



# Det generelle driftsorienterede tilsyn på de sociale tilbud beliggende i Odsherred Kommune

(Retningslinjer)

Maj 2011

## Indholdsfortegnelse

|  |       |
|--|-------|
| 1. Indledning.....                                       | s. 3  |
| 2. Lovgrundlag.....                                      | s. 4  |
| 3. Det driftsorienterede tilsyn.....                     | s. 5  |
| 4. Tilsynet omfang.....                                  | s. 6  |
| 5. Tilsynets tilrettelæggelse og indhold.....            | s. 7  |
| 6. Opfølgning på tilsynet m.v.....                       | s. 9  |
| 7. Afrapportering.....                                   | s. 10 |
| 8. Døgn- og dagtilbud omfattet af tilsynsforpligtigelsen | s. 11 |

## 1. Indledning

Det fremgår af Bekendtgørelse nr. 1580 af 16. december 2010 § 11, at den stedlige kommunalbestyrelse godkender private opholdssteder jf. servicelovens § 66, nr. 5, private botilbud og private behandlingstilbud for stofmisbrugere efter lovens §§ 101 og 107 som generelt egnede. Godkendelsen skal meddeles i en skriftlig begrundet afgørelse og skal angive, hvilke målgrupper opholdsstedet, botilbuddet eller behandlingstilbuddet er egnet til og antallet af pladser. Den stedlige kommunalbestyrelse fører ligeledes tilsyn med de godkendte tilbud og med at de krav, der følger af godkendelsesgrundlaget, overholdes. Opholdssteder og botilbud godkendt af kommunen skal aflægge årsregnskab i overensstemmelse med reglerne i årsregnskabsloven. Årsregnskabet skal revideres af en statsautoriseret revisor, registreret revisor, Kommunernes Revision eller andet kommunalt revisionsorgan.

Indenrigs- og socialministeren samler og formidler oplysninger om kommunale, regionale og private tilbud efter §§ 32 og 36, § 66, nr. 1 og 2, jf. § 142 stk. 1, nr. 1 og § 66 nr. 5 og 6, §§ 101, 103, 104 og 107-110 og § 142, stk. 1, 4 og 5, i en landsdækkende oversigt (Tilbudsportalen). Kun tilbud, som er registreret i Tilbudsportalen, kan indgå i kommunalbestyrelsens forsyning, jf. § 4, stk. 2.

Kommunalbestyrelser og regionsråd påser, at de offentliggjorte oplysninger er i overensstemmelse med de faktiske forhold og skal løbende indberette oplysninger til Tilbudsportalen om nye tilbud på det sociale område og på alkoholbehandlingsområdet eller ændringer i allerede eksisterende tilbud.

Social- og Sundhedsudvalget og Børne- og skoleudvalget har siden foråret 2008 drøftet alternative muligheder for placering af tilsynsopgaverne. Det er i fagudvalgene primo november 2008 indstillet følgende til direktionen:

*”En samlet central placeret tilsynsenhed, der varetager det driftsorienterede tilsyn på Børne- og ungeområdet og Voksenområdet. Tilsynet på kommunale plejecentre varetages fortsat af private udbydere...”*

Denne nye tilsynsenhed etableredes 1. Maj 2009 og blev placeret i det daværende Borgmestersekretariat og 2010 videreført i den administrative organisations ”Byrådssekretariat”.

Iflg. Bekendtgørelse om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten...(voksne), BEK nr. 688 af 21/06/2010 - § 14 stk. 2, samt Bekendtgørelse om magtanvendelse over for børn og unge..., BEK nr. 1093 af 21/09/2010, fremgår, at den kommune der fører det generelle driftsorienterede tilsyn med tilbuddene, fører også tilsyn med anvendelsen af reglerne i disse bekendtgørelser. Vurdering og opfølgning på anvendt magt på tilbuddene er således en del af tilsynet.

Indberetninger om magtanvendelse overfor børn og unge foretages på de af Odsherred Kommune udarbejdede skemaer, som udsendes af kommunen.

