



KØBENHAVNS KOMMUNE
Socialforvaltningen

Ny model for tilsyn på socialområdet

8. april 2008

Resume

I notatet præsenteres et oplæg til ny tilsynsmodel på socialområdet i Københavns Kommune. Oplægget består af en grundmodel for tilsyn, der opfylder gældende lovkrav, men som kan suppleres med fire forskellige tilvalg:

- Tilvalg 1: Et ekstra tilsyn årligt (således at der er 2 årlige tilsyn, et anmeldt og ét uanmeldt)
- Tilvalg 2: Inddragelse af brugere og/eller pårørende
- Tilvalg 3: Tilsyn med særlige fokusområder
- Tilvalg 4: Internt ”auditor-korps” bestående af ledere, medarbejdere og brugere/pårørende med fokus på faglig udvikling af det pågældende tilbud og tværgående erfaringsudveksling

Oplægget er disponeret således at der i

- *”Del 1 Rammer, afsæt og erfaringer”* er en gennemgang af lovgivning, nuværende tilsyn samt af en række krav og principper for et eksternt tilsyn, der er lagt til grund for modellen.
- *”Del 2 Fremtidig model for tilsyn i Socialforvaltningen”* er en præsentation af en række generelle styringsprincipper, oplæg til konkret tilsynsmodel (grundmodellen) samt præsentation af de fire tilvalg.

Oplægget er udarbejdet af Socialforvaltningen i Københavns Kommune med procesbistand og faglig sparring fra KL’s konsulentvirksomhed, KLIK.

Der har under udarbejdelse af nærværende notat været afholdt to styregruppemøder og et temaarrangement med deltagelse af følgegruppe, styregruppe og arbejdsgruppe. Følgegruppen består af medarbejdere (HSU medlemmer), ledere (forstandere), og repræsentanter for brugere og pårørende.

1. Indledning og baggrund

Kommunen har mulighed for at delegerer det praktiske tilsyn med eksempelvis plejehjem, bosteder eller institutioner til private. Selve myndighedsopgaven – iværksættelse af tilsynet og opfølgningen – må af hensyn til borgernes retssikkerhed ikke overlades til private.

Ønsket om at udbyde Socialforvaltningens tilsynsopgave til en ekstern leverandør er fremkommet på baggrund af en række konstaterede uregelmæssigheder og fejl på flere af forvaltningens tilbud. Socialudvalget har vurderet, at det ikke er hensigtsmæssigt, at tilsynet udføres af forvaltningen selv.

I Socialudvalgets møder den 20. december 2007 og 23. januar 2008 traf Socialudvalget dels principbeslutning om at sikre et kvalificeret eksternt tilsyn, samt at tilsynet fremover skal omfatte brugen af pn-medicin og håndtering

af beboernes økonomi, dels konkret beslutning om en proces for beskrivelse og udbud af tilsynsopgaven.

I nærværende oplæg beskrives en model for tilsyn, som opfylder gældende lovkrav indenfor de omfattede områder: Børneområdet, psykisk sygeområdet, handicapområdet, misbrugsområdet og hjemløseområdet. Der beskrives desuden fire mulige tilvalg til modellen, hvor tilsynet eventuelt kan gå i dybden i forhold til fire forskellige supplerende tilvalg

De tilbud, forvaltningen får ind fra eksterne leverandører af tilsynsopgaven, vil naturligvis variere rent økonomisk afhængig af valg af metode i den fremtidige model og frekvens af tilsynsbesøg.

2. Formål og proces

Det overordnede formål med at udlicitere tilsynsopgaven er at sikre uafhængighed af de dele af forvaltningen, der har driftsansvaret for de konkrete tilbud. Ombudsmanden anbefaler netop kommunerne at sikre tilsynets uafhængighed af de driftsansvarlige kontorer.

Socialforvaltningen har nedsat en styregruppe for projektet samt en arbejdsgruppe, hvor også KKK deltager. Forvaltningens administrerende direktør er formand for styregruppen. Der er desuden nedsat en følgegruppe med repræsentanter for brugere, pårørende og medarbejdere på forvaltningens diverse tilbud.

