

Notat

Dato: 20. juni 2023

Muligheder for at oprette bestyrelser på Norddjurs Kommunes plejecentre

Voksen- og Plejeudvalget besluttede på sit møde den 29. marts 2023, at *"der til et af udvalgets kommende møder udarbejdes en sag om mulighederne for at oprette bestyrelser på Norddjurs Kommunes plejecentre"*.

På den baggrund har forvaltningen udarbejdet følgende notat, der indeholder:

1. Hovedpointer
2. Beskrivelse af væsentlige juridiske perspektiver omkring bestyrelse/råd
3. Beskrivelse af status og erfaringer fra nabokommuner og Brønderslev Kommune
4. Belysning af de eksisterende beboer- og pårørenderåd på de kommunale plejecentre

1. Hovedpointer

Der er lovmæssigt ikke noget til hinder for at oprette bestyrelser på de kommunale plejecentre. Det er dog væsentligt at fastlægge, om bestyrelsen skal tildeles beslutningskompetence eller ej. Tildeles bestyrelsen ikke beslutningskompetencer, vil det anses som et rådgivende organ, der i dag kan sammenlignes med de eksisterende Beboer- og Pårørenderåd i Norddjurs Kommune. Dog med få forskelligheder.

Det er undersøgt - på tværs af nabokommuner og Brønderslev Kommune - at bestyrelser kan indebære en bredere deltagerkreds, hvor fokuset ikke kun er "indad" på plejecentrets indre liv, men også "udad" på plejecentrets del af byen/nærområdet. Deltagerkredsen i bestyrelser består derfor også af eksterne aktører, der ikke nødvendigvis har en direkte tilknytning til plejecentret - modsat medlemmer i beboer- og pårørenderåd. Inddragelsen af en bredere deltagerkreds vil ligeledes påvirke bestyrelsens opgaver og ansvar, der appellerer til et mere udadgående fokus/arbejdsopgaver sammenlignet med beboer- og pårørenderåd, der mest har fokus på plejecentrets daglige/indre liv.

De nævnte pointer uddybes i de følgende afsnit.

2. Juridiske perspektiver omkring bestyrelse/råd

Oprettelse af bestyrelser for kommunale tilbud til ældre er relativ ureguleret modsat eksempelvis bestyrelser på skoler og dagtilbud, hvor der findes en række bestemmelser for bestyrelseres opgaver, ansvar, rettigheder mv.¹

Der er dog en overordnet ramme for mulighederne for plejecenterbestyrelser i generel lovgivning, som f.eks. styrelsesvedtægten, der f.eks. fastslår at bevillingsmyndigheden er hos Kommunalbestyrelsen² eller Service-loven og Sundhedsloven, der danner rammen for kommunens pligt til at tilbyde hjælp.

Hvis der i lovgivningen ikke er fastlagt et egentlig delegationsforbud, kan kommunen/Kommunalbestyrelsen i vidt omfang delegerer kompetencen til at træffe afgørelser til andre. Delegationen vil kun gælde kompetencen til at træffe afgørelser, mens ansvaret fortsat vil påhvile den myndighed, som uddelegerer kompetencen.

Den daglige praksis med delegation er begrundet i praktiske hensyn, da det ikke er praktisk muligt, at alle afgørelser og dispositioner skal varetages af den myndighed, som i lovgivningen er tillagt kompetencen. Den almene praksis omkring delegation skal ses i sammenhæng med, at delegationen sker til en "underordnet", altså en person eller organisatorisk enhed, som myndigheden har instruktions- og myndighedsbeføjelser overfor. Det betyder kort sagt, at samtidigt med at f.eks. en plejecenterleder bemyndiges til at træffe afgørelser på et plejecenter, kan plejecenterlederen pålægges instruktioner om, hvordan en konkret opgave skal varetages, og i sidste ende vil der være mulighed for at sanktionere plejecenterlederen.

I forhold til spørgsmålet omkring bestyrelse på plejecentre er ovennævnte forhold væsentlige, når det skal fastlægges, hvilke opgaver og kompetencer en bestyrelse skal have. Hvis bestyrelsen skal have kompetencer til at træffe afgørelser/disponere for plejecenteret, er det vigtigt, at vedtægterne klart beskriver hvilke afgørelser, bestyrelsen har kompetence til at træffe.