Indberetninger om magtanvendelse overfor voksne foretages på de af Servicestyrelsen udarbejdede skemaer, som forefindes på Servicestyrelsens hjemmeside.

Odsherred Kommune lægger vægt på et formaliseret og ensartet tilsyn for alle sociale tilbud beliggende i kommunen, det være sig institutioner og opholdssteder for børn og unge og botilbud til voksne, såvel kommunale som private.

## 2. Lovgrundlag

Efter § 16 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område har kommunalbestyrelsen pligt til at føre tilsyn med, hvordan de kommunale opgaver løses. Tilsynet omfatter både indholdet af tilbudene og den måde, opgaverne udføres på.

Tilsynsbestemmelsen henviser til lovens § 15, der omhandler kommunalbestyrelsens ansvar for, hvordan opgaverne tilrettelægges og udføres.

Formålet med tilsynet er i vejledningen til loven<sup>1</sup> angivet som:

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

Tilsynet er således både kvantitativt, kvalitativt og forebyggende.

Det driftsorienterede tilsyn udføres med hjemmel i Lov om Social Service § 148 a.

De generelle bestemmelser i § 16 i retssikkerhedsloven om tilsyn er på enkelte områder suppleret af særlige bestemmelser om forudgående generel godkendelse af opholdssteder for børn og unge og visse botilbud til voksne. Disse godkendelser er udformet som en driftsrelateret godkendelse suppleret med et løbende driftsrelateret tilsyn, som omhandler den fortsatte tilstedeværelse af forudsætningerne for den oprindelige godkendelse<sup>2</sup>.

Anden lovgivning som har relevans for tilsynet:

- Lov om social service §§ 16 - om brugerinddragelse, rådgivende samarbejdsorganer m.v.
- Lov om social service, kapitel 24 om magtanvendelse
- Værgemålsloven kap. 2 - om værgemål for voksne

Det driftsorienterede tilsyn Børne- og ungeområdet og Voksenområdet gennemføres konkret af Odsherred Kommunes Tilsynsenhed.

---

<sup>1</sup> Socialministeriets vejledning af 3. oktober 2006 om lov om retssikkerhed og administration på det sociale område kapitel 37.

<sup>2</sup> Bekendtgørelse nr. 1580 af 16. december 2010 om tilbudsportalen samt om godkendelse af og tilsyn med visse private tilbud.

Kommunen fører endvidere det generelle driftsorienterede tilsyn på de 8 plejecentre der er beliggende i kommunen, jf. § 151 stk. 1.

Tilsynet her er forankret i Pleje og Omsorg og udføres konkret af privat udbyder.

Det personrelaterede tilsyn afgrænser sig for voksne i Lov om Social Service § 148 stk. 2, hvor det fremgår at kommunalbestyrelsen i handlekommunen, jf. §§ 9 - 9 b i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, fører tilsyn med de tilbud, som kommunalbestyrelsen i handlekommunen i forhold til den enkelte person har truffet afgørelse om. Kommunalbestyrelsen i opholdskommunen skal således løbende følge de enkelte sager for at sikre sig, at hjælpen fortsat opfylder sit formål, samt for børn og unge samme lov § 148 stk. 2, at kommunalbestyrelsen i handlekommunen, jf. §§ 9-9a i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, under en anbringelse udenfor hjemmet af et barn eller en ung skal sikre, at kommunen mindst én gang om året taler med barnet eller den unge under tilsynsbesøg på anbringelsesstedet.

Det personrelaterede tilsyn på voksenområdet foretages konkret i Odsherred Kommune af Job og Voksencenter, Voksenafdelingen, for så vidt angår de borgere kommunen er handlekommune for og på børne- og ungeområdet af Børn og Familie, ligeledes for de børn og unge Odsherred Kommune er handlekommune for.