Arbejdsgruppen har siden ultimo januar 2008 arbejdet med at beskrive forskellige tilsynsmodeller hvad angår hyppighed, metode, kvalitet, omfang, afrapportering mv. Beskrivelsen er blevet drøftet og tilrettet i styregruppen på møde den 4. marts 2008 og har været genstand for drøftelser på et halvdagsseminar den 31. marts 2008 med både styregruppe og følgegruppe. Arbejdsgruppen og KKK har herefter udarbejdet nærværende notat, der har været endelig behandlet på styregruppemøde onsdag den 9. april 2008 og i forvaltningens direktion torsdag den 10. april 2008.

Referat fra halvdagsseminaret indgår sammen med nærværende notat som bilag til en indstilling til Socialudvalgets møde den 23. april 2008, hvori udvalget skal drøfte og tage stilling til fremtidig tilsynsmodel på socialområdet.

Efter Socialudvalgets drøftelse og valg af fremtidig tilsynsmodel arbejder arbejdsgruppen videre med det egentlige udbudsmateriale, der – sammen med et notat om, hvad udvalget har lagt vægt på – sendes i høring hos alle relevante parter før sommerferien. I Socialudvalgets møde den 13. august 2008 forventes det endelige udbudsmateriale godkendt.

Del 1: Rammer, afsæt og erfaringer

3. Overordnet styring og tilsyn

Der benyttes en bred vifte af redskaber i arbejdet med at føre tilsyn samt styre og udvikle forvaltningens forskellige tilbud fagligt som økonomisk. Det er derfor vigtigt at understrege, at det tilsyn som drøftes i dette oplæg indgår i en bredere sammenhæng – og således ikke står alene.

De driftsansvarlige MR-kontorer fører driftsherretilsyn med alle institutioner og tilbud, typisk i form af

- Indgåelse af resultatkontrakter og opfølgning på disse,
- Udarbejdelse af og dialog omkring udviklingsplaner og særlige faglige udviklingsforløb,
- Controlling på driftsøkonomi og budgetter mv.
- Ledelsesmæssig sparring,
- Opfølgning på klagesager eller andre konkrete forhold, der både berører ledelse, medarbejdere, brugere og pårørende.

Desuden får alle tilbud besøg af Arbejdstilsynet. Endeligt skal det fremhæves, at Socialforvaltningen har indgået kontrakt med Embedslægen om sundhedsfagligt tilsyn på alle døgninstitutioner og døgntilbud indenfor psykisk syge området og handicapområdet.

MR-Misbrug og Bolig har eksempelvis i sit regi gennemført tilsyn som en del af arbejdet med konkrete klager, udarbejdelse af udviklingsplaner, fastlæggelse af kvalitetsstandarder og som led i anden opgavevaretagelse i tilbuddene, herunder dialog med brugere, samarbejde og udviklingsforløb med ledere og medarbejdere.

4. Lovgivningskrav til tilsyn mv.

Kommunen eller regionen fører tilsynet med egne dag- og døgntilbud.

Det fremgår af reglerne i retssikkerhedslovens §§ 15-16, at kommunen skal føre tilsyn med de tilbud de opretter, driver eller har indgået driftsoverenskomst med. Tilsynet omfatter både indholdet af tilbuddet og den måde opgaven udføres på.

I Socialministeriets vejledning af 03-10-2006 om retssikkerhed og administration på det sociale område uddybes reglerne om tilsyn i punkterne 360-372. Det fremgår blandt andet af reglerne, at det er kommunalbestyrelsen, der tager stilling til, hvordan tilsynet konkret skal planlægges og udføres.

Formålet med at føre tilsyn med tilbuddene er:

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

Vejledningen understreger, at tilsynet skal være særlig opmærksomt på hjælp til personer, som ikke eller kun vanskeligt selv kan reagere på urimelige forhold. Det kan være, fordi de er i et særligt afhængighedsforhold til personalet, som gør det særligt vanskeligt, at kritikken kommer frem. Kernen i tilsynsforpligtelsen er, at kommunalbestyrelsen har pligt til at holde sig orienteret om indhold og fremgangsmåde i tilbuddene og til at forholde sig til denne information i forhold til opgaver, formål og gældende lov.

