemsdrift med hjemmel i Servicelovens § 192 kan dette lade sig gøre via lovhjemmel i midtvejsbekendtgørelsen om friplejebolig til 2010.

I projektets indledende fase forestillede projektgruppen sig, at § 192 plejehjem – som supplement til en revideret driftsoverenskomst - kunne indgå en mere bindende kontrakt om særlige frihedsgrader for et selvejende plejehjem, typisk på en række fokusområder, og hvor der så samtidig blev aftalt et udvidet bestyrelsesansvar for kontraktens opfyldelse.

Som beskrevet i foregående kapitel er der imidlertid næppe adgang til at udvide kriterierne for et bestyrelsesansvar via en kontrakt med en ulønnet bestyrelse, og særlige frihedsgrader udover rammen i en revideret driftsoverenskomst vil derfor alene kunne etableres med hjemmel i bekendtgørelsen om plejehjem og beskyttede boligers bestemmelser om friplejehjem.

Dette indebærer en opsigelse af driftsoverenskomsterne med de konsekvenser, der følger heraf. Endvidere udløber hjemlen til friplejehjem i 2010, hvorefter det er uvist, om lovhjemlen forlænges. Hvis dette ikke bliver tilfældet er konsekvensen, at friplejehjemmet da må ophøre med plejehjemsdrift eller, efter ombygning og vundet udbud, fortsætte med en plejeboligdrift efter bestemmelserne i almenboligloven/den nye friplejeboliglov.

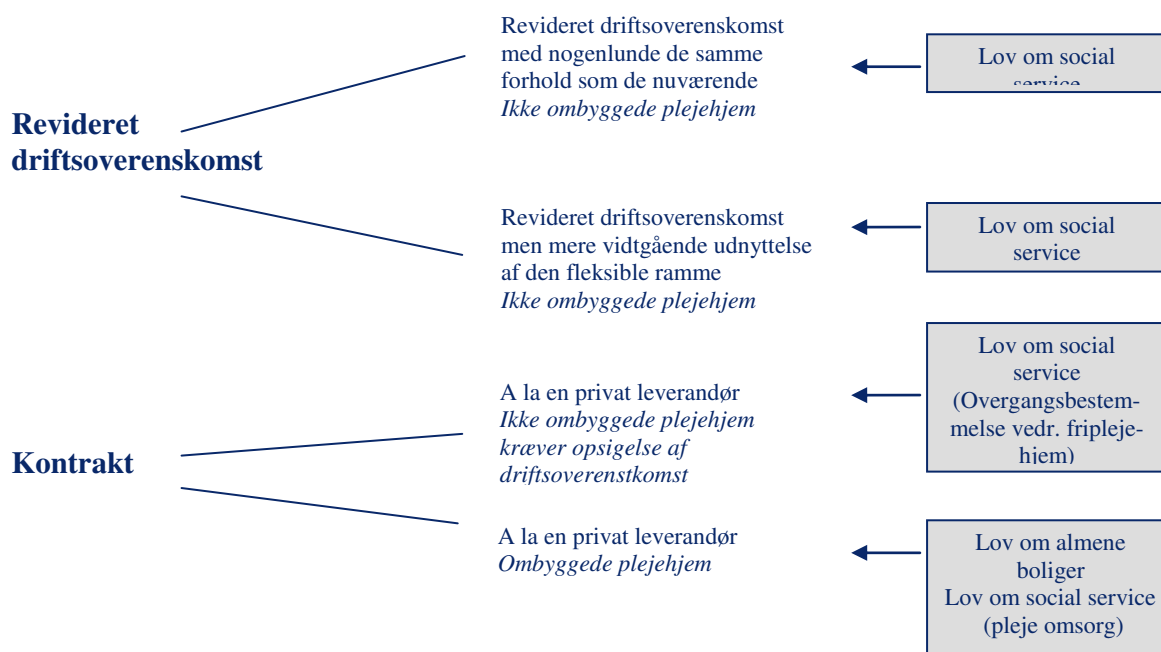
Ud fra disse usikkerhedsmomenter er det projektgruppens vurdering, at en kontraktsform a la en privat leverandør overvejende vil være relevant for tidssvarende/ombyggede selvejende plejeboliger efter ældrebolig-/almenboligloven.

Nedenfor er de 2 modeller illustreret i forhold til den juridiske ramme og plejeboligtilbud.

Figur 2 : Trappetrin 2 – det selvforvaltende plejehjem

Yderpunkterne

Forskellige spor
Juridisk ramme



Efterfølgende uddybes den juridiske ramme i forhold til de krav, som de selvforvaltende plejehjem som minimum skal opfylde, for at kommunen kan leve op til sine lovmæssige forpligtelser med hensyn til at drive botilbud/plejeboliger, f.eks. i forhold til serviceniveau, budgetrammer, tilsyn, indgåede overenskomstaftaler m.v.

Indledningsvist uddybes rammen primært indenfor den reviderede driftsoverenskomst ud fra de lovmæssige, politiske samt aftalemæssige bindinger.

Lovmæssige bindinger

Generelt:

- Overholdelse af gældende lovgivning og herunder
 - At offentligheds- og forvaltningsloven – i det hele – gælder for selvejende plejehjem, herunder fx adgang til aktindsigt, notatpligt
 - forpligtelser i forhold til budget, regnskabsføring og revision

Konkret afgrænses valgfriheden derudover af:

- Lovbundne ydelser efter serviceloven
 - bolig med el og varme
 - pleje og omsorg m.m. - herunder tilbud om kost, vask, rengøring og leje af linned

- regler om huslejefastsættelse (rådighedsbeløb)
- Iflg. serviceloven kan kommunen ikke uddelegere
 - myndighedsopgaver
 - fastsættelse af kvalitetsstandarder og plejeplaner
 - regler om brugerindflydelse (bruger- og pårørenderåd)
 - ansvar for tilsynsopgaver

Politiske bindinger

- Selvejende plejeboliger indgår som en del af kommunens overordnede politikker, herunder
 - kommunens ældrepolitik
 - Sundheds- og omsorgsforvaltningens boligpolitik

Borgerrepræsentationen og Sundheds- og Omsorgsudvalget har derudover vedtaget en række politikker mm., hvor det typisk ikke formelt er præciseret, hvorvidt selvejende institutioner er omfattet. I mange tilfælde er disse politikker blevet fulgt/implementeret på selvejende plejehjem, men det er generelt ikke muligt at fastslå, hvorvidt dette bygger på frivillighed eller, om begge parter har følt sig forpligtet til at efterleve de udstukne politikker. Hvis sidstnævnte var tilfældet kunne dette måske indikere en form for ”hævd” for Kommunen til, at selvejende institutioner fortsat måtte anses for omfattet af en given politik/retningslinie.

Konkret må det imidlertid fastholdes, at de eksisterende driftsoverenskomster generelt ikke indeholder nogle forpligtelser for de selvejende plejehjem til at efterleve fastsatte politikker (medmindre en forpligtelse hertil følger af lovgivningen).

Aftalemæssige bindinger

- Aftaler, som omfatter selvejende plejehjem og som ikke umiddelbart kan fraviges uden opsigelse/varsel herunder fx
 - overenskomster/aftaler om løn- og ansættelsesvilkår
 - lønanvisning

Ovenstående bindinger er helt overordnede og derfor den overordnede ramme efterfølgende yderligere uddybet med henblik på at belyse muligheder og konsekvenser som følger af den overordnede juridiske ramme.

Den videre redegørelse er således struktureret efter de tre valgte dimensioner og tager primært udgangspunkt i de begrænsninger i forhold til selvforvaltning, som forstandere, bestyrelser m.fl. har givet udtryk for, at de oplever i hverdagen.

4.2 Økonomi

Økonomiområdet er én af de 3 dimensioner. På baggrund af ovenfor gennemgået juridisk ramme samt lovmæssige bindinger er der helt overordnet indenfor økonomiområdet alene forpligtelser i forhold til budget, regnskabsføring og revision. Serviceniveau og samlet budgetramme besluttet af det politiske niveau. Der forefindes tillige regelsæt vedr. takster og fastsættelse af disse i forhold til tilbud for borgerne.

Herudover er det i princippet muligt at give fuldstændige frihedsgrader til plejehjemmene indenfor den fleksible ramme i forhold til opfølgning, systemer samt rapportering. Selvom der i princippet er store potentielle muligheder for øgede frihedsgrader, så skal mulighederne ses i forhold til den juridiske ramme og status for plejehjem, herunder det forhold at kommunen er underskudsdekkende. Ligeledes skal de potentielle muligheder for øgede frihedsgrader indenfor økonomiområdet ses i forhold til, at kommunen ved en konkurs/opsigelse/kontraktbrud eller lignende fortsat har forpligtelsen til at tilbyde plejehjem/plejeboliger.

I forhold til øgede frihedsgrader er det afdækket, hvilke ønsker plejehjem/plejeboliger har til selvforvaltning, herunder hvor der opleves begrænsninger og ønsker til forskellige grader af kompetenceudlægning.

Indledningsvis er disse tilbagemeldinger struktureret i en oversigtstabel, hvor de oplevede begrænsninger er oplistet. Ud for hvert emne (begrænsning) er det uddybet, hvilke krav forvaltningen *som minimum* må stille til de selvejende plejehjem, for at kommunen kan overholde gældende lov og dermed hvilke frihedsgrader forvaltningen *maksimalt* kan give de selvejende plejehjem for, at kommunen kan overholde gældende lov

Oversigtstabellen tager ikke stilling til det hensigtsmæssige i de nævnte minimumskrav og frihedsgrader.

Herefter uddybes og drøftes ”udvalgte emner” med henblik på konsekvenser, dilemmaer m.v. samt en vurdering af, hvad der er praktisk muligt og hensigtsmæssigt – herunder anbefalinger i forhold til de 2 modeller (revideret driftsoverenskomst samt kontrakt).

Afslutningsvis vises anbefalingerne i forhold til henholdsvis en revideret driftsoverenskomst og en kontrakt i en oversigtstabel med de samme udvalgte emner.

Yderpunkterne – minimumskrav/maksimalt mulige frihedsgrader

I nedenstående tabel er vist en oversigt over, hvilke minimumskrav der skal stilles inden for de enkelte oplevede begrænsninger m.h.p. at overholde gældende lov. Samtidig er frihedsgraderne nævnt og eventuelt uddybet i forhold til særlige problemstillinger. Under frihedsgrader opereres med begreberne ”ingen”, ”delvist” og ”fuldstændig”. Fuldstændige frihedsgrader betyder, at der ikke er nogen formelle krav i henhold til lovgivningen.

Tabel 1: Oversigt over oplevede begrænsninger, minimumskrav og frihedsgrader på det økonomiske område

Oplevede begrænsninger	Minimumskrav	Frihedsgrader
Fastlagt bevillingsramme	Faste bevillinger i henhold til	Ingen - politisk besluttet

(Budget)	budgetmodel/aktiviteter i forhold til opgaven.	budget (dog muligheder for at ændre budgetmodeller – fordelingen af den samlede bevilling)
Detaljeret budgetopfølgning	Politisk besluttede rapporterings tal til det politiske niveau og ministerier samt lovkraft.	Fuldstændig/delvist – begrænsningen ligger i lovkraft vedr. f.eks. dokumentation samt politiske ønsker og hensyn til overordnede økonomi - styringen.
Begrænset overførselsadgang	Delvist – IM's bevillingsregler.	Delvist – begrænsningen ligger i potentielle problemer i forhold til den økonomiske ramme og styring.
Systemer og support	Ingen	Fuldstændig – begrænsningen ligger i forhold til økonomistyringen (opfølgning, moms, likviditet m.v.) og underskuds - dækningen samt forpligtelsen til tilbud om bolig.
”Øremærkede” puljepenge	Ingen anden end de politisk besluttede samt evt. lovkraft.	Fuldstændig – begrænsningen ligger i, om der er politisk vilje til at afgive indflydelse i forhold til valg af indsatsområder og/eller metoder.
De obligatoriske takster (husleje)	Alene relevant i forhold til §192 plejehjem.	Ingen – rådighedsbeløb er politisk besluttet, og huslejen er lovmæssigt fastsat i forhold til indtægtsgrundlag (pension) og driftsudgifterne på den konkrete bygning.
De valgfrie obligatoriske (kost, tøjvask samt rengøring og leje af linned)	Taksterne skal tilbydes beboerne (lovkraft)	Delvist – plejehjemmene kunne selv omkostningsberegne individuelle takster i forhold til besluttet serviceniveau samt i overensstemmelse med bekendtgørelse om fastsættelse af disse samt regelsæt om rådighedsbeløb
Øvrige takster	Ingen	Delvist – skal holde sig inden for regelsættet.