Spørgsmålet omkring etablering af bestyrelse på plejecentre og den kompetence de tildeles, kan rumme et dilemma i forholdet mellem bestyrelse og plejecenterleder. Lederen vil fortsat være ansat i den kommunale organisation og underlagt den kommunale ledelsesstruktur, men vil samtidigt skulle relatere til en eventuel bestyrelse. På denne baggrund kan lederen evt. opleve en reduceret ledelsesrum, og dels få problemer i forhold til loyaliteten overfor hhv. bestyrelse og det kommunale ledelseshierarki.

Erfaringer med de nævnte forhold er gjort i Brønderslev Kommune i relation til et forsøg med bestyrelser på plejecentre i perioden 2020-2022. I evalueringsrapporten beskrives det blandt andet, at bestyrelsesmedlemmer har været usikker omkring arbejdsopgaver, ansvar og relationen til den daglige ledelse³.

Det skal bemærkes, at problematikken omkring ansvar, delegation, opgaver mv. knytter sig til, om en bestyrelse er tildelt kompetence til at træffe afgørelser. Hvis bestyrelsen - uagtet navnet - virker som et råd, altså fungerer som et rådgivende og sparrende organ, så vil kompetence og ansvar være uændret i forhold til nuværende model.

¹ Eksempelvis Folkeskolelovens §40, der bl.a. omtaler kompetencefordeling mellem kommunalbestyrelse og skolebestyrelse.

² Styrelsesvedtægten §40, stk. 2

³ Projekt "bestyrelse på plejecentre – Fælles lokalt ansvar". Delrapport udarbejdet i samarbejde med BDO med erfaringsopsamling på arbejdet med bestyrelser som led i projekt gennemført fra december 2020 til februar 2022 i Brønderslev kommune med støtte fra Sundhedsstyrelsen. Vedlagt som bilag.

Konklusionen er, at en eventuel beslutning om oprettelse af bestyrelser skal rumme en afklaring af, om bestyrelsen skal være rådgivende eller tildeles selvstændige kompetencer. Uanset udfaldet af afklaringen bør det eksplicit fremgå af vedtægterne, hvilken rolle en bestyrelse har.

Desuden bør det overvejes, om bestyrelserne skal være en erstatning for eller et supplement til de eksisterende råd på plejecentrene. Hvis bestyrelsen skal supplere de eksisterende råd og udvalg vil det ligeledes være vigtigt at udarbejde en eksplicit beskrivelse af, hvem der har hvilke opgaver.

3. Status og erfaringer fra nabokommuner og Brønderslev Kommune

I følgende afsnit belyses nabokommuners brug af råd samt erfaringer med bestyrelser i Brønderslev Kommune. I afsnittet belyses ligeledes ligheder og forskelle mellem brug af råd og bestyrelse.

I tabel 1 er der angivet for hver kommune, hvem der deltager i rådet/bestyrelsen, dets formål og ansvarsområde samt hvem i kommunen, der varetager den administrative betjening af rådet/bestyrelsen.

Tabel 1: Oversigt over nabokommuner og Brønderslev Kommune

	Brug af bestyrelse eller råd	Deltagerkreds i bestyrelse/råd	Formål og ansvarsområde for bestyrelse/råd	Varetagelse af administrativ betjening af bestyrelse/råd
Norddjurs Kommune	Kommunalbestyrelsen besluttede den 4. juni 2019 at etablere beboer- og pårørenderåd på Sundheds- og Omsorgsområdet	4 beboer/pårørende 1 fra Ældrerådet 1 medarbejder 1 leder 2 suppleanter (1 fra Ældrerådet)	Repræsentere alle beboeres interesser og ønsker, Bidrage til opretholdelse af det gode samarbejde i hverdagen, understøtte og medvirke til en åben og inspirerende dialog mellem rådets medlemmer og personalet om emner af relevans for beboerne, Have indsigt i hverdagslivet på plejecenteret, Holde sig opdateret med relevant viden på de emner, der arbejdes med	Aftaleholder/plejecenterleder fungerer som sekretær
Syddjurs Kommune*	Byrådet besluttede i 2022 at etablere bestyrelser på kommunens plejehjem i stedet for de eksisterende beboer-/pårørenderåd	1 beboer 2 pårørende 1 fra Ældrerådet 2 fra civilsamfundet 1 medarbejder	Bestyrelse skal varetage beboernes interesser og inddragelse i hverdagen, bringe sparring og udvikling og igangsætte aktiviteter. Bestyrelsen har ingen personalemæssige kompetencer	Plejehjemsleder fungerer som bestyrelsens sekretær