### **3. Det driftsorienterede tilsyn (Børne- og ungeområdet og Voksenområdet)**

Den stigende retsliggørelse på socialområdet (borgernes krav på større synlighed og større adgang til at klage over de regionale og kommunale tilbud) betyder, at kontrolaspektet fremover må tillægges en noget større vægt, end det hidtil har været gældende.

Tilsynsforpligtelsens kerne er, at kommunalbestyrelsen har pligt til løbende at holde sig informeret om indhold og fremgangsmåde i tilbuddene, samt at forholde sig til denne information i forhold til opgaver, formål og gældende lovgivning.

Tilsynet skal medvirke til at sikre, at opgaverne i de sociale tilbud som kommunen fører tilsyn med løses, så borgerne får den hjælp som de har krav på. Tilsynet skal endvidere sikre, at budgettet afspejler aktiviteterne på stedet og giver mulighed for den fornødne kvalitet i tilbuddet i forhold til prisen og den kreds af brugere, som tilbuddet er godkendt til.

I lov om social service § 148 a stk. 2 fremgår, at det driftsorienterede tilsyn med anbringelsessteder, der er omfattet af § 66, nr. 5 og 6, skal omfatte mindst ét uanmeldt tilsynsbesøg om året.

I Odsherred Kommune vil der således blive lagt vægt på et formaliseret tilsyn, hvor minimumsprincipperne er:

- At både det personale, der udfører den del af tilsynet, der finder udtryk i særlige tilsynsbesøg, og det sociale tilbud, der modtager tilsynsbesøget, er opmærksom på det formelle i tilsynet og kra-

vet om elementer af kontrol - altså at man nu er uden for det løbende samarbejde om andre emner.

- At tilsynet udføres med en vis grad af formaliseret systematik, der kan sikre en vis grad af ensartet behandling af flere forskellige tilbud - forskelle skal kunne begrundes sagligt.
- At resultatet af tilsynet dokumenteres - skriftlighed m.v.

Det er vigtigt også at afgrænse tilsynet, således at det ikke overlapper andre formelle tilsyn, både internt og i forhold til andre myndigheder.

Internt er der regler for tilsyn, som f.eks. den almindelige bygningsvedligeholdelse af de kommunale tilbud. Denne opgave varetages af Ejendom og Byggeri. Det her omtalte tilsyn bør derfor koncentrere sig om bygningernes øvrige tilstand, herunder rengøring, almindelig hygiejne, indretning m.v.

Eksternt er mange af tilbuddene undergivet tilsyn fra andre myndigheder. Blandt disse kan især nævnes:

- Kommunale bygge- og brandmyndigheder
- Arbejdstilsynet
- Embedslægeinstitutionen
- Levningsmiddelkontrol

Det er som udgangspunkt disse myndigheder, der inden for deres ansvarsområde skal orienteres, hvis der er forhold der berøres eller som af egen drift skal føre tilsyn med forholdene på tilbuddene. I visse tilfælde vil tilsynet være underlagt underretningspligt.

6

#### 4. Tilsynets omfang

Da det formaliserede driftsorienterede tilsyn skal ses som et supplement til det løbende tilsyn og den kontinuerlige opsamling af viden om de enkelte tilbud i tilsynsenheden, skønnes det hensigtsmæssigt, at der gennemføres ét årligt anmeldt "hovedtilsyn" opfulgt af et yderligere tilsynsbesøg, der kan begrænses til særlige emner, typisk som kontrol af initiativer, der tager udgangspunkt i tidligere tilsynsbesøg.

I hvilket omfang det andet tilsynsbesøg skal være uanmeldt og, hvad der i givet fald bør lægges heri kan diskuteres. Det store tilsynsbesøg bør alene af hensyn til en grundig forberedelse heraf varsles mindst 14 dage forud for besøget.

Formålet med et tilsynsbesøg kan forspildes, såfremt de nødvendige kontakter (ledelse m.fl.) på det tilbud, der skal besøges, ikke er til stede. Det vil derfor være praktisk nødvendigt, at tilbuddet får et om end kortere varsel for det andet tilsynsbesøg f.eks. 3 hverdage, så eventuelle møder eller andre arrangementer kan ændres, idet tilsynsbesøget som udgangspunkt har forrang for alle andre aftaler.