Uddybning af udvalgte emner

Nedenfor er der i forhold til udvalgte emner nærmere redegjort for minimumskrav samt ramme for maksimum frihedsgrader i forhold til:

- Budgetmæssig bevilling og opfølgning
- Systemer og support
- Overførselsadgang
- ”Øremærkede” puljepenge
- Takster og tilkøbsydelser

Disse ”udvalgte emner” gennemgås endvidere med henblik på konsekvenser, dilemmaer m.v. samt en vurdering af, hvad der er praktisk muligt og hensigtsmæssigt – herunder anbefalinger i forhold til de 2 modeller.

Budgetmæssig bevilling

Serviceniveau og samlet budgetramme besluttet af det politiske niveau – dvs. den overordnede ramme til bestilling af plejeydelserne og niveauet for dem er en politisk beslutning. Som følge af dette er der ingen frihedsgrader. Kapaciteten (antallet af pladser fordelt på forskellige typer) er fastsat ud fra dækningsgrader og demografi.

I forhold til at den overordnede ramme er politisk fastlagt, er fordelingen af midlerne til de enkelte ydelser og pladser baseret på budgetmodeller, der tager udgangspunkt i en så retfærdig og objektiv fordeling som muligt.

Som udgangspunkt udarbejdes budgetmodeller og eventuelle ændringer af dem i dialog og samarbejde mellem plejehjem/plejeboliger. Der eksisterer således muligheder for indflydelse på fordelingen af midlerne, men graden af muligheder for indflydelse kunne formentlig øges. Men når først fordelingsmodeller er aftalt og besluttede, er de bindende.

Aktuelt består budgettet af et kapacitetsbudget (ejendom, administration, køkken m.v.) samt et pleje- og omsorgsbudget. For specialpladser er der faste plejetakster, mens der for almindelige plejeboliger og plejhjemslignende beskyttede boliger er fastsat pakkepriser i henhold til forvaltningens pakkekoncept for BUM på plejehjem. Uanset om der er tale om en kommunal ”aftale”, en revideret driftsoverenskomst eller en kontrakt forventes gældende betaling/budgettildeling anvendt. Den økonomiske ramme for udførelse af pleje- og omsorgsopgaverne er derfor som udgangspunkt den samme.

Alle plejehjem/plejeboliger er selvstændige budgetenheder, som har mulighed for selv at budgettere og disponere indenfor den udmeldte ramme under forudsætning af, at service- og kapacitetsniveauet ikke ændres. I dag har plejehjem således fuld økonomisk selvforvaltning indenfor deres bevillingsramme (med undtagelse af enkelte poster under ejendomsområdet). Budgetterne til ejendomsudgifterne er aktuelt fastsat ud fra det enkelte plejhjems faktiske ejendomsudgifter.

Sammenfattende i forhold til paradigmet ”revideret driftsoverenskomst” vil de selvejende plejehjem udover nuværende selvforvaltning kunne opnå en højere grad end aktuelt af involvering og indflydelse på fordelingsmodeller - men når disse er endeligt fastlagt (dvs. politisk besluttet) er de bindende.

I forhold til kontraktparadigmet er indtægterne som følge af den samlede bestilling af serviceydelser på det enkelte plejehjem heller ikke til forhandling. I kontraktparadigmet forestiller projektgruppen sig ikke, at der som udgangspunkt vil være involvering og medinddragelse ved fastsættelse af priser for serviceydelser (budgetmodeller). Eventuel høring kan overvejes.

Opfølgning

I forhold til en detaljeret opfølgning på ressourceforbruget for de bestilte ydelser er der som udgangspunkt ingen lovmæssige krav hertil. Dog kan der være lovkrav om rapportering til staten (f.eks. faglige dokumentationskrav- behandles under den faglige dimension).

Selvom dette indebærer, at der i princippet kunne gives fuldstændige frihedsgrader, vil det naturligvis have nogle konsekvenser, ligesom der kan være øvrige hensyn at tilgodese, såsom:

- Økonomistyring.
- Efterspørgsel af oplysninger fra det politiske niveau.
- Generel ledelsesinformation.
- Gennemsigtighed og synlighed.
- Mulighed for benchmarking.
- Overblik over ressourceforbrug.

I forhold til den overordnede økonomistyring handler det om mulighed for løbende at have overblik over økonomien og ressourceforbruget. Det handler endvidere om at kunne undersøge potentielle effektiviserings tiltag, sammenhængen mellem ressourceforbrug og aktiviteter, rapporteringsforpligtelse til Økonomiforvaltningen og det politiske niveau, mulighed for identifikation af økonomiske problemer og iværksætte relevante og kvalificerede tiltag til at afhjælpe økonomiske problemer.

Inden for paradigmet ”revideret driftsoverenskomst” er bestyrelsens ansvar begrænset i relation til plejehjemmenes økonomi, jf. kapitel 3. Det betyder, at kommunen dækker underskuddet. Hensynet til en forsvarlig økonomistyring af offentlige midler samt mulighederne for en kvalificeret økonomistyring tilsiger, at plejehjemmet i et vist omfang fortsat skal afrapportere økonomidata i henhold til skabeloner udarbejdet af forvaltningen. I forbindelse hermed er krav om - at plejehjemmet i særlige situationer f.eks. udarbejder handleplaner – fortsat relevant.

Udfordringen i forhold til emnet opfølgning er således graden af fastholdelse af økonomistyringen.

Samtidig er opfølgning et område, hvor det vurderes, at der er muligheder for øgede frihedsgrader, ikke mindst da det fra forstanderside er nævnt, at behovet for ledelsesinformation i form af nøgletal og andet til tider kan virke overvældende og har været markant stigende de seneste år. I forhold til samarbejdsrelationerne (jf. aktørmodellen i kapitel 3) opleves dette behov om nøgletal m.v. ofte som at modtage en række ledelsesmæssige pålæg fra Sundheds- og Omsorgsforvaltningens side uagtet en forstanders mulighed for drøftelse med og formelle reference til bestyrelsen.

I praksis kan det f.eks. handle om en mediesag, som giver anledning til et politisk spørgsmål, som resulterer i et pålæg til plejehjemmet - indenfor kort tidsrum - om besvarelse af f.eks. en række spørgsmål vedr. arbejdsforhold, indkøbspartnere m.v. der ikke nødvendigvis direkte relaterer sig til plejen.

Ikke desto mindre er det i forhold til behovet og omfanget af opfølgning og rapportering, at projektgruppen vurderer, at der er mulighed for at styrke rammerne for selvforvaltning. Overvejelserne er i forhold til, hvilken opfølgning der skal være, samt omfanget af opfølgningen. Her er udgangspunktet, at kommunen bestiller en række ydelser, og det er i forhold til udførelsen af disse (output), at fokus i opfølgningen skal være. Aktuelt er fokus også i høj grad rettet mod processen omkring opgavevaretagelsen samt interne forhold f.eks. hvordan sygefravær håndteres. Det anbefales derfor, at opfølgningen skal koncentreres om output og ikke i forhold til processen. Konstateres økonomiske problemer på et plejehjem vil projektgruppen dog anbefale, at der fastholdes en mere omfangsrig opfølgning i henhold til nærmere definerede samarbejdsrelationer. En nærmere fastlæggelse af begrebet ”økonomiske problemer” skal beskrives, som anført nedenfor.

Det vurderes derfor, at der er behov for en ramme for samarbejde og opfølgningsrapporteringen, herunder

- opfølgningsskabeloner, der i højere grad kun vedrører ”output”. (f.eks. beboerne tilfredshed, regnskabsresultat) Dvs. f.eks. oplysninger om fravær ikke er vedkommende, hvis ydelserne samt økonomien på plejehjemmet er i orden.
- defineret omfang af faste møder, rapportering m.m. mellem forvaltningen og forstanderen.
- fastlæggelse af, i hvilke situationer (merforbrug, tilsynsanmærkninger m.v.) forvaltningen kan kræve yderligere ledelsesinformation (fagligt og økonomisk) samt forlange handleplaner.
- klare retningslinjer for varierende grader af rapportering og samarbejde med forvaltningen jf. nedenstående.

Projektgruppen forestiller sig, at det er et af de områder, hvor der kan være varierende grader. Et velfungerende plejehjem (fagligt og økonomisk) kan således have en minimal ramme med hensyn til rapportering og samarbejdsrelationer, mens et plejehjem med f.eks. økonomiske problemer i gradere grad er forpligtet til sparring, rådgivning, handleplaner, rapportering samt samarbejde med kommunen, idet kommunen er underskudsdekkende.

Sammenfattende i forhold til paradigmet revideret driftsoverenskomst vurderes det, at der er et stadigt behov for opfølgning og samarbejdsrelationer mellem forvaltningen og forstanderen for så vidt angår den løbende drift i bred forstand og i forhold til andre tværgående/fælles tiltag inden for Sundheds- og Omsorgsforvaltningens regi, men samtidig vurderes det ligeledes, at der er et behov for en konkretisering af rammerne for disse samarbejdsrelationer samt opfølgningsbehovet, herunder fokus på outputdelen samt varierende grader af opfølgning.

Inden for kontraktparadigmet er SUF ikke underskudsdekkende men har dog fortsat forsyningsforpligtigelsen, hvorfor krav til rapportering anbefales at stilles ud fra lovhjemlede krav (fx brugerundersøgelser) samt ønsker om ledelsesinformation til politikere og borgere.

Systemer og support

Nogle selvejende plejehjem oplever det som en begrænsning i selvforvaltningen, at der er siden 1998 har været krav om, at kommunens økonomisystem KØR skal benyttes.

I princippet er det muligt at give fuldstændige frihedsgrader her. Begrænsningen i forhold til at give fuldstændige frihedsgrader ligger alene i graden af fastholdelse af økonomistyringen, hvor det forhold at kommunen er underskudsdekkende igen bør inddrages. Herunder er der en række mere konkrete og praktiske hensyn, der er relevante at overveje i forhold til om brugen af KØR fortsat skal være obligatorisk, bl.a.:

- Likviditetsstyring
- Momsaflyftning
- Vurderinger af forbrug og overholdelse af økonomiske rammer.
- Muligheder for udtræk til brug for priskalkulationer og takstfastsættelser.

Kravet om anvendelse af KØR blev først indført den 1. januar 1998. Inden da var der en procedure, hvor de selvejende plejehjem fik anvist et månedligt driftstilskud incl. moms til dækning af det løbende likviditetsbehov ekskl. lønudgifter. Kassetrækket til lønudgifterne blev dækket via den almindelige lønanvisning. Denne procedure gav usikkerhed i kommunens likviditetsstyring, idet det kommunale budget altid er uden moms. Endvidere gav det usikkerhed i forhold til forvaltningens løbende budgetopfølgning og samtidig havde det indflydelse på det enkelte plejehjems fleksibilitet omkring den løbende disponering af budgettet.

Herudover var der en procedure omkring regnskabsresultatet, som hvert år blev overført (sumpostering via standardkonti til kommunens regnskabssystem) til kommunens daværende økonomisystem. Denne procedure var på mange måder dobbeltarbejde og til tider forbundet med flere fejlmuligheder, specielt omkring udredning af det faktuelle mellemværende med plejehjemmet. Såvel institutioner, paraplyorganisationerne, tilknyttede revisorer og centraladministrationen brugte megen tid på løbende opfølgning, som ydermere i vid udstrækning var de samme arbejds gange.

Såfremt de selvejende plejehjem ikke benytter KØR, er der således nogle særlige udfordringer omkring kommunens moms afløftning og likviditet. Momsproblematikken kan løses ved et ekstra sæt konti vedr. moms bærende ydelser samt et uddybende regnskab til brug for en årlig registrering af plejehjemmets udgifter i kommunens regnskab.

For så vidt angår likviditeten, har plejehjemmene ved brug af KØR en trækingsret på ”kommunens kasse”. Der overføres således ikke fysisk likviditet til det enkelte plejehjem. Dette betyder samtidig, at et evt. merforbrug med den nuværende procedure finansieres ved et træk på kommunens kasse. Når et plejehjem – ved brug af eget økonomisystem – ikke længere ”har en trækingsret på kommunens kasse”, stiller det krav til plejehjemmet om en fri kapital, således at plejehjemmet selv kan dække/finansiere et eventuelt merforbrug.

Det - at selvejende plejehjem/plejeboliger bruger kommunens systemer - er også ensbetydende med, at en bred vifte af kompetencer fra forvaltningen gratis kan benyttes og samtidig fungerer som en understøttelse af driften på alle administrative funktioner. En understøttelse som i form af support, sparring, rådgivning, vejledning samt samarbejde er med til løbende at kvalificere hele økonomistyringen, herunder f.eks. regnskabsførelse.