5. Organisering, omfang og indhold af nuværende tilsyn

5.1 Tilsynets nuværende omfang

Kvalitets- og Tilsynskontoret har siden 1.1.2006 haft til opgave at varetage tilsynet med opholdssteder, bofællesskaber, bo- og dagtilbud for voksne handicappede og psykisk syge, døgn- og dagtilbud for børn og unge, krisecentre, domsanbragte udviklingshæmmede lovovertrædere, nødboliger, plejeboliger for demente og for psykisk syge misbrugere.

Nogle af tilbuddene, for eksempel fem af socialpsykiatriens tilbud, er meget store med op til 170 beboere fordelt på 10 afdelinger. Omvendt udgør bofællesskaberne for psykisk syge mange små enheder, som tilsynet i nogle tilfælde besøger klyngevis, hvor hver klynge tæller som ét besøg. Tilsynet besøger alle afdelinger i de store tilbud og i bofællesskaberne. Samlet drejer det sig om ca. 4247 pladser. Tilsynet aflægger besøg en gang årligt. I hvert tilsynsbesøg deltager 2 medarbejdere. Et tilsynsbesøg tager fra en dag og op til to dage for fire medarbejdere. Dertil kommer tid til forberedelse og afrapportering.

Samlet udgør antallet af tilbud, hvor Kvalitets- og Tilsynskontoret varetager tilsynet:

- 81 tilbud i handicapområdet
- 33 tilbud i socialpsykiatrien
- 21 private opholdssteder
- 3 plejeboliger til misbrugere
- 7 krisecentre
- 30 tilbud til børn og unge.

I alt 175 tilsynsbesøg. Dertil kommer akutbesøg og særlige opfølgingsbesøg i krisesituationer, ca. 25-30 årlige besøg.

Foruden de ovenfor nævnte tilsyn, der føres af Kvalitets- og Tilsynskontoret, fører Socialforvaltningen også tilsyn flere gange årligt med mere end 1000 pleje- og aflastningsfamilier til socialt udsatte børn og til handicappede børn. Endvidere gennemføres i regi af MR-Misbrug og Bolig tilsyn med et antal tilbud til stofmisbrugere, alkoholmisbrugere og hjemløse samt 4 mindre bofællesskaber for hjemløse, svarende til yderligere ca. 15 tilsynsbesøg årligt på døgnområdet. Hertil kommer varetagelsen af tilsynet med yderligere 7 dagtilbud.

Der eksisterer ikke nogen lovgivningsmæssig forpligtelse til at føre tilsyn med alkoholbehandling, der ydes efter sundhedsloven. I Københavns Kommune tilvejebringes tilbuddene på regionens hospitaler efter aftale med regionen og efter aftale med 2 private ambulatorier. Herudover købes et antal enkeltpladser på ambulante tilbud og i døgntilbud..

5.2 Tilsynets form

Med udgangspunkt i at skulle sikre en høj kvalitet og konsekvens i tilsynsarbejdet, har Kvalitets- og Tilsynskontoret udarbejdet en model for tilsynsarbejdet, der er i overensstemmelse med Folketingets Ombudsmands anbefalinger om et tilsyn adskilt fra drift.

5.2.1 Forberedelse af tilsyn

Inden tilsynsbesøget indsamler tilsynskonsulenterne informationer om tilbuddet. Det drejer sig blandt andet om udviklingsplaner/kontraktaftaler, sidste års socialfaglige og sundhedsfaglige tilsynsrapporter, magtanvendelserne i tilbuddet og eventuelle klager. Der arbejdes med almindeligt årligt tilsyn, akuttilsyn og opfølgningstilsyn. For alle tilsyns vedkommende kan der være et særligt fokus, hvis der gør sig særlige forhold gældende, for eksempel klager, henstillinger og påbud.