Tilsyn og tilsynsbesøg er ligeledes reguleret i Lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter - Lov nr. 442 af 09/06/2004. Heri fremgår, at forud for gennemførelsen

af en beslutning om iværksættelse af et tvangsindgreb skal parten underrettes skriftligt om beslutningen senest 14 dage, inden tvangsindgrebet gennemføres. Undtagelserne herfor er beskrevet i lovens § 5 stk. 4: ”Reglerne om varslede besøg kan dog fraviges helt eller delvis, hvis:

1. Øjemedet med tvangsindgrebets gennemførelse ville forspildes, hvis forudgående underretning skulle gives, ... ”

Er der under et tilsynsbesøg på et tilbud fundet kritisable forhold, kan tilbuddet i en periode undergives et skærpet tilsyn. I denne sammenhæng kan der ske helt uanmeldte tilsynsbesøg med henblik på, hvorvidt udstedte påbud o.l. er fulgt. Det samme gælder, såfremt kommunen gennem klager eller på anden måde får underretning om mulige kritisable forhold.

Der afrapporteres efter hvert tilsyn og én gang årligt forelægges der en samlet redegørelse for kommunalbestyrelsen. Tilsynsrapporterne offentliggøres på kommunens hjemmeside.

Der lægges vægt på, at tilsynsrapporter og konklusioner heri bruges konstruktivt som et fremadrettet redskab til kvalitetssikring og -udvikling af tilbuddene.

## 5. Tilsynets tilrettelæggelse og indhold.

Det er vigtigt, at et tilsynsbesøg er grundigt forberedt. Det betyder, at alt dokumenterbart materiale skal være gennemgået inden tilsynsbesøget, så tiden under selve besøget ikke skal gå med at finde materiale frem, men derimod med at diskutere det foreliggende materiale og kunne stille relevante spørgsmål ud fra dette.

De medarbejdere, der forestår selve besøget skal derfor på forhånd have skaffet sig viden om det materiale der forefindes på tilbuddet.

Overordnet vil det typisk være indenfor de fire hovedområder:

- De fysiske rammer, herunder f.eks.
  - ✓ Brand og beredskab
  - ✓ Levnedsmiddelkontrol
  - ✓ Vedligeholdelse og rengøring
- Organisation, drift og forretningsgange, herunder f.eks.:
  - ✓ Daglig drift og økonomistyring
  - ✓ Udviklingsprojekter
- Pædagogisk praksis og brugerindflydelse
  - ✓ Målgruppe og kerneydelse
  - ✓ Pædagogiske planer og samarbejdet med kommunerne
  - ✓ Medicinhåndtering

✓ Magtanvendelse<sup>3</sup>

- Personaleforhold og arbejdsmiljø
  - ✓ Personalesammensætning
  - ✓ Personalepolitik
  - ✓ Arbejdsmiljø og APV

Ud fra dette materiale opstilles en dagsorden (evt. interviewguide) for tilsynsbesøget, der skal være fremsendt til det pågældende tilbud senest 14 dag forud for det “store” tilsynsbesøg og senest 3 dage forud for det “lille” tilsynsbesøg.

Selve tilsynsbesøget foretages af 1-2 medarbejdere fra tilsynsenheden i kommunen og formen vil som udgangspunkt være dialogbaseret. Det skal forud for besøget vurderes om andre dele af den kommunale organisation med særlig ekspertise bør inddrages i besøget eller en del heraf.

Besøget indledes med en drøftelse i forhold til dagsordenen med tilbuddets leder og andre deltagere, om de ovenstående emner er tilstrækkeligt dokumenterede og er kvalitativt tilfredsstillende og ikke mindst, om de forskellige emner og evt. politikker er medarbejderne bekendt og tilgængelige for disse. Der tages referat af mødet.