I forhold til paradigmet ”revideret driftsoverenskomst” vurderes det hensigtsmæssigt, jfr. ovenstående, at der som udgangspunkt er krav om anvendelse af KØR. I det omfang et plejehjem måtte have et tungtvejende ønske om at anvende et andet system, vil der eventuelt kunne indgås individuelle aftaler, men da baseret på vilkår fra kommunens side om, at det ønskede system i givet fald skal kunne matche/korrespondere mm. med KØR og/eller ikke medføre øget ressourceforbrug for forvaltningen.

Indenfor kontraktparadigmet er der ingen krav i forhold til anvendelse af kommunens økonomisystem.

Overførselsadgang

Indenrigsministeriets bevillingsregler omfatter ikke overførselsadgang. Imidlertid anvises forskellige uformelle ordninger at organisere en overførselsadgang på.

Inden for den gældende lovgivnings rammer foreligger der således ikke en formel adgang til at overføre uforbrugte bevillinger (driftsbevillinger og rådighedsbeløb) fra et år til det følgende – eller at ”låne” af et kommende års bevilling. Dette følger af den kommunale styrelseslovs bestemmelser om, at driftsbevillinger (og rådighedsbeløb) er ét-årige, at det kommunalbestyrelse, der har bevillingskompetencen, og at der er et forbud mod at delegere denne kompetence. De eksisterende regler giver dog mulighed for anvendelse af uformelle ordninger. Der peges på nogle principielle ”modeller” (Budget-og regnskabssystem) for tilrettelæggelsen af sådanne ordninger.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har én samlet bevilling, der omfatter det store antal institutioner. Rammerne fordeles efter budgetmodeller og institutionerne kan anmode om overførsel. Aktuelt er der en restriktion på overførselsadgangen, idet den er begrænset til 2 % af bevillingen. De 2 % gælder både ved overførsel af ubrugte midler samt ved ”lån”. Fastsættelse af procenten sker under hensyntagen til, at opsparing og merforbrug skal opveje hinanden, således at den samlede bevilling for det pågældende år overholdes. Dette er således en vurdering af, hvad der er styrbart. Fra forstandernes side har der været udtryk ønske om en højere procent.

Projektgruppen har drøftet dette og har peget på en model med forskellige overførselsprocenter fra 1-5 %. Imidlertid der er behov for flere erfaringer med pakkekonceptet, idet økonomidelen først træder i kraft 1. juli 2007. Årsagen til erfaringsbehovet er, at pakkekonceptet betyder, at en del af plejebudgettet bliver variabelt i forhold til den løbende plejetyngde. Om dette vil øge eller mindske behovet for overførselsadgang er endnu uklart.

Derfor anbefales det i forhold til en revideret driftsoverenskomst, at de 2 % som udgangspunkt fastholdes, men samtidig at procenten revurderes på relativt kort sigt.

I kontraktparadigmaet, hvor kommunen ikke er underskudsdekkende, er overførselsdrøftelsen ikke relevant, men her kan det til gengæld være relevant at drøfte garantistillelse og erklæring om going concern (sikring af løbende drift).

”Øremærkede” puljepenge

”Øremærkede” puljepenge handler ofte om særlige projekter (behandles også i kostområdet som case) eller indsatsområder, som udspringer af politisk vedtagne politikker eller national lovgivning.

Oplevelsen af administrationen af disse puljemidler har været nævnt som en begrænsning i forhold til selvforvaltningen. Dette handler i høj grad om, at et emne/en politik kan være meget bred, mens et projekt/indsatsområde kan være midlet og metoden til omsættelse af politikken og dermed direkte have indflydelse på plejehjemmets arbejdstilrettelæggelse og egne ideer om, hvor fokus skal være i forhold til et emne/politik.

Ydermere kan der være tale om et emne/en politik, som det enkelte plejehjem muligvis allerede har arbejdet intenst med, inden emnet blev udvalgt som indsatsområde/projekt.

Projektgruppen vurderer dette som et område, hvor der både potentielt og reelt er rigtig gode muligheder for øgede frihedsgrader. På den baggrund anbefaler projektgruppen både i forhold til en revideret driftsoverenskomst og en kontrakt at;

- Der skal ansøges individuelt om puljemidler af de selvejende plejehjem/plejeboliger.
- Fokus samt metode i forhold til emne/politik ikke bør være forudbestemt.

Takster og tilkøbsdels

I vejledningsmaterialet til Serviceloven afgrænses rammerne for, hvilke ydelser kommunerne skal tilbyde hjemmeboende borgere samt beboerne i plejehjem m.m., og hvor meget ydelserne må koste.

Det fremgår heraf, at beboerne i både plejehjem og beskyttede boliger (§ 192 plejehjem) skal modtage og betale for bolig, el og varme. Disse obligatoriske ydelser er i sagens natur ikke valgfrie.

Det fremgår endvidere, at beboerne – udover bolig, el og varme – skal have tilbud om kost, vask, rengøring og leje af linned. Beboerne afgør selv, om disse obligatoriske tilbud skal modtages. (Obligatorisk valgfrie betyder i denne sammenhæng, at kommunen er forpligtet til at tilbyde ydelser i henhold til serviceloven, men at det er valgfrit for borgeren, om de ønsker at modtage den.)

Udover de obligatoriske valgfrie serviceydelser, kan kommunerne vælge at supplere ”servicepakken” med flere ydelser. For Københavns Kommune gælder det, at man har valgt til tilbyde følgende ydelser; toiletartikler, rengøringsartikler, vinduespolering, vask af eget linned samt terapi/dagcenterkontingent.

Jfr. kapitel 3 betragtes selvejende institutioner i vid udstrækning som en ”del af den offentlige forvaltning”, og det er opfattelsen, at de selvejende plejehjem er sidestillede med kommunale plejehjem i forhold til den begrænsede adgang til at tilbyde tilkøbsydelser.

Formentlig ”som levn fra fortiden” hvor plejehjemmene stod for alle beboernes ”nødvendige fornødenheder” er der videreført en praksis om, at plejehjemmene fx godt kan tage betaling for særlige arrangementer (fx deltagelse i tivoluture el. andet) – nogle af disse aktiviteter har formentlig i praksis karakter af omsorgsydelser, der – i forhold til fritvalg inden for hjemmeplejen – ville blive betragtet som tilkøbsydelser, som kun private leverandører, har hjemmel til at tilbyde.

Udover denne nærmest ”hævdvundne” praksis må det antages, at hjemmel til at tilbyde tilkøbsydelser alene vil være tilstede, hvis et selvejende plejehjem overgår til at være friplejehjem og dermed bryder den tilknytning til den offentlige forvaltning, som driftsoverenskomsten aktuelt er udtryk for.

Kommunens takststruktur for plejehjemsbeboere har været under revision. Fokus har i første omgang været prisfastsættelse, hvor et privat revisionselskab har været involveret. I afsnit 4.5 om kostområdet som case, vil overvejelser vedr. takststrukturen for kostområdet blive uddybet

Aktuelt pågår der en større analyse af alle taksterne på plejehjemsområdet. I den forbindelse analyseres ”hvor grænsen går” i forhold til indførelse af (nye) brugerfinansierede ydelser både i forhold til kommunens takstkatalog, men også i forhold til det enkelte plejehjems muligheder og rammer for brugerfinansierede ydelser.

I forhold til kontraktparadigmaet skal de obligatoriske valgfrie ydelser fortsat tilbydes og i øvrigt fastsættes i henhold til regelsættet. Tilkøbsydelser er muligt i dette paradigma.

Samlet oversigt i forhold til de 2 modeller

I tabellen nedenfor fremgår forskellene i anbefalingerne i relation til de 2 koncepter.

Tabellen viser:

- Udvalgte emner (tidligere oplevede begrænsninger)
- Hvilke krav kan/bør stilles i forbindelse med en revideret driftsoverenskomst.
- Hvilke krav kan/bør stilles i forbindelse med en kontrakt (lovhjemmel bekendtgørelsen om friplejehjem §192). Her er taget udgangspunkt i, at plejehjemmet har beliggenhed i kommunen, og SUF dermed har tilsynsforpligtigelsen. Herudover relevant i forhold til ombyggede.

Økonomi

Udvalgte emner	Driftsoverenskomst	Kontrakt
Fastlagt bevillingsramme (Budget)	Faste bevillingstakster i henhold til modeller /aktiviteter i forhold til opgaven. Ved ændring i bevillingsmodeller involvering og høring.	Faste bevillingstakster i henhold til modeller /aktiviteter i forhold til opgaven.
Detaljeret budgetopfølgning	Som i dag, men en ramme for rapportering og samarbejde samt fokus på "output" mål.	Ingen – dog krav i kontrakt om ledelsesinformation i henhold lovkrav samt politiske ønsker.
Overførselsadgang	Delvist – IM's bevillingsregler. Udgangspunkt 2 % Forslag på sigt : model mellem 1-5 %.	Irrelevant (egenkapital)
Systemer og support	Styringssystemer vedr. økonomi skal som udgangspunkt anvendes.	Ingen – evt. krav i kontrakt om anvendelse af visitation/dokumentation skal som udgangspunkt anvendes.
"Øremærkede" puljepenget	Ingen Selv søge puljepenget.	Ingen Selv søge puljepenget.
De obligatoriske takster (husleje) (Alene relevant i forhold til §140 plejehjem.)	Uændret	Kun relevant ved friplejehjem (§192) Selv fastsætte i overensstemmelse med lovgivningen. Selv indhente huslejeindtægter.
De valgfrie obligatoriske (kost, tøjvask samt rengøring)	Taksterne skal tilbydes beboerne (lovkrav)	Taksterne skal tilbydes beboerne (lovkrav)

og leje af linned)	SUF fastsætter taksterne eller Individuelle fastsættelse eller Brede rammer defineret af SUF. Afventer takstanalysen.	Taksterne kan de selv fastsætte i overensstemmelse med bekendtgørelse om fastsættelse af disse samt regelsæt om rådighedsbeløb.
Øvrige takster (problematikken om tilkøb)	Udarbejdes ramme for øgede muligheder (inden for regelsættet) – ikke tilkøbsydelse.	Ingen krav - op til plejehjemmet selv – (skal holde sig inden for regelsættet.) Mulighed for tilkøbsydelse.

4.3 Arbejdsmiljø og personale

Arbejdsmiljø og personale er én af de dimensioner, hvor der analyseres og overvejes muligheder for øgede frihedsgrader.

Arbejdsmiljøområdet er i vidt omfang lovreguleret, og mulige frihedsgrader relaterer sig derfor hovedsageligt til personalepolitiske initiativer i forhold til trivsel og arbejdsmiljø. Rammerne herfor er i dag generelt fastsat i henhold til aftaler med de forhandlingsberettigede organisationer.

Ansatte ved selvejende plejehjem er i dag omfattet af de landsdækkende overenskomster for det kommunale område, dvs. i indeværende overenskomstperiode frem til 1. april 2008 indgået mellem de forhandlingsberettigede lønmodtagerorganisationer og Københavns kommune som selvstændig overenskomstpарт på arbejdsgiversiden. Københavns Kommune har i forbindelse med kommunalreformen meldt sig ind i KL, og fra og med næste overenskomstperiode vil KL derfor være forhandlingspart på arbejdsgiversiden for alle landets kommuner.

”Overenskomster” skal i den forbindelse forstås meget bredt, idet det både dækker fagoverenskomster indgået for de forskellige faggrupper (fx social- og sundhedspersonale, sygeplejersker, kontorfunktionærer osv.) samt tværfaglige aftaler om fx ferie, barsel, ny løndannelse, socialt kapitel, kompetenceudvikling og samarbejdsudvalg/MED-udvalg mm.

Den omstændighed, at overenskomstdannelsen er fælles for hele det kommunale område indebærer formentlig en række begrænsninger i forhold til mulige ”tilvalg” af en del af områderne. Det vil således fx næppe kunne aftales i en revideret driftsoverenskomst, at selvejende plejehjem kun er omfattet af overenskomstdækningen i forhold til samarbejds-/MED-aftalen uden, at dette sker med accept fra overenskomstparterne dvs. KL og de forhandlingsberettigede lønmodtagerorganisationer.

Hvis de selvejende plejehjem går ud af det nuværende forhandlingsfællesskab vil dette således også få konkret betydning for en række af de tværgående samarbejdsrelationer, der i dag eksisterer inden for Sundheds- og Omsorgsforvaltningens område fx i relation til kompetenceudvikling samt rekruttering og fastholdelse.

Endelig har det altid indgået i samtlige driftsoverenskomster mellem Københavns Kommune og selvejende plejehjem, at løn- og ansættelsesvilkår fastsættes af Kommunen. Hvis denne bestemmelse helt eller delvist fjernes i forbindelse med revision af driftsoverenskomsterne vil det i givet fald skulle afklares, om dette indebærer en så ændret forudsætning i hele aftalegrundlaget, at dette ikke kan ske inden for den fleksible ramme for revidering af driftsoverenskomsterne og dermed inden for det nuværende hjemmelsgrundlag.