5.2.2 Gennemførelse af tilsyn

Et tilsyn består af et besøg i tilbuddet af minimum to tilsynskonsulenter. Besøget består typisk af samtaler med ledelsen, med grupper af personale uden ledelsen, med personale enkeltvis uden ledelse, med beboere uden personale og med eventuelle fremmødte pårørende. I nogle tilfælde indkaldes pårønderåd til en samlet drøftelse. Herudover besigtiger tilsynskonsulenterne tilbuddets fysiske rammer enten alene eller vist rundt af ledelse/personale. Gennem samtaler og besigtigelsen kommer tilsynskonsulenterne rundt om samtlige relevante temaer i tilbuddet. Tilsynene er uanmeldte eller anmeldt kort tid før besøget.

Tilsynet har udarbejdet en skabelon, der anvendes ved tilsyn på samtlige omfattede tilbud. Skabelonen rummer faktuelle oplysninger om tilsynsbesøget efterfulgt af følgende temaer, som gennemgås ved det generelle tilsyn:

- Særligt fokus for tilsynsbesøget
- Tilbuddets målgruppe, målsætning og brugersammensætning
- Tilbuddets fysiske rammer
- Tilrettelæggelse af den samlede indsats over for brugeren
- Brugerens trivsel og dagligdag i tilbuddet
- Brugerindflydelsen i tilbuddet
- Inddragelse af pårørende i tilbuddet
- Magtanvendelse i tilbuddet
- Medicinhåndtering
- Alkohol og stofmisbrug
- Hjælpemidler i tilbuddet
- Personalet i tilbuddet

Nogle temaer er ikke relevante ved alle typer tilbud, hvor det så noteres i tilsynsrapporten, at temaet ikke behandles. Eksempelvis er temaet *Hjælpemidler i tilbuddet* oftest ikke relevant på tilbud til børn og unge. Under hvert tema kommer tilsynet med en generel vurdering, hvorefter der kan gives bemærkninger på 3 niveauer, henholdsvis råd og vejledning, henstilling eller påbud.

5.2.3 Høring og udarbejdelse af tilsynsrapport

Tilsynet udarbejder et udkast til tilsynsrapporten. Udkastet sendes til tilbuddet og til det respektive MR-kontor i en høringsperiode på 14 dage for faktuelle rettelser. Har Kvalitets- og Tilsynskontoret ikke fået tilbagemelding inden 14 dage, gøres rapporten endelig og udsendes på ny. Er der faktuelle rettelser indføres disse, inden rapporten gøres endelig og udsendes. Eventuelle andre kommentarer kan vedlægges rapporten. Når den endelige rapport sendes ud, medfølger et brev, hvori der bedes om en tids- og handleplan for hvordan påbud og henstillinger imødekommes. Handleplanen skal sendes til Kvalitets- og Tilsynskontoret inden en måned fra modtagelsen af den endelige tilsynsrapport.

Det er ikke muligt ved tilsynsbesøg eller andre former for studier af brudstykker af dagligdagen at referere *sandheden* om et tilbud. Tilsynsrapporten er altså et *indblik* i tilstanden på et tilbud.

Herudover rummer tilsynet en hårfin balance mellem objektivitet og subjektivitet. Subjektiviteten er utrolig vigtig for oplevelsen. Det er de konkrete tilsynskonsulenters oplevelse af tilbuddet på lige netop den specifikke dag, der beskrives i tilsynsrapporten. Den struktur eller de rammer, som skabelonen sætter

oplevelsen ind i, tilfører objektiviteten i beskrivelsen, hvormed erfaringerne bliver sammenlignelige og kan bruges konstruktivt i forhold til kvalitetssikring af tilbuddene.

5.2.4 Opfølgning og løbende samarbejde

Det er ledelsen på det enkelte tilbud, som har ansvaret for at følge op på de anbefalinger og eventuelle påbud og henstillinger, tilsynsrapporten måtte indeholde. Opfølgningen sker med udgangspunkt i den handleplan, tilbuddet har udarbejdet og indsendt til Kvalitets- og Tilsynskontoret.