En anden del af tilsynet består i en fysisk gennemgang af tilbuddet. Her skal alle fællesarealer inspiceres med henblik på:

- Udnyttelse af de fysiske rammer i forhold til deres egnethed og funktionalitet
- Den almindelige hygiejne- og rengøringsstandard
- Særligt for botilbud også med henblik på hvor “hjemlige” tilbuddet fremstår for beboerne inden for de givne fysiske rammer
- En generel arbejdspladsvurdering (for dagtilbud for både medarbejdere og brugere)<sup>4</sup>
- Hjælpemidler for medarbejderne
- Hjælpemidler for beboere/brugere

En mere teknisk gennemgang af tekniske installationer m.v. kan det ikke forudsættes at de tilsynsførende kan gennemføre, men er der problemer med sådanne kan det pålægges tilbuddet at få foretaget eftersyn af fagfolk.

Ved det “store” tilsynsbesøg skal alle de ovennævnte emner være gennemgået med tilbuddet. Ved det “lille” tilsynsbesøg kan der foretages en udvælgelse af de emner, der ved det store besøg særligt har givet anledning til drøftelser eller bemærkninger.

---

<sup>3</sup> Magtanvendelsesindberetninger skal behandles løbende. Gennemgangen af magtanvendelser i forbindelse med tilsynsbesøget har som formål at se, om der er særlige problemer, ændringer i indberetningsmønstret m.v.

<sup>4</sup> Der er her ikke tænkt på en formel APV-gennemgang, men tilsynsbesøget kan give anledning til, at en sådan foreslås eller direkte påbydes.



Hvilke værktøjer (skemamateriale e.l.) der af de tilsynsførende bruges under selve tilsynsbesøget beslutter og evt. udarbejder tilsynsenheden selv. Det vil dog være naturligt, at arbejdsredskaberne så vidt muligt indrettes med henblik på udarbejdelsen af den endelige tilsynsrapport.

Det skal understreges, at tilsynet ikke blot er statisk, men også skal være rettet imod den udvikling, der gennem virksomhedsplaner eller på anden måde er aftalt med tilbuddet. På den måde skal tilsynet også ses som led i en dynamisk proces, hvor kvaliteten af tilbuddene ikke blot sikres, men også skal være under fortsat udvikling.

## **6. Opfølgning på tilsynsbesøgene**

### **a. Tilsynsrapport**

Efter hvert tilsyn udarbejdes inden 14 dage en samlet tilsynsrapport, som sendes til høring på tilbuddet for eventuel bemærkninger inden for en given frist. Rapporten skal være skrevet i et klart sprog, hvor samtlige emner der har været til drøftelse gennemgås og skal endvidere angive, hvem der har foretaget tilsynet og datoen for dette.

Det forventes at tilbuddets leder følger op på eventuelle anbefalinger eller påbud i forbindelse med tilsynet. Tids- og handleplan for opfølgning skal fremsendes til tilsynsmyndigheden på en nærmere fastsat tidsfrist efter modtagelsen af den endelig tilsynsrapport.

Såfremt rapporten indeholder egentlig kritik af tilbuddet og har givet anledning til påbud skal direktøren orienteres med henblik på en vurdering af, hvorvidt vedkommende ansvarlige fagudvalg allerede på dette tidspunkt skal orienteres om rapportens konklusioner.

### **b. Orientering af brugerne, bruger- og pårørendebestyrelser m.v.**

Når den endelige tilsynsrapport foreligger - det vil sige, når den har været til kommentering på det tilbud, der har haft tilsynsbesøget - forelægges rapporten på voksenområdet for bruger- og pårørendebestyrelser, beboerråd, beboermøder m.v. og på børne- og ungeområdet (det psykosociale område, har ikke egentlige bruger- og pårørendebeslutninger) forældremøder. Det skal ved forelæggelsen sikres, at der ikke i rapporten er følsomme personhenførbare oplysninger om borgere eller medarbejdere. Eventuelle kommentarer, bemærkninger, kritik e.l. samles op af tilsynsenheden til brug for det videre arbejde i forhold til det enkelte tilbud og i forhold til orienteringen af politiske niveau, jf. nedenfor.