I Oversigtstabellen nedenfor er vist en oversigt over, hvilke minimumskrav der skal stilles inden for de enkelte oplevede begrænsninger m.h.p. at overholde gældende lov. Samtidig er frihedsgraderne nævnt og eventuelt uddybet i forhold til særlige problemstillinger. Under frihedsgrader opereres med begreberne ”ingen”, ”delvist” og ”fuldstændig”. Fuldstændige frihedsgrader betyder, at der ikke er nogen formelle krav i henhold til lovgivningen.

Tabel 2: Oversigt over oplevede begrænsninger, minimumskrav og frihedsgrader inden for området personale og arbejdsmiljø

Oplevede begrænsninger	Minimumskrav	Frihedsgrader
Overenskomster	Iflg. driftsoverenskomsterne fastsættes løn- og ansættelsesvilkår af Københavns Kommune	Beror på, om Kommunens afgivelse af forhandlingsret går ud over rammen for, at driftsoverenskomsten fortsat anses for revideret inden for nuværende lovhjemmel
Lokalaftaler	Er aftaleretligt bindende	Bundet i forhold til opsigelsesvarsel, derudover frit
Referenceforhold	Arbejdsgiverbeføjelser over for forstander ligger hos bestyrelsen, mens SUF har myndigheds-/tilsynsfunktion ift. Forstanderens ansvar for driften.	Delvist - begrænset af minimumskravene
Kommunens har godkendelsesret ved ansættelse af forstander	Følger af driftsoverenskomsterne	Fuldstændig. Hittidig praksis formentlig hjemlet i forvaltningsretlige principper om medindflydelse på, at en offentlig opgave varetages forsvarligt
Fællesintroduktion af nyansatte	Tilbud	Fuldstændig

Nedenfor er følgende emner yderligere gennemgået i forhold til konsekvenser og udfordringer samt vurderinger:

- Overenskomster og lokalaftaler

- Personalepolitiske samarbejdsrelationer
- Systemer og support
- Koncept for fremtidige boliger indenfor rammerne af arbejdsmiljøloven. / overgang til ombygningsplejehjem (selvforvaltning er mindre interessant i en nedlukningsfase)
- Håndtering af elever/studerende

Disse ”udvalgte emner” drøftes endvidere med henblik på konsekvenser, dilemmaer m.v. samt en vurdering af, hvad der er praktisk muligt og hensigtsmæssigt – herunder anbefalinger i forhold til de 2 modeller.

Overenskomster og lokalaftaler

I dag indeholder driftsoverenskomsterne bestemmelser om, at det selvejende plejehjem skal følge løn- og ansættelsesvilkår fastsat af Københavns Kommune.

Ved de senere års overenskomstforhandlinger på det kommunale område er det i tiltagende grad tilstræbt, at de generelle overenskomster og aftaler alene indeholder mindstekrav og overordnede rammer for fx grundløn, pension, barsel, arbejdstid, ferie, løn under sygdom, opsigelsesvarsler, implementering af EU-bestemmelser mm., mens detailregler i stigende grad er overladt til at blive fastsat ved lokale aftaler på forvaltnings- eller arbejdspladsniveau.

I dag er der således en række områder, hvor Sundheds- og Omsorgsforvaltningen indgår forhåndsftaler om fx løntillæg til medarbejdere med særlige funktioner (fx praktikvejledning), men generelt varetages lønforhandling af det enkelte plejehjem, ligesom øvrige fravigelsesmuligheder om fx arbejdstid, implementering af personalepolitikker mm. aftales lokalt.

Den mest vidtgående rammeaftale angår muligheden for virksomhedsoverenskomster. Denne rammeaftale giver mulighed for, at det enkelte plejehjem kan lave en fælles overenskomst for faggrupperne på institutionen, hvor centralt aftalte overenskomstvilkår helt eller delvist fraviges.

Virksomhedsoverenskomst skal fortsat forhandles med de aktuelle forhandlingsberettigede organisationer, og begge centrale overenskomstparter (dvs. lønmodtager- og arbejdsgiversiden) skal godkende en virksomhedsoverenskomst, før den træder i kraft.

I forhold til selvejende institutioner, der har driftsoverenskomst med Københavns Kommune er det forudsat i rammeaftalen, at ”spørgsmålet om kompetence til at indgå aftaler for institutionen afklares mellem kommunalbestyrelsen og bestyrelsen for den pågældende selvejende institution”.

Rammeaftalen om virksomhedsoverenskomster har eksisteret siden 2002, men til dato har ingen vist interesse for muligheden i Sundheds- og Omsorgsforvaltningens regi.

Fælles overenskomster og lokalaftaler på forvaltningsniveau indebærer en række fordele i forhold til fx begrænsning i mulighederne for ”strandhugst” via overbud og lønpres fra lønmodtagerside ved forhandling af tillæg om ensartede funktioner inden for Sundheds- og Omsorgsforvaltningens regi.

På den anden side binder overenskomsterne naturligvis de selvejende plejehjem i forhold til fuldstændig valgfrihed og herunder muligheden for indflydelse på, hvem, der er forhandlingspart og - om – og hvilke overenskomster og aftaler, der skal indgås.

I betragtning af, at de selvejende plejehjem i givet fald vil være ”oppe imod” en sideløbende landsdækkende overenskomstdannelse, må det dog forventes, at plejehjemmenes muligheder for at indgå afgørende afvigende aftaler nok vil være relativt begrænsede.

Særligt om aftalte personalepolitiske samarbejdsrelationer

Selvejende plejehjem indgår i dag i Sundheds- og Omsorgsforvaltningens samarbejdsudvalgsstruktur. De er således repræsenteret i hovedsamarbejdsudvalget og dermed med til at drøfte og fastsætte overordnede rammer og principper for implementering af personalepolitikker fx i forhold til fravær, seniorpolitik og kompetenceudvikling.

Det forventes, at samarbejdsudvalgsaftalen i løbet af 2007 afløses af en MED-aftale (fælles organisering af samarbejds- og arbejdsmiljøarbejdet) i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen.

Da en MED-organisering er et alternativ til den lovbundne sikkerhedsorganisation, der følger af arbejdsmiljøloven er det fastslået, at selvejende institutioner – der er omfattet af det kommunale overenskomstområde - ikke kan fravælge at være en del af en MED-struktur, hvis en sådan organisering etableres i en kommune, som institutionen har driftsoverenskomst med.

Clearingsaftalen

En af de konkrete aftaler, der er indgået i hovedsamarbejdsudvalget og som forventes videreført i MED-regi er Sundheds- og omsorgsforvaltningens clearingsaftale. Aftalen sikrer, at medarbejdere, der bliver overtallige af årsager, der skyldes arbejdspladsens forhold, søges genplaceret i Sundheds- og Omsorgsforvaltningens regi med bibeholdelse af alle anciennitetsmæssige rettigheder.

Særligt medarbejdere ved selvejende plejehjem profiterer af denne aftale i forbindelse med lukning/ombygning af plejehjem i henhold til moderniseringsplanen, idet aftalen indirekte udvider medarbejdernes ansættelsesområde fra den berørte institution til hele forvaltningen.

Tilsvarende er clearingsaftalen et succesfuldt værktøj for hele Sundheds- og Omsorgsforvaltningen til imødegåelse af de aktuelle rekrutterings- og fastholdelsesproblemer, der generelt findes inden for ældreområdet.

Systemer og support

Selvejende plejehjem anvender Sundheds- og Omsorgsforvaltningens lønsystem mm. Dette indebærer en række styringsmæssige fordele i lighed med omtalen under afsnittet om økonomi, og er derudover en operationel forudsætning i forhold til statistisk materiale og generelle overenskomstreguleringer mm. som Københavns Kommune er forpligtet til i henhold til de indgåede overenskomster.

Så længe de selvejende plejehjem er omfattet af det kommunale overenskomstområde, vil det være helt uforholdsmæssigt ressourcekrævende, hvis oplysninger om løn- og øvrige overenskomstforhold ikke umiddelbart er tilgængelige inden for samme system.

Endvidere indebærer det fælles lønsystem, at forvaltningen i højere grad kan yde vejledning og erfaringsudveksling om overenskomstfortolkning mm.

Sammenfattende må det konkluderes, at der aktuelt eksisterer en række frihedsgrader, som forvaltningen umiddelbart kan "give fri" fx aftale om friholdelse i forholdt til lokal/forhåndsftaler, der indgås på forvaltningsniveau.

Fuldstændig udtræden af det kommunale overenskomstområde vil være indgribende på især samarbejdsrelationer og initiativer i forhold til personalemæssige tiltag samtidig med, at det enkeltes plejhjems reelle muligheder for at indgå afgørende anderledes aftaler end dem, der aktuelt indgås for resten af det kommunale område, må anses for begrænset.

En udtrædelsesret vil uvægerligt forudsætte en række vilkår i en revideret driftsoverenskomst, som plejehjemmene fortsat vil blive pålagt at efterleve. I den forbindelse synes det hensigtsmæssigt, at man i forbindelse med revision af den enkelte driftsoverenskomst i stedet fokuserer på, om de konkret ønskede frihedsgrader kunne efterkommes inden for de eksisterende rammer, herunder åbning for indgåelse af virksomhedsoverenskomster.

Inden for paradigmet "reviderede driftsoverenskomster" findes det mest hensigtsmæssigt, at bestemmelsen om fortsat fastsættelse af løn- og ansættelsesvilkår fra Kommunens side fastholdes i forhold til det enkelte selvejende plejehjem.

Projektgruppen er bekendt med, at selvejende institutioner arbejder på at etablere en fælles, selvstændig arbejdsgiverforening/brancheforening. I det omfang dette bliver en realitet, og der i den forbindelse er et udbredt ønske om forhandlingsret for en flerhed af selvejende institutioner, foreslås det, at problemstillingen da tages op særskilt evt. med henblik på en mulig "tillægsaftale" til driftsoverenskomsterne.

Inden for paradigmet "kontrakt á la privat leverandør" er overenskomstdelen i sagens natur Københavns Kommune uvedkommende. I forbindelse med kontraktindgåelsen vil der dog skulle tages højde for vilkårsfastsættelse de medarbejdere, der er ansat på

plejehjemmet på det tidspunkt, hvor kontrakten indgås. Det følger således af lov om virksomhedsoverdragelse (der suppleres af Københavns Kommunes udbudspolitik), at medarbejderne fortsætter ansættelsen med de rettigheder og pligter – for nogens vedkommende i en vis periode, herunder løn- og øvrige overenskomstvilkår - som de havde forud for arbejdspladsens ændrede kontraktgrundlag.

Endvidere opstiller udbudspolitikken en ramme for, hvilke personalepolitiske forhold mm. der skal stilles krav om ved indgåelse af en kontrakt med en privat leverandør.

Referenceforhold og ansættelse af forstander

Som nævnt i kapitel 3 om den juridiske ramme har kommunen ikke nogen beføjelser over for den valgte bestyrelse, medmindre det følger af plejehjemmets vedtægt. Det vil sige, at kommunen ikke har nogen indflydelse på, hvem der vælges til bestyrelsen og kan heller ikke afsætte en bestyrelse. En ”fyring” kan derfor om nødvendigt kun ske ved en opsigelse af driftsoverenskomsten.

Ligeledes – som nævnt i kapitel 3 – varetages den overordnede ledelse af plejehjemmet af en bestyrelse, der ansætter en leder til at varetage den daglige ledelse og drift. Det vil altså sige, at lederen refererer til bestyrelsen.

Det følger i dag af driftsoverenskomsterne, at kommunen har en godkendelsesret i forhold til hvem, der konkret ansættes som leder af et selvejende plejehjem.

I Sundheds- og Omsorgsforvaltningens er der ingen fortilfælde, hvor forvaltningen formelt har udstedt et veto over for en bestyrelses ønske om at ansætte en bestemt person som leder af et plejehjem.

Derimod er der praksis for, at forvaltningen mere uformelt har rådgivet – og herunder udtrykt forbehold over for fx en ansøgers teoretiske kvalifikationer og i den forbindelse anbefalet, at bestyrelsen betingede sig, at ansættelse skete under forudsætning af, at pågældende opkvalificerede sig inden for ledelse el. andet.

Det vurderes, at en fjernelse af den formelle godkendelsesbestemmelse vil kunne ske inden for den fleksible ramme for revision af driftsoverenskomsterne, idet den i praksis ikke har fundet anvendelse.

Endvidere er det projektgruppens opfattelse, at en fjernelse af den formelle godkendelsesbestemmelse vil skærpe fokus og tydeliggøre bestyrelsens overordnede ansvar for institutionen.