MR-kontoret er i høringsprocessen blevet gjort bekendt med eventuelle påbud og henstillinger samt handleplan. MR-kontorerne har mulighed for løbende at følge op i forhold til de enkelte tilbud. MR-kontoret har det overordnede driftsansvar for de enkelte tilbud.

Tilsynet følger ved næste års tilsynsbesøg op på, om det enkelte tilbud har efterlevet handleplanen og dermed reageret på tilsynets anbefalinger og kritik. Såfremt der ikke er reageret, anføres dette i tilsynsrapporten.

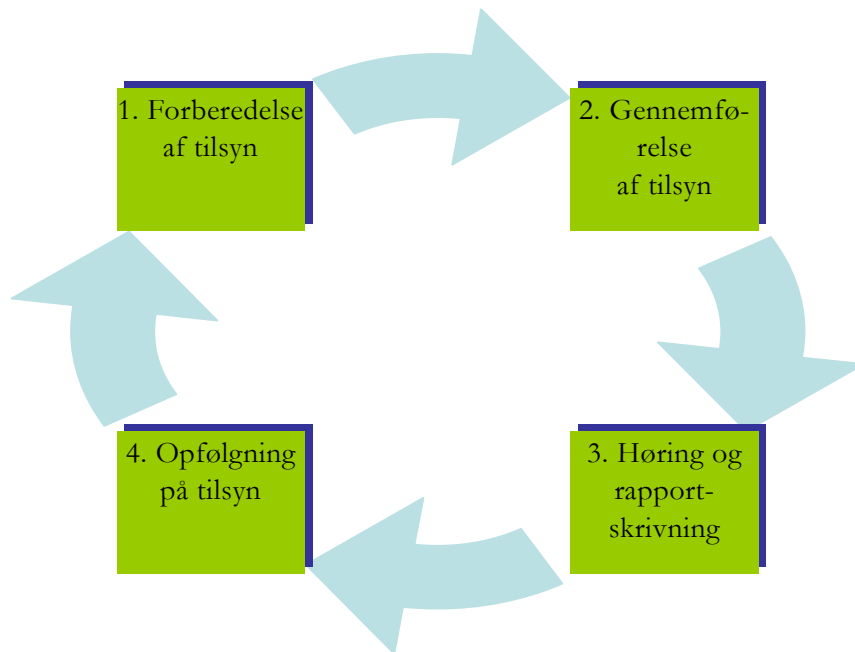
Bemærkninger med væsentlige økonomiske konsekvenser samt gentagne henstillinger og påbud i tilsynsrapporterne forelægges i henhold til interne retningslinjer for Socialforvaltningens direktion.

For at sikre et godt samarbejde mellem tilsynsdelen og driftsdelen og samtidig opretholdelse af den tiltænkte adskillelse af tilsyn og drift, afholder tilsynskon-sulenterne jævnligt møder med de respektive MR-kontorer. Møderne har karakter af en gensidig orientering om, hvad der sker i kontorerne, så vigtig viden ikke tabes i adskillelsen. MR-kontorerne orienterer fx om nye tiltag på deres område og Kvalitets- og Tilsynskontoret orienterer om seneste tilsyn. Der samarbejdes endvidere om konkrete tiltag.

Tilsynsvirksomheden kan på baggrund af ovenstående inddeles i følgende faser:

- Forberedelse
- Gennemførelse af tilsyn
- Høring og rapportskrivning
- Opfølgning

Procesdiagram for tilsynsvirksomhed



5.3 Tilsynets indhold

Det nuværende tilsyn er en kombination af et dialogbaseret tilsyn med udnyttelse af synergieffekten, dvs. kvalitetsforbedrende initiativer på baggrund af det konkrete tilsyn og dybtgående faglige viden og kontrol af faktuelle forhold i forbindelse med tilsynet.

En vigtig effekt af tilsynet er at skabe, og ikke mindst opretholde, tillid og en positiv dialog med tilbuddene. Således er det af stor betydning, at tilbuddene anerkender tilsynet og kan se nytteværdien heri for dem selv. Denne dialog og tillid er i høj grad med til at sikre kvaliteten i tilbuddene fremover.