### **c. Det politiske niveau.**

Såfremt et tilsynsbesøg afdækker egentlige kritisable forhold bør det pågældende fagudvalg orienteres herom snarest muligt, jf. ovenfor.

Hvert år i første kvartal udarbejdes en årsrapport over sidste års tilsynsbesøg. Der udarbejdes en rapport for hvert fagudvalg. Rapporten kan være bygget op om grupper af tilbud, f.eks. således at botilbud behandles i et afsnit, dagtilbud i et andet afsnit. På børne- og ungeområdet kan der ske en opdeling i døgn-

tilbud til psykosociale børn og unge og til børn og unge med varig og betydelig nedsat funktionsevne og endelig vedrørende dagtilbud.

Årsrapporterne skal ikke være en totalsammenskrivning af tilsynsrapporterne, men skal indeholde:

- Antal tilsynsbesøg fordelt på de navngivne tilbud
- Påbud og anbefalinger, eventuelt med henvisning til tidligere orientering
- Tilsynsenhedens opfølgning på disse
- Særlige forhold, der er afdækket ved tilsynene med forslag til fokusområder i udviklingen af disse
- Sammenskrivning af eventuelle kommentarer til tilsynene fra brugere, bruger- og pårørendebestyrelser m.v.
- Klagesager, der ikke tidligere har været orienteret om særskilt.
- Magtanvendelser fordelt på tilbud og lovhjemmel (på voksenområdet).

Tilsynsenheden drøfter mindst én gang årligt, de generelle konklusioner, der kan drages af tilsynene med tilbuddenes ledere med henblik på fastlæggelse af evt. fælles indsatsområder samt eventuel justering af tilsynsmodellen.

## 7. Afrapportering

Tilbuddenes ledere er forpligtet til at holde kommunen orienteret om forhold der på væsentlig måde ændrer de forudsætninger, der ligger til grund for aftalen eller godkendelsen.

10

Der følges, i samarbejde med fællescenter Økonomi og analyse, op på aftalen/godkendelsen gennem:

| Februar/juni    | 1. Kvart                     | Senest 1. Maj                              | August/nov.        | Senest 1. Oktober                      |
|-----------------|------------------------------|--|--------------------|--|
| Generelt tilsyn | Afrapportering til fagudvalg | Fremsendelse af regnskab for foregående år | Tematiseret tilsyn | Fremsendelse af budget for kommende år |
|                 |                              |  |                    |  |

- To årlige tilsyn (i perioden februar-juni og august-november)
- En skriftlig tilbagemelding til fagudvalg, herunder orientering om magtanvendelse.
- Senest 1. maj fremsendelse regnskab og resultat vurdering.
- Senest 1. oktober fremsendelse af budget for kommende budgetår.

Der er på flere af de kommunale tilbud efterspørgsel på en samlet koordineret indsats på udviklingsområdet. En støtte hertil kunne være en årlig tilbagevendende dialog med ledelsen på tilbuddene om status på rammer og mål. Ledelsen på tilbuddene skal endvidere kunne bidrage med forslag til nye mål til kommende budgetår.

Spørgsmålet afventer et af kommunen etableret målstyringssystem, som forventes implementeret i 2010 og -11.

## **8. Dag- og døgntilbud omfattet af tilsynsenhedens tilsynsforpligtigelse**

### Børn og unge

Anbringelsessteder i henhold til Servicelovens § 66 nr. 1, 2, 5 og 6

### Voksne - botilbud

Botilbud i henhold til Servicelovens § 107 og § 108

### Voksne - dagtilbud

Beskyttet beskæftigelse i henhold til i henhold til Servicelovens § 103

Aktivitets- og samværstilbud i henhold til Servicelovens § 104