Referenceforhold

Det er gjort gældende fra forstanderside, at referenceforholdet, jfr. aktørmodellen i kapitel 3, i praksis er uklart, fordi de oplever at modtage en række ledelsesmæssige pålæg fra Sundheds- og Omsorgsforvaltningens side uagtet en forstanders formelle reference er til bestyrelsen jfr. kapitel 3.

Det skal medgives, at det formentlig i praksis kan være svært at lave en fuldstændig skelnen mellem, hvornår et pålæg fra forvaltningen relaterer sig til forstanderen i kraft af pågældendes rolle som ansvarlig for ”den forsorgsmæssige” (faglige) ledelse og daglige drift af plejehjemmet eller, om forvaltningen ved sine pålæg/information optræder på en måde, der opfattes som omfattet af den instruktionsbeføjelse, der reelt er forbeholdt bestyrelsen som arbejdsgiver for forstanderen.

Det er utvivlsomt, at forvaltningen i kraft af sine myndighedsfunktioner – fx visitering og tilsynsforpligtelser – samt behov for økonomistyring af offentlige midler, idet bestyrelsens økonomiske ansvar er begrænset jfr. kapitel 3, i vidt omfang kan stille krav til udførelse af drifts- og andre opgaver ved et selvejende plejehjem, ligesom der er et stadigt behov for samarbejdsrelationer mellem forvaltningen og forstanderen for så vidt angår den løbende drift i bred forstand og i forhold til andre tværgående/fælles tiltag inden for Sundheds- og Omsorgsforvaltningens regi.

Ved revidering af driftsoverenskomsterne kan der derfor være behov for en konkretisering af rammerne for samarbejdsrelationerne mellem henholdsvis forvaltningen og forstanderen og forvaltningen og bestyrelsen – herunder opmærksomhed på, at formelle samarbejdsrelationer tydeliggøres ved, at MUS/kompetenceudviklingssamtaler alene forbeholdes bestyrelsen, medens der ved møder mm. mellem forvaltningen og forstanderen er fokus på, at disse alene relaterer sig til forstanderens rolle som ansvarlig for fagligheden og plejehjemmets drift og mulig medspiller i forhold til fælles tiltag i forvaltningens regi.

Der er derudover en forventning om, at alene opdatering og revidering af driftsoverenskomsterne – også på dette område – vil indebære en væsentlig mere præcis ramme for samarbejdsrelationerne mellem aktørerne.

Fælles introduktion af nyansatte

Et af de områder, der har været nævnt som en begrænsning for de selvejende plejehjems selvforvaltning og profilering, er forvaltningens tilbud om fælles introduktion for nyansatte. Fællesintroduktionen opleves af nogle plejehjem som stødende, idet de selvejende institutioners personale ikke er ansat af kommunen, men derimod alene har det selvejende plejehjem som ansættelsesområde.

I de reviderede driftsoverenskomster kan kommunikationen af dette tilbud overvejes, så valgfriheden fremgår mere tydeligt. I kontraktparadigmet kan det overvejes, om institutionerne – i lighed med andre private leverandører – har så ”perifer” en tilknytning til forvaltningen, at det ikke er relevant at tilbyde dem den fælles introduktion.

Samlet oversigt i forhold til de 2 modeller

I tabellen nedenfor fremgår forskellene i anbefalingerne i relation til de 2 paradigmer.

Tabellen viser:

- Udvalgte emner (oplevede begrænsninger)

- Hvilke krav kan/bør stilles i forbindelse med henholdsvis en revideret driftsoverenskomst og en kontrakt.

Personale/arbejds miljø

Udvalgte emner	Driftsoverenskomst	Kontrakt
Overenskomster	Skal følge gældende overenskomster og aftaler, mulighed for at indgå virksomhedsoverenskomst inden for gældende aftaler	Fsv. angår allerede ansatte vil institutionen være bundet i resten af overenskomstperioden dvs. til 31/3-08. Iflg. Kommunens udbudspolitik bør der være kontraktskrav om, at allerede ansatte min. sikres hidtidigt lønniveau i hele kontraktperioden, om sociale klausuler, dok. for, at institutionen kan modsvare Kommunens personalepolitikker herunder det psykiske og fysiske arbejdsmiljø. Skal forestå efter- og videreuddannelse af overtaget personale + elevuddannelse svarende til kommunens ansvar.
Lokalaftaler	Bundet i forhold til opsigelsesvarsel. Det kan overvejes, om der konkret er grundlag for at undtage visse plejehjem/anvende lokalaftaler på forvaltningsniveau i mindre omfang.	Bundet i forhold til opsigelsesvarsel, derudover frit
Referenceforhold	Forstander ansættes fortsat af bestyrelsen, muligt behov for præcisering af Bestyrelsens ansvar mm. som arbejdsgiver Præcisering af samarbejdsrelationer til forvaltningen. .	Intet krav
Ansættelse af forstander	Formel godkendelsesret for kommunen udgår af driftsoverenskomsterne	Intet krav

4.4 Faglighed

Det faglige område er én af de 3 dimensioner. Som tidligere omtalt begrænses adgangen til frihedsgrader inden for dette område af de helt overordnede lovbundne rammer omkring faglige standarder og serviceniveau (de politisk fastsatte kvalitetsstandarder).

Samtidig eksisterer der i dag en række politisk vedtagne eller aftaleretlige bindinger i form af politikker, interne regler og retningslinjer, som er besluttet af Sundheds- og Omsorgsudvalget/Borgerrepræsentationen eller, implementeret i henhold til aftaler med de forhandlingsberettigede faglige organisationer inden for det kommunale overenskomstområde.

Samtidig er det formentlig det område, der er mest borger-/beboerrelateret og det er således inden for denne dimension, at de selvejende plejehjem i særlig grad kan påvirke tilbuddene ”i dagligdagen” for beboerne mm. og konkret medvirke til større valgfrihed for borgerne ved, at de selvejende plejehjem repræsenterer en mangfoldighed af værdier, livssyn mm.

Det er derfor projektgruppens vurdering, at den mest umiddelbare virkning og profitering af øgede frihedsgrader for borgerne relaterer sig til den faglige dimension.

Som anført er serviceniveauet ikke til diskussion, og mulige frihedsgrader og dermed styrkelse af rammerne for selvforvaltning relaterer sig derfor i vid udstrækning til proces- og metodevalg ved opfyldelse af serviceniveauet.

I forhold til øgede frihedsgrader er det afdækket, hvilke ønsker plejehjem/plejeboliger har til selvforvaltning, herunder hvor der opleves begrænsninger og ønsker til forskellige grader af kompetenceudlægning.

I nedenstående tabel er vist en oversigt over, hvilke minimumskrav, der skal stilles inden for de enkelte oplevede begrænsninger med henblik på at overholde gældende lov. Samtidig er frihedsgraderne nævnt og eventuelt uddybet i forhold til særlige problemstillinger. Under frihedsgrader opereres med begreberne ”ingen”, ”delvist” og ”fuldstændig”. Fuldstændige frihedsgrader betyder, at der ikke er nogen formelle krav i henhold til lovgivningen.

Denne redegørelse (oversigtstabellen) tager i første omgang ikke stilling til det hensigtsmæssige i de nævnte minimumskrav og frihedsgrader.

”Udvalgte emner” uddybes og drøftes herefter med henblik på konsekvenser, dilemmaer m.v. samt en vurdering af, hvad der er praktisk muligt og hensigtsmæssigt – herunder anbefalinger i forhold til de 2 veje/modeller.

Afslutningsvis vises anbefalingerne i forhold til henholdsvis en revideret driftsoverenskomst og en kontrakt i en oversigtstabel med de samme udvalgte emner.

Yderpunkterne – minimumskrav/maksimalt mulige frihedsgrader

Tabel 3: Oversigt over oplevede begrænsninger, minimumskrav og frihedsgrader inden for området faglighed

Oplevede begrænsninger	Minimumskrav	Frihedsgrader
Specielle målgrupper, fx særlige faciliteter og tilbud	Målgruppen skal ligge inden for servicelovens bestemmelser om, hvem plejehjem er beregnet for.	Delvist – begrænses af minimumskravet.
Kommunens værdigrundlag, fx plejefilosofi, metoder og etik	Ingen/delvist – intentionerne i Serviceloven. Derudover politisk vedtaget, jfr. rammen om politikker neden for.	Delvist – begrænsningen består i at intentionerne i Serviceloven skal følges.
Kommunens politikker, fx kostpolitik (økologi)	De til enhver tid politisk besluttede politikker, der ikke ”dispenseres” fra i forhold til ikke kommunale leverandører.	Fuldstændig – begrænsningen ligger i, om der er politisk vilje til at afgive indflydelse.
Kommunens kvalitetsstandarder	Ja - de til enhver tid politisk besluttede kvalitetsstandarder	Ingen – lovkrav
Plejeplaner	Ja – lovkrav	Ingen – lovkrav
Styringsværktøjer (f.eks. BSC)	Ingen	Fuldstændige
Systemer og support	Ingen (i forhold til frit valg på hjemmeplejeområdet stilles krav om en tilkobling til KOS)	Fuldstændig – begrænsningen ligger i forhold til opfølgning, politiske krav til nøgletal samt dokumentation.

Nedenfor er der i forhold til udvalgte emner nærmere redegjort for minimumskrav samt ramme for maksimum frihedsgrader i forhold til:

- Kommunens kvalitetsstandarder samt værdigrundlag, herunder plejefilosofi, metoder samt etik
- Systemer og support, herunder vurdering af de lovmæssige krav til dokumentation.
- Politikker.

Disse ”udvalgte emner” drøftes endvidere med henblik på konsekvenser, dilemmaer m.v. samt en vurdering af, hvad der er praktisk muligt og hensigtsmæssigt – herunder anbefalinger i forhold til de 2 modeller.

Kommunens værdigrundlag, herunder plejefilosofi, metoder samt etik

Som det fremgik af redegørelsen for den juridiske ramme, er det et minimumskrav, at kommunen fastsætter kvalitetsstandarder. Kvalitetsstandarderne fastsættes med udgangspunkt i kommunens værdigrundlag. I denne del er der således ingen mulighed for varierende grader af selvforvaltning. I forhold til metodevalg til overholdelse af kvalitetsstandarderne er der mulighed for varierende grad af selvforvaltning.

Det enkelte plejehjems bestyrelse fastsætter de værdier og interesser, som den pågældende institution står for, og har derigennem i høj grad mulighed for at definere, hvilke værdier, der skal præge beboernes dagligdag.

Systemer og support, herunder vurdering af de lovmæssige krav til dokumentation

Københavns Kommune anvender systemet KOS - Københavns Kommunes Omsorgssystem. KOS-systemet er med til at opfylde en række krav i forhold til:

- Myndighed
- Kommunikation
- Dokumentation.

Nogle af de krav, der er til *myndighedsopgaven*, er krav til selve visitationen og sagsbehandlingen, herunder afgørelsen. Borgerdata såsom data vedrørende sygdom, hospitalsindlæggelse, pårørende m.v. er journaliseret i KOS. Bestillingen af borgernes ydelser sker også via KOS. Systemet rummer ligeledes de lovpligtige plejeplaner.

I forhold til udførelsen af en given bestilling er *kommunikationen* via KOS essentiel. Det er således nødvendigt for udførelsen, at man kan finde oplysninger – herunder borgerdata og afgørelser – i KOS. Ved ændringer i borgernes funktionsniveau m.v. kommunikerer dette ligeledes via KOS til myndigheden. Hele kommunikationen mellem bestiller og udfører bygger på og understøttes af KOS. KOS vurderes derfor at være en forudsætning for kvalitet og sammenhæng i plejen.

I forhold til klagesager, tilsyn m.v. er der ligeledes krav til *dokumentationsdelen*. Også her er det KOS-systemet, der understøtter.

Endvidere har KL og regeringen indgået en aftale om bedre dokumentation på ældreområdet. Aftalen indebærer 23 indikatorer relateret til dokumentationsdelen vedrørende ressourcer, resultater m.v.

Aftalen indebærer, at en større del af den nationale dokumentation på ældreområdet fra 2008 skal baseres på individbaserede data hentet direkte fra kommunernes omsorgssystemer frem for manuelt aggregerede oplysninger.

Alle indikatorerne offentliggøres aggregeret på kommuneniveau. Samtidig er det aftalt, at ældredokumentationen skal forankres og samles i Danmarks Statistik. Danmarks Statistik står for modtagelse, bearbejdning og offentliggørelse af indikatorer og øvrige statistikker. Oplysningerne indsamles i henhold til Socialministeriets hjemmel i Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, kap. 12, dvs. §§ 82-84.