Favrskov Kommune	Byrådet besluttede i 2010 at der fortsat etableres bruger- og pårørende-råd	4 bruger/pårørende 1 fra Ældrerådet 1 medarbejder 1 leder	Rådet varetager brugernes interesse og daner forum for dialog mellem beboere, pårørende medarbejdere og kommune. Rådet kan inddrages omkring den daglige pleje og omsorgsindsats, herunder ernæringsindsats, arbejds-gange, aktiviteter, samvær mv. Det er eksplicit fremhævet, at der er tale om et råd og ikke en bestyrelse med beslutningskompetence	Lederrepræsentanten varetager funktionen som sekretær
Randers Kommune	Omsorgsudvalget besluttede i 2020 rammerne for borger-pårørenderåd på plejecentre	1-2 beboere 2-4 pårørende 1 fra Ældrerådet 1-2 medarbejdere 1 leder	Rådet skal sikre medindflydelse på samvær, udsmykning fællesarealer, måltider, aktiviteter, højtider mv. Rådet kan drøfte tilsynsrapporter og lignende materiale. Rådet kan planlægge og afholde aktiviteter og deltage som frivillige ved aktivitet for beboerne. Rådet kan ikke behandle personspørgsmål	Lederrepræsentanten varetager funktionen som sekretær
Brønderslev Kommune	Ældreomsorgsudvalget iværksatte i december 2020 et forsøg med bestyrelser. Ordningen er primo 2023 gjort permanent.	5 eksterne medlemmer* 1 fra Ældrerådet 1 medarbejder (*) Kriteriet for at være valgbar til bestyrelsen er, at man har bopæl i kommunen. Ved evt. kampvalg er beboerne (evt. bistået af pårørende) stemmeberettiget	Bestyrelsen arbejder med: at søge fonde, planlægge åbent husarrangementer/sangaften/foredragsaftener og pårørendearrangementer, temadrøftelser om fx drift, økonomi, kultur og kvalitet, dialog om rekrutteringstiltag, dialog om veje at gå for at gøre bestyrelserne til bindeled mellem byen og plejecentret Det vil altid være ledelsen, der har det fulde ansvar og beslutningskompetence. Uafhængigt af leder og bestyrelse vil det være de politiske fastsatte mål, der er rammen for arbejdet på det enkelte center	I forsøgsperioden har en projektmedarbejder været ansat til administrativ betjening. Da der ikke er bevilget budgetmidler til fortsat administrativ støtte, vil denne fremtidigt blive varetaget af plejecenterleder/områdeleder

Kilde: Kommunernes vedtægter for deres respektive råd. Vedtægterne er vedlagt. Der er endnu ikke udarbejdet vedtægter for bestyrelser i Brønderslev Kommune.

*Byrådet i Syddjurs Kommune besluttede i 2022, at der skal etableres bestyrelser på kommunens plejehjem. Beslutningen er dog ikke implementeret endnu.

Som det fremgår i tabellen, er der flere ligheder mellem kommunerne end forskelle. Uanset om kommunerne gør brug af råd eller bestyrelser, er formålet grundlæggende at sikre inddragelse og medindflydelse på dagligdagen samt medvirke omkring aktiviteter og arrangementer.

På tværs af kommunerne er det værd at bemærke, at det mere eller mindre eksplicit er fremhævet, at bestyrelsen/rådet har en rådgivende funktion og er tillagt høringsret på forskellige emner/sager. I ingen af de undersøgte kommuner er råd/bestyrelse tillagt formel beslutningskompetence og specielt ikke i forhold til økonomi og personale, hvilket skal ses i sammenhæng med de juridiske perspektiver, som er nærmere belyst i afsnit 2.

Undladelsen af formel kompetence til råd eller bestyrelse skyldes formodentlig komplikationerne i et juridisk perspektiv. Gives der formel kompetence, vil der med kompetencen også følge en mulig ansvarspådragelse for medlemmerne. Desuden vil en tildeling af formel kompetence til en bestyrelse også indebære, at kompetence skal afgives i forhold til praksis i dag, hvor kommunalbestyrelse, udvalg og administrative ledelse har kompetencen efter nærmere fastlagte regler.

Deltagerkredsen i bestyrelsen/råd

Randers og Favrskov Kommune, der gør brug af råd, har identiske deltagerkreds, der består af beboere, pårørende, medlem fra ældreråd, medarbejder og leder.