Tilsynskonsulenterne er med til at kvalitetssikre indsatsen på bo- og dagtilbud ved under besøget at diskutere den socialpædagogiske praksis. Tilsyn med den socialpædagogiske praksis' indhold og metode er et væsentligt element i det nuværende tilsyn. Hvilket menneskesyn og hvilke medmenneskelige værdier ligger til grund for det daglige arbejde og hvad betyder det for den daglige praksis. Hvordan påvirker det brugerne af tilbuddet? Hvordan drøfter personalet de pædagogiske dilemmaer, som opstår? Hvordan sikrer personalet "det gode liv" og hvordan er stemningen i tilbuddet. Er kommunikationen anerkendende, taler personalet med beboerne om følelsesmæssige problemer, er personalet undersøgende og lyttende. Det er bløde kvalitative værdier, som tilsynet kun kan føre kontrol med ved at vurde-

re, om personalet kan diskutere forskellige indgangsvinkler af den pædagogiske praksis og ved at observere personalets kontakt med brugerne.

En anden del af tilsynet drejer sig om overholdelse af regler og retningslinjer, der er lovmæssigt bestemt, eller som det politiske udvalg har besluttet, at der skal arbejdes efter. Det er blandt andet:

- Servicelovens regler for magtanvendelse og indgriben i selvbestemmelsesretten
- Sundhedsstyrelsens vejledning om medicinhandling og sygeplejefaglige optegnelser
- Københavns Kommunes politik i forhold til misbrugsproblemer i de socialpsykiatriske bocentre
- Kvalitetsstandarder, pædagogiske handleplaner og sociale handleplaner
- Samarbejde med hospitaler og social/handicapcentre. Sundhedslovens bestemmelser om patienters retstilling, samtykke og tavshedspligt
- Etablering af beboerråd centerråd m.m.

Tilsynet taler med pårørende om forholdene i tilbuddene. Bliver de pårørende hørt, hvis der er klager, bliver forholdene ændret og er det muligt at få rådgivning og støtte af personalet.

Tilsynets fokus er først og fremmest at give brugerne mulighed for at udtrykke utilfredshed/tilfredshed med tilbuddet. Tilsynet gennemfører samtaler med brugere, som har svært ved at udtrykke sig eller som befinder sig i situationer, hvor de er stærkt afhængige af personalet. Det drejer sig om psykotiske tilstande, brugere der er mentalt retarderede, stærkt fysisk handicappede, børn der er anbragt udenfor hjemmet, mennesker der er påvirket af alkohol eller stoffer. Tilsynet benytter sig af særlige interview- og samtaleteknikker. Der udarbejdet en interviewguide, som beskriver mulige spørgsmål til brugerne.

Tilsynet undersøger ligeledes arbejdsmiljøet og personalets kompetencer i forhold til at kunne varetage de behov, som brugerne har. Hvilken uddannelsesbaggrund har personalet, er der tale om tværfaglighed, hvordan er introduktionen til nye medarbejdere og vikarer, er der tilbud om undervisning og tilbud om efteruddannelse, modtager personalet supervision, er personalet med til at udvikle tilbuddet osv.

Del 2: Fremtidig model for tilsyn i Socialforvaltningen

I del 2 fremlægges en grundmodel for det fremtidige tilsyn i Socialforvaltningen. Desuden præsenteres fire tilvalgsmodeller (Tilvalg 1-4).

Grundmodellen kan kombineres med en eller flere supplementmodeller, alt efter hvilke krav, det eksterne tilsyn skal leve op til. Tilvalg af supplementmodeller vil have økonomiske konsekvenser.