Allerede i 2007 igangsættes arbejdet med implementeringen af ændringerne i kommunernes omsorgssystemer, så kommunerne fra 1. januar 2008 vil kunne levere data fra systemerne til Danmarks Statistik. Tilpasning og udvikling af EOJ-systemerne forventes færdige til september 2007. Herefter test og endelig godkendelse i december 2007.

Såfremt et selvejende plejehjem har eget omsorgssystem, der kan kommunikere med kommunens system (myndighedsdelen), kan man overveje at afvige fra dette ellers ultimative krav om at anvende KOS.

Kravet om brug af KOS bør gælde for begge modeller, jf. ovennævnte begrundelser. I den forbindelse skal det endvidere nævnes, at det i kontrakterne med de private leverandører inden for fritvalgsområdet på hjemmeplejedelen er stillet et tilsvarende krav. Minimumskravet bør derfor være en forpligtelse til at blive tilkoblet KOS.

Politikker

Københavns Kommune har gennem årene vedtaget en række politikker med relevans for ældreområdet. Nogle af politikkerne er rettet mod borgerne, mens andre er rettet primært mod personalet. Nedenfor er en oversigt over kommunens politikker, og det fremgår af oversigten, om den enkelte politik gælder for hele kommunen eller kun for Sundheds- og Omsorgsforvaltningen. Desuden er det anført, om den pågældende politik udspringer af national lovgivning eller EU-lovgivning. I så fald er der ikke mulighed for at dispensere fra den pågældende politik.

Borgerrettede politikker

Politik	Gælder for KK, vedtaget af BR	Gælder kun for SUF, kun vedtaget af SOU	Udspringer af national lovgivning/ EU-lovgivning
Boligpolitik for ældreområdet		X	Ikke direkte, men krav i almenboligloven at kommunen tilvejebringer ældreboliger, herunder plejeboliger
Demenspolitik		X	
Kostpolitik for ældreområdet		X	
Ældrepolitik (ny ældrepolitik er under udarbejdelse)		X	
Integrationspolitik	X		
Sundhedspolitik	X		
Frivillighedspolitik	X	X	
Pårørendepolitik (er under udarbejdelse)			

Interne politikker

Politik	Gælder for KK, vedtaget af BR	Gælder kun for SUF, kun vedtaget af SOU og/eller HSU	Udspringer af national lovgivning/ EU-lovgivning
Arbejds miljøpolitik	X		
Indkøbspolitik, herunder leverandørpolitik	X		Ikke direkte, men fx EU-regler om udbudspligt.

IT-sikkerhedspolitik	X	X	
Kommunikationspolitik, herunder e-mail politik	X		
Lønpolitik	X	X	
Miljøpolitik	X		
Personalepolitikker	X		
Alkoholpolitik	X		
Politik for etnisk ligestilling	X		X
Politik for kønsmæssig ligestilling	X		X
Rygepolitik	X	X	X
Seniorpolitik		X	
Risiko- og forsikringspolitik	X		
Udbudspolitik	X		X
Web-politik		X	
Fraværspolitik	(X)	X	

Nedenfor gennemgås den enkelte politik med henblik på at vurdere i hvor høj grad det er muligt og hensigtsmæssigt at dispensere fra/give varierende grader af selvforvaltning inden for den enkelte politik.

Borgerrettede politikker

Inden for de borgerrettede politikker skelnes mellem

1. De mere overordnede hensigtserklæringer, ofte med en høj grad af fokus på selve tilbudet (myndighedsdelen), og hvor det enkelte plejehjem selv sætter rammerne. Her er der typisk ingen bindende krav til institutionen.
2. Politikker, som i højere grad er konkrete i forhold til tilrettelæggelsen af opgavevaretagelsen.

Projektgruppen vurderer, at følgende politikker hører under gruppe 1, hvor det ikke vurderes som begrænsende at være underlagt den pågældende politik:

- Boligpolitikken
- Demenspolitikken
- Integrationspolitikken
- Sundhedspolitikken
- Frivillighedspolitikken

Disse politikker har i høj grad fokus på selve tilbuddet/myndighedsdelen samt er udtryk for hensigtserklæringer, og er derfor ikke så aktuelle i forhold til de to modeller.

Derimod er det projektgruppens vurdering, at følgende politikker i højere grad griber ind i plejehjemmenes arbejdstilrettelæggelse m.v. og dermed i selve processen omkring opgavevaretagelse og selvforvaltning:

- Kostpolitik
- Ældrepolitik – under udarbejdelse

Kostpolitikken, som er relativt ny, har mange aspekter i sig, som også vedrører den økonomiske dimension i form af takster til borgerne m.v. Endvidere er det et område, som der er stort politisk fokus på, og derfor har projektgruppen valgt at bruge kostpolitikken som et eksempel på de dilemmaer, der er ved varierende grader af selvforvaltning. Kostpolitikken behandles derfor særskilt i næste afsnit 4.5.

Ældrepolitikken adskiller sig fra de øvrige politikker ved på den ene side at have sammenhæng til kvalitetsstandarderne (som er ufravigelige) og på den anden side kan indeholde en række målepunkter, som stiller krav til ledelsesinformationerne fra det enkelte plejehjem. Som udgangspunkt kan der formentlig ikke dispenseres fra ældrepolitikken.

Som anført er ældrepolitikken under udarbejdelse.

De interne politikker

De interne politikker er nedenfor grupperet i følgende:

- Overenskomst- og øvrige personalerelaterede politikker
- Informations-/kommunikationsrelaterede politikker
- Politikker for indkøb, udbud m.v.

Overenskomst- og øvrige personalerelaterede politikker

Lønpolitik og en række andre personalepolitikker er udmøntning af rammeaftaler indgået inden for det kommunale overenskomstområde jfr. kapitel 4.3. Frihedsgraderne for lokal fastsættelse af politikker på dette område er således begrænset af de eksisterende rammeaftaler.

Særligt i forhold til personalepolitikker, der er eller bliver udarbejdet inden for rammerne af de personalepolitiske samarbejdsrelationer i Sundheds- og Omsorgsforvaltningens område, dvs. samarbejdsudvalgs/MED-regi, jfr. omtalen heraf i kapitel 4.3, vil øget selvforvaltning på dette område være helt afhængig af, om de selvejende plejehjem fortsat omfattes af det kommunale overenskomstområde og de rammer, der organisatorisk mm. er fastsat for samarbejdsstrukturen i Sundheds- og Omsorgsforvaltningens regi.

I forhold til personalerelaterede politikker, der udspringer af beslutning i Sundheds- og Omsorgsudvalget/Borgerrepræsentationen er der særligt peget på, at der inden for dette område opleves en uønsket begrænsning i forhold til den enkelte institutions værdigrundlag samt mulighed for at skabe og synliggøre et særkende. Personalet på selvejende plejehjem er således kun ansat på det konkrete plejehjem – ikke ”i kommunen” – og der er derfor ønske om, at blive friholdt fra politikker, der fremtræder som ”udefrakommende” og kun gældende for ”ansatte i kommunen”.

Informations-/kommunikationsrelaterede politikker

Politikkernes formål er hovedsageligt at skabe velfungerende rammer og systematiske procedurer for den informations- og videndelingsforpligtelse, som kommunen har både internt og i forhold til borgerne.

Dele af kommunikationspolitikken griber ind i plejehjemmenes handlefrihed. Det gælder fx den del af kommunikationspolitikken, der handler om håndtering af pressen, samt den del, der handler om design af fx plejehjemmets brevpapir. Der bør ikke være krav om, at de selvejende plejehjem er omfattet af denne del af kommunikationspolitikken. For så vidt angår pressehåndtering kan det være hensigtsmæssigt at opsætte nogle rammer for håndtering af pressen i forbindelse med enkeltstående problematiske sager, hvor såvel forvaltning, politikere og plejehjem har en fælles interesse i en koordineret håndtering af pressen.

For så vidt angår information om den enkelte plejehjem bør der ud fra borgerens synsvinkel være en vis ensartethed samt let tilgængelighed om fx kommunens institutioner, herunder plejehjem. Det enkelte plejehjem bliver derfor givetvis underlagt de samme rammer som i dag i forhold til boligkataloget, hvor der er krav til, hvilke oplysninger der skal fremgå af kataloget, men hvor der samtidig er mulighed for at indsætte et link til plejehjemmets egen hjemmeside.

E-mail politikken vedrører hovedsageligt emner, som også er omfattet af fx Forvaltningslovens bestemmelser om journal- og notatpligt, hvorfor denne politik ikke vurderes at være begrænsende for de selvejende plejehjem.

Politikker for indkøb, udbud m.v.

Af Københavns Kommunes indkøbspolitik fremgår det, at *"Indkøbspolitikken gælder for alle kommunens forvaltninger, og omfatter udover kommunens egne institutioner (inklusive indtægtsdækkende og kontraktstyrede virksomheder) også selvejende institutioner i det omfang, det er muligt i henhold til de gældende driftsoverenskomster"*.

De gældende driftsoverenskomster har ingen bestemmelser om indkøbspolitik. Derfor er det i dag frivilligt for den enkelte selvejende institution, hvorvidt den følger indkøbspolitikken. Fra udbud til udbud vælger institutionerne at tilmelde sig indkøbspolitikken. I det omfang den enkelte selvejende institution har tilmeldt sig, er tilmeldingen bindende i hele kontraktperioden. Hvis institutionen ikke har tilmeldt sig, er institutionen omfattet af EU-regler om udbudspligt. Endvidere er institutionen ved eventuelt udbud forpligtet til at følge kommunens udbudspolitik.

I forhold til paradigmaet revideret driftsoverenskomst vurderes det, at det er muligt at give de samme eller lignende vilkår som i kontraktparadigmaet i forhold til politikker, regler og retningslinjer. Derfor anbefaler projektgruppen at vedtage politikker fremadrettet i videst muligt omfang skal være valgfrie for selvejende plejehjem - for eksisterende politikker søges afklaret mulighed for, at der konkret kan dispenseres for helt eller delvist brug af disse..

- Deltagelse/forpligtigelse til udvikling (samarbejde)

Samlet oversigt i forhold til de 2 modeller

I tabellen nedenfor fremgår forskellene i anbefalingerne i relation til de 2 koncepter.

Tabellen viser:

- Udvalgte emner (tidligere oplevede begrænsninger)
- Hvilke krav kan/bør stilles i forbindelse med en revideret driftsoverenskomst.

Hvilke krav kan/bør stilles i forbindelse med en kontrakt (lovhjemmel bekendtgørelsen om friplejehjem §192). Her er taget udgangspunkt i, at plejehjemmet har beliggenhed i kommunen, og SUF dermed har tilsynsforpligtigelsen. Herudover relevant i forhold til ombyggede.

Det faglige

Udvalgte emner	Driftsoverenskomst	Kontrakt
Specielle målgrupper, fx særlige faciliteter og tilbud	Forhandles.	Forhandles
Kommunens værdigrundlag, fx plejefilosofi, metoder og etik	Alene krav om at intentionerne i Serviceloven skal følges.	Alene krav om at intentionerne i Serviceloven skal følges.
Kommunens politikker, fx kostpolitik (økologi)	Ingen krav – evt. krav i driftsoverenskomst om anvendelse af særlige politisk besluttede politikker, der ikke kan ”dispenseres” fra.	Ingen krav (bortset fra udbudspolitikken)
Tilføjet emne: Brugertilfredshedsundersøgelse/ Informationsmateriale	Krav om deltagelse	Krav om deltagelse
Kommunens kvalitetsstandarder	Krav om - de til enhver tid politisk besluttede kvalitetsstandarder	Krav om - de til enhver tid politisk besluttede kvalitetsstandarder
Plejeplaner	Lovkrav om udarbejdelse af plejeplaner	Lovkrav om udarbejdelse af plejeplaner
Styringsværktøjer (f.eks. BSC)	Ingen krav	Ingen krav
Systemer og support	Styringssystem vedr. visitation og dokumentation skal som udgangspunkt anvendes.	Styringssystem vedr. visitation og dokumentation skal som udgangspunkt anvendes. Evt. blot en tilkobling til KOS.

4.5 Kostområdet som case

Kostområdet er valgt som case, da den har mange aspekter som både vedrører den økonomiske - og den faglige dimension. Ligeledes er det et område, der har stor politisk fokus, og som har stor betydning for beboerne. Kostpolitikken indeholder endvidere mange af de dilemmaer og udfordringer, der eksisterer ved varierende grader af selvforvaltning.

Kostpolitikken indeholder på den ene side en række politiske målsætninger, ønsker og prioriteringer, og på den anden side omfatter kostpolitikken en række krav vedr. dokumentation og produktion. Sidstnævnte har indflydelse på og begrænser i nogen grad det enkelte plejehjems egne ønsker om proces. (arbejdstilrettelæggelse og produktionen af kosten). I forhold til kostpolitikken forekommer der således ikke alene "outputmål" men også mål i relation til selve processen.