I Syddjurs Kommune er deltagerkredsen i bestyrelsen suppleret med deltagelse af repræsentanter fra civilsamfundet. Beslutningen om etablering af bestyrelser i Syddjurs Kommune i 2022 er blevet forsinket, hvorfor der endnu ikke er erfaringer med, hvem der kan rekrutteres fra civilsamfundet eller i øvrigt omkring bestyrelserne. Intentionen i Syddjurs Kommune er at rekrutteringen af medlemmer fra civilsamfundet skal ske blandt andet fra frivillige organisationer (f.eks. lokalafdelinger af Røde Kors og lignende), Ældresagen og blandt lokalområdet ildsjæle.

I Brønderslev kommune har der i perioden december 2020 til februar 2022 gennemført et forsøgsprojekt med etablering af bestyrelser på plejecentrene. Projektet har resulteret i, at ordningen nu er gjort permanent, hvor der netop er nedsat nye bestyrelser for en toårig periode. Hos tre af kommunens seks plejecentre var interessen så stor, at der måtte gennemføres kampvalg.

Deltagerkredsen i bestyrelserne i Brønderslev Kommune er primært begrænset af kriteriet om, at man skal være bosat i kommunen. Medlemsskaren i de netop valgte bestyrelser spænder bredt i forhold til medlemmernes alder, erhvervsmæssige baggrund mv. De valgbare pladser i bestyrelserne udgør fem af syv pladser.

En bestyrelse med fri og åben adgang via valg vil udvide den mulige deltagerkreds og optimalt set få en bredere sammensætning. Dermed øges potentialet alt andet lige for, at bestyrelse kommer med nye input og ideer fra andre sektorer i sparringen med den daglige ledelse og medarbejderne.

Et råd sammensat af beboer og pårørende vil omvendt være direkte interessenter i forhold til plejecenteret og dermed tæt på det daglige liv, hvorfor de alt andet lige vil have en bedre indsigt som grundlag for dialogen med leder og medarbejdere. Denne sammensætning kan dog være mere sårbar, eftersom der kan ske løbende udskiftning blandt beboerrepræsentanter. En bestyrelse valgt for en given periode (f.eks. 2 år) vil alt andet lige være mere robust overfor beboerskift og dermed grundlag for en bedre kontinuitet i arbejdet. Det skal

dog bemærkes, at vedtægterne i Norddjurs Kommune siger, at pårørende kan forblive medlemmer perioden ud, hvilket reducerer udskiftningen af medlemmer.

Det er væsentligt at understrege, at hvert råd eller hver bestyrelse i bund og grund vil have værdi/styrke i kraft af de personer der indgår, hvorfor de beskrevne forhold skal ses som generelle og ikke som enten/eller.

Formål og ansvarsområde for bestyrelse/råd

Det vurderes, på baggrund af råds- og bestyrelsesvedtægter, at der er store ligheder i forhold til arbejdsopgaver på tværs af kommunerne. Grundlæggende består opgaven i at varetage beboernes interesser ved at bidrage til, være orienteret og drøfte:

- Plejehjemmets eller plejecentrets dagligdag (f.eks. måltider/aktivitet) og tilbud om arrangementer mv.
- Plejehjemmets eller plejecentrets faglig kvalitet gennem inddragelse, drøftelse og orientering omkring tilsyn(-rapporter), utilsigtede hændelser mv.
- Plejehjemmets eller plejecentrets overordnede rammer - økonomi/budget og serviceniveau/kvalitetsstandarder.

Fællesmængden af opgaver er dog udvidet i Syddjurs Kommune og Brønderslev Kommune, der arbejder med benævnelsen bestyrelse.

I Syddjurs Kommune, hvor bestyrelser endnu ikke er implementeret, er det intentionen, at bestyrelserne kan være sparringspartner i forhold til f.eks. økonomi, HR osv. Disse emner indgår også i opgaveporteføljen i Brønderslev Kommune, hvor en af ambitionerne med etablering af bestyrelser netop er at få "nye" øjne og inspiration på en bred vifte af de opgaver, der dagligt løses i driften på plejecenteret.

Forskellen mellem kommunerne med råd og Syddjurs og Brønderslev Kommune, med igangværende eller planlagte bestyrelser, er derfor ikke emnerne for arbejdet eller den grundlæggende rolle. Der bruges på tværs af alle kommunerne formuleringer om;

- At rådet/bestyrelsen skal "repræsentere" beboere/pårørende i forhold til information, inddragelse og medbestemmelse.
- At rådet/bestyrelsen skal også være rådgivende, sparrende og inspirerende i samspillet med medarbejdere og ledelse.

Forskellen er, at Syddjurs og Brønderslev Kommune udover ovennævnte fællesmængde også tildeler bestyrelsen en rolle i forhold til plejecenterets placering i lokalområdet. Brønderslev Kommune taler om, at "gøre bestyrelserne til bindeled mellem byen og plejecenteret", og Syddjurs Kommune udtaler, at bestyrelsen skal bidrage til at "skabe opmærksomhed på plejecentrene".