6. Krav og styringsprincipper for et udliciteret tilsyn

6.1.1 Afgrænsning

Socialforvaltningens tilsynsopgave dækker alle dag- og døgntilbud, herunder pleje- og aflastningsfamilier. Der er i alt tale om flere end 1000 pleje- og aflastningsfamilier, hvoraf de fleste får i hvert fald to tilsynsbesøg om året. Tilsynsbesøgene hos pleje- og aflastningsfamilierne er typisk helt væsensforskellig fra de tilsyn, der føres på tilbuddene. Tilsyn med disse familier foregår i dag i regi af dels socialcentrenes børnefamilieteam, dels Center for Familiepleje foruden en række private plejehjemsforeninger. En udlicitering af tilsyn med pleje- og aflastningsfamilierne vil kræve en mere omfattende analyse af krav og behov. Nærværende udbudsprojekt omhandler ikke tilsynet med pleje- og aflastningsfamilier, men kun med forvaltningens dag- og døgntilbud.

De frivillige sociale organisationer, der modtager kommunalt tilskud til deres aktiviteter, er ikke forudsat omfattet af nærværende udbudsprojekt, da der ikke er tale om udførelse af myndighedsopgaver. Tilsynet er forudsat varetaget uændret af forvaltningen via indgåelse af samarbejdsaftaler.

Tilsynet med individuelle anbringelser af stofmisbrugere i privat dag- og døgnbehandling er ikke forudsat omfattet af nærværende udbudsprojekt, da den stedlige kommune godkender sådanne steder som generelt egnede. Tilsynet med det konkrete behandlingsforløb er forudsat varetaget uændret af forvaltningen via den anbringende sagsbehandler.

Forvaltningens Kvalitets- og Tilsynskontor gennemfører p.t. tilsyn med langt størstedelen af dag- og døgntilbuddene, men der føres desuden tilsyn med få af forvaltningens enheder direkte fra MR-kontorerne. Det er intentionen, at alle Socialforvaltningens tilsynsopgaver med dag- og døgntilbud skal omfattes af nærværende udbudsprojekt, svarende til ca. 190 årlige faste tilsyn og 30-35 opfølgende årlige tilsyn.

6.1.2 Organisatoriske forudsætninger

Det er en generel forudsætning ved et uvildigt tilsyn udført af en privat virksomhed eller organisation

- at MR-kontorerne bistår tilsynet med relevant materiale for de enkelte tilbud i form af magtanvendelses-indberetninger, resultatkontrakter, interne retningslinjer mv.
- at samtlige tilsynsrapporter sendes til forvaltningens direktion med henblik på videreformidling til MR-kontorerne
- at MR-kontorerne har ansvaret for opfølgning på tilsynsrapporter, herunder kritiske anmærkninger, henstillinger og påbud
- MR-kontorerne forsyner direktionen med ledelsesrapporteringer om de aktiviteter eller handleplaner, der sættes i værk som følge af tilsynsrapporterne
- Det eksterne tilsyn fratager ikke MR-kontorerne ansvaret for i øvrigt at handle på egne observationer mv. i forhold til den løbende drift på og udvikling af tilbudene

Derudover er den organisatoriske forudsætning ved tilvalg af ”Tilvalg 3 Fokus på særlige fokusområder”, at forvaltningen leverer bidrag til temaer i tilsynet – og både før og efter tilsynene har ansvaret for at sikre en sammenhæng til øvrige styringsværktøjer, herunder eksempelvis resultatkontrakter med de enkelte tilbud.

6.1.3 Kompetencemæssige krav til tilsynet

- Det er en generel forudsætning, at det eksterne tilsyn kan dokumentere erfaringer med gennemførelse af tilsynsopgaver på ældre- og eller socialområdet.
- Derudover er et kompetencekrav, at leverandøren kan dokumentere at råde over medarbejdere, der har den nødvendige indsigt i lovgivning samt faglige kompetencer indenfor socialfaglig pædagogik, indsigt i ledelse, indsigt i kvantitative og kvalitative metoder.