Indledningsvist redegøres for målsætninger i kostpolitikken samt arbejdet med kvalitetsstandarder indenfor kostområdet.

Herefter gennemgås nogle af elementerne i kostpolitikken samt nogle af de dilemmaer og udfordringer, der eksisterer ved varierende grader af selvforvaltning i forhold til følgende emner:

- Særbud der understøtter variationen
- Øvrige fokusområder
- Styringsværktøjer/systemer
- Øremærkede puljemidler
- Kosttakster, herunder drøftelse af evt. muligheder.

Endelig opsummeres, hvad kostområdet som case illustrerer i forhold til de dilemmaer og udfordringer, som eksisterer i forbindelse med øgede frihedsgrader.

Kostpolitikkenes målsætninger

Kostpolitikken blev vedtaget i maj 2003 og rummer 14 målsætninger med fokus på: "De ældres ernæringstilstand, - på mad - og måltidskvalitet og på rammerne for måltidet".

Kostpolitikkenes målsætninger kan grupperes i tre hovedområder:

1. Målsætninger om forebyggelse af underernæring
2. Målsætninger om at efterkomme de ældres ønsker om: Hvad de vil spise, hvornår de vil spise og med hvem de vil spise og at serveringen sker i omgivelser, der passer den ældre.
3. Målsætning om dokumentation af madens indhold af energi og ernæring, tilberedning af maden så den ser indbydende ud, dufter godt og smager den ældre. Overholdelse af den gældende fødevarelovgivning.

Kvalitetsstandarder for kommunal kostforplejning

SOU tiltrådte desuden den 1. juni 2006 indstillingen ”Kostfaglighed på plejehjem/madområdet” herunder indstilling om udarbejdelse af kvalitetsstandarder for den kommunale kostforplejning m.v.

Indstillingen skal ses som en konkret opfølgning på vedtagelsen af kostpolitikken, der kan skabe værktøjer til - og understøtte plejehjemmene i at leve op til kostpolitikens målsætninger - ved at der indføres kvalitetsstandarder for kommunal kostforplejning.

Aktuelt arbejdes der med udarbejdelse af kvalitetsstandarder for kostforplejning, herunder:

- Kostforplejning på plejehjem (takstfinansierede ydelser)
- Madservice med udbringning
- Madservice uden udbringning
- Ernæringsterapi i hjemmeplejen

Med henblik på at kvalificere kvalitetsstandarden for kostforplejning på plejehjem arbejdes der p.t. konkret med følgende områder:

- Udarbejdelse af kvalitetsmål for ernæringspleje på plejehjem og præcisering af de nødvendige faglige kompetencer, der kan understøtte ydelsen
- Kompetenceudvikling af pleje - og køkkenpersonale i henhold til kvalitetsmål for ernæringspleje samt - kvalitet i mad - og måltider på plejehjem
- Udarbejdelse af en kosthåndbog for plejehjemmene – et opslagsværk, der vejleder om hvordan kommunens standarder og kvalitetskrav – kan leveres i form af energitrin i maden, portionsstørrelser, diæter m.v.
- Indkøb og implementering af kostberegningsprogrammer til plejehjemmene, der muliggør egen dokumentation og planlægning af madens energi - og næringsindhold

Kvalitetsstandarderne på kostområdet skal udarbejdes i løbet af 2007 og kan selvfølgelig blive mere eller mindre detaljerede - og i varierende grad have indflydelse på f.eks. arbejdstilrettelæggelse på plejehjemmet. Aktuelt er der stor politisk fokus på kostområdet – der arbejdes herunder med principper for systemer, vejledninger, kompetenceudvikling og forpligtende krav til plejehjemmene. Dette kan medføre opstilling af kvalitetskrav på flere områder.

Kvalitetsstandarderne vil dog stadig udgøre en ramme for de krav, der stilles til plejehjemmet. Selve detailstyringen ligger i plejehjemmets regi, og her vil plejehjemmets kostudvalg og bruger- og pårørenderåd være vigtige aktører.

Det skal herudover nævnes, at regeringen i de kommende år formentlig indfører den danske kvalitetsmodel i hele det danske sundhedsvæsen, herunder bl.a. i private - og offentlige køkkener, der leverer mad til borgere på plejehjem. Der vil således blive stillet krav om, at køkkenerne skal kunne dokumentere, hvordan der arbejdes med systematisk kvalitetsudvikling. Dette implicerer, at der skal fastlægges indsatsområder for kvalitetsudvikling, og at disse skal kunne dokumenteres ved dataindsamling og efterfølgende evaluering af indsatsen.

Der skal således skabes en sammenhæng mellem dokumentationen af de politisk vedtagne kvalitetsstandarder, og de krav der stilles i henhold til den danske kvalitetsmodel.

Som nævnt indledningsvist har nogle af de emner, der er blevet behandlet under den faglige - og økonomiske dimension, paralleller til udfordringerne inden for kostpolitikken, herunder :

- Særtilbud der understøtter variation
- Styringsværkstøjer/systemer
- Øremærkede puljemidler
- Valgfrie kosttakster

Særtilbud der understøtter variation

Generelt sætter kostpolitikken en overordnet ramme for hele kostområdet, som ikke nødvendigvis er begrænsende i forhold til særtilbud, der understøtter variationen. Lokale måder at håndtere kostforplejningen, traditioner og festdage er f.eks. et ekstra ”krydderi” for de beboerne i dagligdagen og kan netop være med til at skabe det gode spisemiljø.

Udfordringen kan være, hvis man eksempelvis forestiller sig et ”vegetar” eller ”landmandskost” plejehjem/plejebolig, som måske lever op til den kost en borger har haft gennem et langt liv. Spørgsmålet er så om sådanne tilbud vil kunne leve op til standarder og kvalitetskrav –i form af energitrit i maden, portionsstørrelser, diæter m.v. og herved i alle tilfælde opfylde et ”ernæringskorrekt” tilbud.

Øvrige fokusområder

Derudover har kostområdet nogle øvrige fokusområder, som i nogen grad begrænser plejehjemmenes egne muligheder for at have et særkende:

- Moderniseringsplanen for plejeboliger – principper for køkkentyper og spisemiljøer
- Kommunens økologiprojekt, Dogme 2000 (Agenda 21), hvorunder samtlige Sundheds- forvaltningens plejehjem efter planen skal være omlagt til økologisk produktion inden udgangen af 2009. Målet i Dogme 2000 er at plejehjemmene målt i kilo fødevarer skal have mindst 75 % økologi.

I forbindelse med moderniseringsplanen for plejeboliger indgår der principper for indretning af køkkener og spisemiljøer. I praksis sker beslutningen om indretningen af køkkenerne i samarbejde mellem forvaltningen og det enkelte plejehjem, bl.a. under hensyn til den økonomi der er til rådighed.

Projektet/bevillingen til omlægning til økologi er forankret i Teknik- og Miljøforvaltningen, men udmøntningen sker i samarbejde med Sundheds - og Omsorgsforvaltningen. Tilbudet omfatter uddannelse af personalet på plejehjemmene i omlægning til økologi samt økonomisk kompensation for personale der er på kursus, men ikke kompensation for eventuelle merudgifter til råvarer, forarbejdning m.v.

Det vurderes i lighed med indkøbspolitikken, at plejehjem i henhold til gældende driftsoverenskomst ikke som udgangspunkt kan pålægges at arbejde med omlægning til økologi, men at de efter ønske frivilligt kan indgå kontrakt med forvaltningen om at indgå i økologiprojektet.

Styringsværkstøjer/systemer

Som nævnt ovenfor arbejdes der p.t. med at kvalificere grundlaget for kvalitetsstandarderne. Der vil herunder blive tilbudt plejehjemmene kostberegningsprogrammer, som muliggør egen dokumentation og planlægning af madens energi - og næringsindhold.

Som nævnt i forbindelse med den danske kvalitetsmodel vil der blive stillet krav om, at køkkenerne skal kunne dokumentere, hvordan der arbejdes med systematisk kvalitetsudvikling, herunder skal der skabes en sammenhæng mellem dokumentationen af de politisk vedtagne kvalitetsstandarder, og de krav der stilles i henhold til den danske kvalitetsmodel.

Såfremt der vedtages en kvalitetsstandard for kostforplejning på plejehjem indeholdende krav om at dokumentation af energi- og næringsindhold i maden, vil et kostberegningssystem kunne lette dette arbejde. Det kan således blive vanskeligt for plejehjemmene at dokumentere energi og næringsindhold, såfremt systemet fravælges.

Området skal også ses i relation til øremærkede puljepenge (nedenfor), idet der i 2007 afsættes et éngangsbeløb til indkøb af kostberegningsprogram til alle plejehjem samt køb professionelle vægte til måling af vægt/BMI.

Øremærkede puljepenge

- Fællesspisning

De fleste fællesspisningstilbud er placeret i plejehjemmenes cafemiljøer. Der arbejdes i 2007 på at udarbejde en kvalitetsstandard for tilbuddet.

- Kompetenceudvikling af personalet på plejehjemmene

Som led i implementering af kostpolitikken er der ansat 5 kostkonsulenter, der skal dække alle kommunens 6 bydele.

Kostkonsulenterne opgave er at sørge for, at kostpolitikken målsætninger formidles og implementeres i hjemmeplejen og på plejehjemmene.

På plejehjemmene er der behov for kompetenceudvikling af personalet, og der har i 2006 været afsat midler til, at plejehjemmene kunne sætte fokus på følgende områder:

- Dokumentation af næringsindhold i kosten
- Kompetenceudvikling i forhold til mad og måltider
- Udvikling af ”det gode spisemiljø”
- Udvikling af samarbejdet mellem køkken og pleje

Plejehjemmene har i 2006 selv valgt de områder, hvor de ønskede kompetenceudvikling. I 2007 er der ikke afsat en særskilt pulje til kompetenceudvikling på plejehjem, men kostkonsulenterne vil i 2007 - efter plejehjemmenes behov - få tilbudt konsulentbistand til plejehjemmenes medarbejdere inden for ovenstående områder.

Det vurderes, at selvejende plejehjem ikke kan pålægges at arbejde med kompetenceudvikling af medarbejdere på plejehjemmene samt ernæringspleje og madkvalitet i plejeboligerne efter forvaltningens koncept - Men de selvejende plejehjem kan indgå aftaler/kontrakter med forvaltningen om at gennemføre indsatser, der er i tråd med intentionerne i kostpolitikken..

Valgfrie kosttakster

Der har gennem tiderne været et varierende antal kosttakster – senest er pr. 1. januar 2007 gennemført en ændring af takststrukturen i form af en særskilt takst for boretten. Antallet af valgfrie kosttakster er ofte til drøftelse. Takststrukturen er med til at sætte rammen for hvordan, det enkelte plejehjem kan disponere indtægterne fra beboerne.

I forhold til plejehjemmets frihedsgrader kunne én fuldkosttakst være en måde at give plejehjemmene fleksible rammer for at organisere og tilrettelægge dagens måltider i overensstemmelse med borgernes ønsker – det vedrører både individuel kost, spisetidspunkter og ønsker om spisemiljø.

Hvis der således tages hensyn til individuelle behov og variationer i forhold til de nuværende faste rammer - kunne det også for beboerne være med til at opfylde deres forventninger og krav.

Med den nuværende takststruktur er det som udgangspunkt sværere for køkkenet at sikre den ældres energi og næring i dagskosten – hvis borgeren f.eks. fravælger et måltid. Det skyldes, at taksterne er knyttet op på betaling for specifikke måltider; herunder morgenmad, det kolde måltid, det varme måltid og biret.

Til gengæld kan beboeren, - en hjemmeboende ægtefælle eller pårørende, fravælge mad/måltider for beboeren og det gør det sværere for køkkenet at sikre beboerens energi - og næringsindhold i døgnkosten.

Ved fravalg af et måltid kan beboeren spare penge, som f.eks. kan anvendes til køb af anden mad/måltid efter eget valg uden for plejehjemmet – Beboeren betaler således kun for de måltider, han/hun ønsker.

Med en døgnkosttakst vil den ældre få en netto-udgift ved køb af anden mad eller måltid uden for huset - og dette forringer indirekte beboerens muligheder for fravalg af måltider. Hvis beboeren skal spare penge, må hele døgnkosten fravælges.

Omvendt vil der ikke være drøftelser om, hvilke mellemmåltider der hører til hvilke hovedmåltider, herunder f.eks. om borgeren har betalt for aften kaffen og kage, hvis hovedmålet om aften er fravalgt. Ligeledes kan man som ovenfor nævnt antage, at en døgnkosttakst vil styrke køkkenets muligheder for en mere fleksibel tilrettelæggelse af dagens måltider - f.eks. i form af tilbud om flere forskellige mindre måltider, som bedre kan imødekomme beboernes individuelle ønsker og behov. Dette kunne reducere beboerens ønske om køb af anden mad uden for institutionen.