For både Syddjurs Kommune og Brønderslev Kommune er fokuset, derfor ikke kun "indad" i plejecenterets indre liv, men også "udad" på plejecenteret, som en del af lokalområdet/byen. Dette afspejles også i, hvem der kan deltage i bestyrelserne.

Varetagelse af administrativ betjening

Den administrative betjening af hhv. råd og bestyrelser varetages enten af plejecenterleder/områdeleder eller lederrepræsentanten.

Behovet for administrativ støtte til råd/bestyrelse vil alt overvejende være knyttet til opgaveporteføljen. Grundlæggende vil der naturligvis være opgaver omkring udarbejdelse af dagsordner/referater og mødeindkaldelse/afvikling, men hvis bestyrelse/råd tillægges opgaver i forhold til økonomi, rekruttering osv. vil der være et supplerende behov for udarbejdelse af materiale som grundlag for drøftelserne.

Det kan være vanskeligt at vurdere om en bestyrelse med eksterne deltagere vil kræve mere eller mindre administrativ understøttelse end råd rekrutteret blandt de direkte interessenter (beboere/pårørende). Det er dog væsentligt, at der i vedtægterne er en klar beskrivelse af, hvilken administrative støtte der ydes, herunder også hvilke spørgsmål, som bestyrelsen kan bede om at få undersøgt af administrationen.

Erfaringen fra Brønderslev Kommunes er, at der er et vist behov for administrativ støtte. Her var der i forsøgsperioden midler til en fast projektmedarbejder, som servicede bestyrelserne. Efter forsøgsperiodens udløb er der ikke fundet midler hertil, hvorfor de administrative opgaver i dag er placeret ved plejecenterleder/områdeleder. Denne løsning vurderes ikke at være en holdbar løsning på sigt.

4. De eksisterende Beboer- og Pårørenderåd på Norddjurs Kommunes plejecentre

De eksisterende Beboer- og Pårørenderåd på Norddjurs Kommunes seks plejecentre er etableret med afsæt i pårørendepolitikken (februar 2019). De seneste reviderede vedtægter for rådernes virke blev godkendt af Voksen- og Plejeudvalget den 5. november 2019. Vedtægterne er vedlagt som bilag.

Beboer- og Pårørenderåds opgaver er som følgende:

- Repræsentere alle beboeres interesser og ønsker
- Bidrage til opretholdelse af det gode samarbejde i hverdagen
- Understøtte og medvirke til en åben og inspirerende dialog mellem rådets medlemmer og personalet om emner af relevans for beboerne
- Have indsigt i hverdagslivet på plejecenteret
- Holde sig opdateret med relevant viden på de emner, der arbejdes med.

Emner af relevans kan være:

- Aktiviteter og socialt samvær
- Udflugter og oplevelser mv.
- Traditioner og fester på stedet
- Politiske beslutninger vedr. serviceniveau, budget mv.
- Tværgående temaer for hele sundheds- og omsorgsområdet
- Tilsynsrapporter og handleplaner fra relevante tilsyn.

Erfaringerne med Beboer- og Pårørenderådene er generelt gode, og der har gennem årene været gode og konstruktive drøftelser mellem rådene og plejecentrenes ledelse. I flere af rådene har det i perioder været udfordringer med stor udskiftning af beboere, hvorfor der er udgået og tilkommet nye medlemmer løbende, hvilket har påvirket kontinuiteten i rådernes arbejde.

I vedtægterne for Norddjurs Kommunes beboer- og pårørenderåd er beskrivelsen af opgaver så omfattende, at den dækker alle de opgaver, som også Syddjurs og Brønderslev Kommune har. Den opgavebredde, der er beskrevet i de eksisterende vedtægter, behøver derfor ikke ændres, hvis der ønskes bestyrelser fremfor råd.

Norrdjurs Kommunes vedtægter har dog i lighed med de andre "råds-kommuner" primært fokus "indad" på plejecenterets indre liv og er mindre udadvendte i forhold til plejecenteret som del af lokalområdet. Det udadvendte perspektiv indgår formodentlig allerede i dag uformelt i Beboer- og Pårørenderådernes arbejde, men det kan - uanset om der arbejdes videre med råd eller bestyrelser - være en ide at sætte fokus på dette perspektiv ved at fremhæve det mere eksplicit i de eksisterende vedtægter.