Såfremt der overvejes andre valgmuligheder kunne man også give de selvejende plejehjem/plejeboliger mulighed for selv at definere takststruktur og selv at stå for prisfastsættelse af måltiderne efter lokale forhold. Herved kunne bruger- pårørenderåd få en øget indflydelse og egen bestemmelse på kostområdet.

Dette ville dog stille krav til, at plejhjemmene/plejeboligerne skal kunne dokumentere grundlaget for de enkelte priser – herunder at den lokale pris på en døgnkost ikke overstiger den politisk udmeldte døgnkosttakst.

Hvad illustrerer kostområdet som case

Denne ovenstående gennemgang af elementerne i arbejdet omkring hele kostområdet illustrerer, hvad det er for nogle udfordringer og dilemmaer, der kan eksistere, hver gang en politik eller andet emne tages op til drøftelse i forhold til selvforvaltning og øgede frihedsgrader, herunder f.eks..

- det faglige og mangfoldigheden.
- styring, systemer og dokumentation.

Ligeledes er det et område, der har stor politisk fokus, og som har stor betydning for beboerne.

Dilemmaerne består i, at der på den ene side, er en række ønsker og hensyn, herunder:

- Sundhedsmæssige hensyn, herunder ernæringstilstand
- Dokumentation for opfyldelse af ernæringsmæssig ”korrekt” kost
- Bedre kvalitet i måltidet og på rammerne for måltidet
- Opfyldelse af lovkrav i forhold til den danske kvalitetsmodel
- Politiske ønsker om et renere miljø (økologisk produktion)

På den anden side er kosten et område, hvor

- Plejehjem/plejebolig gerne selv vil bestemme f.eks. spisemiljøer.
- Borgerne har formentlig levet et langt liv nogle kostvaner (f.eks. bøf uden salat) som muligvis ikke lever op til fastsatte energi og næringsindhold i maden.

I forhold til, at beboerne nu ligestilles med hjemmeboende (jævnfør den juridiske gennemgang i kapitel 3), kan det forekomme paradoksalt, at der f.eks. er krav og økologi m.v. samt at der gælder et andet sundhedsmæssigt udgangspunkt/krav for plejehjemsbeboere end for hjemmeboende.

Der er ikke som sådan opstillet nogle anbefalinger i forhold til kostområdet, men det forventes, at casen kan give anledninger til refleksioner i forhold til den generelle drøftelse af frihedsgrader samt graden af andre vilkår for selvejende plejehjem/boliger.

5. Projektgruppens konklusion og anbefalinger

5.1 Indledning

Indledning mangler og kapitel er ikke færdigt – nedenfor følger en struktur

Selvejende institutioner er kendetegnet ved, at de typisk er tilknyttet forskellige humanitære organisationer eller paraplyorganisationer, som er baseret på værdier og frivillighed og at de gennem bestyrelsens arbejde – har interesser og værdier, som præger hjemmet og beboernes dagligdag

Målet med selvforvaltning

Således har formålet med projektet været:

1. At udvikle et koncept for fremtidige plejehjemsparadigmer.
2. At revidere de eksisterende driftsoverenskomster.
3. At øge variation og mangfoldighed i plejehjemstilbuddene og herved skabe flere valgmuligheder for borgerne.

Ad 1)

Kort om de 2 modeller samt trappestigen + evt. sidste på udbudsfronten.

Ad 2) Principper for de reviderede driftsoverenskomster:

- Fast Ramme, der afgrænser samarbejdsrelationerne mellem kommunen og den selvejende institution (Udgangspunkt; ”det der ikke står der” er man ikke underlagt forpligtelser om – modsat i dag, hvor driftsoverenskomsten er uklar.)
- En standard driftsoverenskomst, som er ens for alle selvejende plejehjem.
- En tillægsdel, som gør det muligt for det enkelte plejehjem
 - at specialisere sig eller på anden måde yde særtilbud.
 - En mere vidtgående udnyttelse af den fleksible ramme i forhold til øgede frihedsgrader.

Ad 3) Anbefalinger i forhold til at styrke rammerne for selvforvaltning og mangfoldighed:

Nedenstående punkter bliver opdelt i forhold til, om det er klare og generelle anbefalinger, om der gives valgmulighed i forhold til områder, der aktuelt kræves efterlevet samt områder, hvor der fremadrettet bør være fokus i relation til selvforvaltning.

Styrkelse af rammerne for selvforvaltning på økonomiområdet

- Faste spilleregler ift. økonomistyring og budgetopfølgning – herunder vigende krav til intensiteten og detaljeringsgraden af styringen samt øget fokus på output frem for metoden i de tilfælde, hvor bevillingsramme mm. overholdes. (Dvs. ramme for varierende grader af rapportering og samarbejde, herunder i hvilke situationer (merforbrug, tilsynsanmærkninger m.v.) der kan kræve yderligere ledelsesinformation samt krav om handleplaner.)
- Overførselsadgang mellem budgetår på 2 % - mulighed for individuelle aftaler ”fra år til år” om overførselsramme mellem 1-5 % (sidstnævnte afventer erfaring i forhold til ”pakkekonceptet” ved visitation).
- Puljemidler: Plejehjem/plejeboliger ansøger individuelt om puljemidler – fokus på metodefrihed
- Alternativt styringssystem er ikke udelukket, hvis det ønskede system matcher - og kan kommunikere – med KØR
- Tilkøbsydelser/takster: Selvforvaltning i videst muligt omfang, beror alene på lovgivningsmæssige rammer for brugerfinansierede ydelser

Styrkelse af rammerne for selvforvaltning på personaleområdet

- Bortfald af forvaltningens godkendelsesret ved ansættelse af forstander
- Præcisering/afgræsning af referenceforhold mellem plejehjem og kommunen
- Fokus på kompetenceadgang til etablering af virksomhedsoverenskomster
- Fortsat fokus på decentral adgang til implementering af overordnede personalepolitikke mm.

Styrkelse af rammerne for selvforvaltning på det faglige område

- Politisk vedtagne politikker skal fremadrettet i videst muligt omfang være valgfrie for selvejende plejehjem - for eksisterende politikker søges afklaret mulighed for, at der konkret kan dispenseres for helt eller delvist brug af disse.
- Fokus på frihedsgrader samt mangfoldighed ved udarbejdelse af kvalitetsstandarder

I rapporten er der under hver dimension redegjort for minimumskrav alene m.h.p. på at overholde gældende lov. Endvidere der det vurderet hvad der er praktisk muligt og hensigtsmæssigt i forhold til øgede frihedsgrader. Nedenfor er oplistet, hvad der ”holdes fast i” Dvs. en tydeliggørelse af, hvilke krav det anbefales, at der fastholdes.

Hvor ændres rammerne ikke i forhold til selvforvaltning for økonomiområdet:

- Overordnet bevillingsramme og serviceniveau
- Styringsmæssig opfølgning (
- Generelt nuværende økonomisystem og overførselsadgang

Hvor ændres rammerne ikke i forhold til selvforvaltning for personaleområdet::

- Det kommunale overenskomstsysteem og herunder kommunens lønsystem

Hvor ændres rammerne ikke i forhold til selvforvaltning for det faglige område:

- Myndighedsopgaver, kvalitetsstandarder, plejeplaner, tilsyn mm. i henhold til lovkrav.
- Politikker (der ikke kan dispenseres fra, typisk tæt knyttet til lovkrav og herunder specielt i relation til kvalitetsstandarder)
- Retningslinier, der er tæt tilknyttet til myndighedsfunktionen (fx medicinadministration)
- System og support (KOS) for så vidt angår ”myndighed, dokumentation og kommunikation”, der understøtter BUM.

Ovenstående forhold anbefales, at de fortsat bibeholdes som krav.

Selvom fokus i projektet således er på de selvejende plejehjem vil der være en række elementer i forhold til selvforvaltning og frihedsgrader, som også er relevante for de kommunale plejehjem/plejeboliger.

5.2 Revideret driftsoverenskomst

Følgende emner skal indgå i den reviderede driftsoverenskomst

Krav i forhold til økonomi

- Revisionspåtegnet regnskab

- Betaling og betalingsbetingelser
- Obligatoriske takster
- Rapportering af nøgletal
- Udbudsretlige regler

Krav i forhold til personale/arbejds miljø

- Krav til personalet vedr. forholdet mellem borger og leverandør (fx dankundskaber og hygiejne samt økonomi)
- Krav om at løn og ansættelsesvilkår matcher det gældende på området
- Krav i forhold til Arbejds miljøloven
- Forhold omkring arbejdsbetingede redskaber
- Krav i forhold til vedtagne politikker (der ikke kan disponeres fra)?? (Fx sociale klausuler)
- Overvejelse om krav til uddannelsessted, praktikophold
- Beredskab

Krav i forhold til det faglige

- Krav i forhold til Servicelovens formål og bestemmelser (plejeplaner, kvalitetsstandarder, beboer- og pårørenderåd, tilsyn)
- Ydelser leveres i henhold til de til de politikker, der ikke kan dispenseres fra.??
- Områder hvor leverandøren skal have en politik (personale og kompetence i forhold til opgaveudførelsen).
- Ramme for samarbejde i forhold til helhedspleje, visitationen, ændringer i ydelserne, videregivelse af oplysninger m.v.
- Forhold omkring pladser (antal, art og rådighed)
- Deltagelse i tilfredshedsundersøgelse, informationsmateriale

Krav i forhold til øvrigt

- Krav i forhold til Offentlighedsloven og Forvaltningsloven (fx tavshedspligt, notatpligt, aktindsigt, partshøring, klagebehandling)
- Overdragelse og underleverandør
- Beboer- og pårørenderåd i henhold til Serviceloven.
- Bestyrelsesansvar
- Almindelige vilkår/kontraktforhold (misligholdelse, forsikringer, force majeure, tvister, erstatningspligt, kontraktændringer).

5.3 Kontrakt

Udover ovenstående krav i revideret driftsoverenskomst.

Særligt (ekstra) for kontrakter

- Sikkerhedsstillelse og dokumentation for økonomiske forhold
- Ingen gæld til det offentlige
- Kommunens udbudspolitik

For begge modeller:

Gengivet indholdsfortegnelsen fra udkast:

Kapitelloverskrifter for en revideret driftsoverenskomst/kontrakt.

Indholdsfortegnelse

1. Kontraktens parter	1
2. Formål, omfang samt forpligtelser	1
2.1 Antal og kategorisering af pladser	2
2.2 Institutionens og bestyrelsens forpligtelser	2
3. De faglige forhold	3
3.1 Visitation og pakkekoncept	3
3.2 Ændringer	3
3.3 Leverandørens garantier	4
3.4 Civilt beredskab mv.	4
3.5 Samarbejdsorganisation	5
3.6 Informationsmateriale	5
3.7 Tilsyn og Kontrol	5
3.8 Anvendelse af kommunens IT-systemer	6
4. Forhold vedr. personale & arbejdsmiljø	6
4.1 Fremtræden m.v.	6
4.2 Arbejdsmiljø	6
4.3 Personalepolitik og socialt ansvar	7
4.4 Arbejdsbetingede arbejdsredskaber	7
5. Økonomi	7
5.1 Vederlag Priser og betalingsbetingelser	7
5.2 Sikkerhedsstillelse	7
5.3 Leverandørens rapportering	8
5.4 Regnskab og Revisorerklæring	8
5.5 Forsikring	8
5.6 Gave- og låneforbud	9
5.7 Takster og tilkøbsydelse	9
6. Forvaltningsmæssige bestemmelser	9
6.1 Tavshedspligt og fortrolighed	9
6.2 Videregivelse af oplysninger	10
6.3 Videresendelse af klager	11
6.4 Varetagelse af sagsoplysning og sagsforberedelse	11
6.5 Ansvar for personhenførbare oplysninger	11
6.6 Aktindsigt	12
7. Kontraktmæssige forhold	12
7.1 Overdragelse	12
7.2 Underleverandører	13
7.3 Rettigheder	13
7.4 Misligholdelse	13
7.5 Erstatningspligt og ansvarsfraskrivelse	14
7.6 Force majeure	14
7.7 Tvister, lovvalg og værneting	14
7.8 Kontraktændringer	15
7.9 Ikrafttrædelse og varighed	16

7.10 Forhold ved ophør	16
7.11 Udlevering af kommunens ejendom	16
7.12 Bistand ved overflytning	16
7.13 Fortsat varetagelse af de omfattede ydelser	16
8. Underskrifter	17