6.1.4 Krav til gennemførelse af tilsyn

- Tilsynet bygger på egne observationer og data indsamlet fra beboere, pårørende, ledere og medarbejdere på tilbudene og forvaltningen, samt baggrundsdata fra forvaltningen
- Tilsynet omfatter rollefordelingen mellem de forskellige instanser, eksempelvis Embedslægen, psykiatere m.v., der har med beboerne at gøre
- Tilsynet afdækker om tilbudene overholder de lovgivningsmæssige krav der er til udførelsen af arbejdet, f.eks. omkring magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten, medicinhandling m.v., herunder en vurdering af anvendte procedurer, retningslinjer og af hvorvidt ledelsesmæssige initiativer på området er tilstrækkelige

- Tilsynet tilvejebringer oplysninger løbende i form af enkeltvise rapporter og dertil en samlet årsrapport for alle tilsyn. På den baggrund orienterer forvaltningen det politiske udvalg fast en gang årligt samt løbende ved behov
- Tilsynet har ansvaret for registrering og kontrol af tilbudenes indberettede magtanvendelser. Forvaltningen har som myndighedsopgave ansvaret for at foretage en legalitetskontrol af de enkelte magtanvendelser. På baggrund af det eksterne tilsyns registrering og forvaltningens legalitetskontrol orienterer forvaltningen det politiske udvalg om antallet af indberettede magtanvendelser én gang om måneden og ved en sammenfattende årsrapport
- Tilsynet skal senest 15 arbejdsdage efter tilsynsbesøget sende udkast til tilsynsrapport til høring om faktuelle forhold på institutionen. Der gives fem arbejdsdages frist til at give kommentarer.

7. Grundmodel for fremtidigt tilsyn

7.1 Formål og afgrænsning

Formålet med det tilsyn, som beskrives i grundmodellen er at sikre, at lovgivning og administrative retningslinjer for området er overholdt. Grundmodellen angiver en model, hvor der er hovedvægt på kontrol- og legalitetstilsyn, dog med visse indbyggede kvalitetslementer (fx mulighed for at brugere/pårørenderåd kan afholde møder med tilsynet).

7.2 Arbejdsgange og ansvarsdeling

Tilsynsbesøgene iværksættes umiddelbart på det eksterne tilsyns eget initiativ, men der kan også forekomme tilsynsbesøg bestilt af forvaltningen, evt. mod særskilt betaling. Det eksterne tilsyn har ansvaret for at udarbejde tilsynsrapporter, inddrage relevante samarbejdsparter, foretage foreskrevne høringer og fremsende færdige tilsynsrapporter i den aftalte skabelon med de krævede dokumenteringer, vurderinger og anbefalinger.

Forudsætningerne for et kontrolbaseret tilsyn er en systematisk tilgang, hvor der på alle relevante (lov)områder er udarbejdet retningslinjer og afklaret snitflader.

Dette betyder, at forvaltningen, når udliciteringen er gennemført, har meget begrænsede opgaver (kontrol mv.) i forbindelse med forberedelse og udførelse af tilsynet, men til gengæld betydelige opgaver i forbindelse med opfølgning og udvikling af området. Tilsvarende er det eksterne tilsyns opgaver relativt begrænsede i forbindelse med forberedelse og udførelse af tilsynet, og det eksterne tilsyn har ingen opgaver i forbindelse med opfølgning og udvikling af de respektive områder.

7.3 Tilsynets omfang, herunder antal anmeldte og uanmeldte tilsyn.

Tilsynet foretager **ét tilsynsbesøg om året** på samtlige tilbud, anmeldt eller uanmeldt. Det eksterne tilsyn vurderer sammensætningen af anmeldte og uanmeldte tilsyn. Forvaltningen kan anmode det eksterne tilsyn om, at gennemføre tilsyn bestemte steder som uanmeldte tilsyn. Derudover foretager tilsynet op til 10 ekstra tilsyn. Disse ekstra tilsyn kan være foranlediget af anmodninger fra forvaltningen eller på tilsynets eget initiativ, såfremt tilsynet bliver opmærksom på forhold, der kræver et ekstra tilsyn.

7.4 Tilsynets konkrete indhold og form

Fokus er på formelle retssikkerhedsgarantier samt politikker og administrative retningslinjer vedtaget af det politiske udvalg. Overordnet skal tilsynet konstatere, om kravene til tilbudene er overholdt, især

- om borgerne får den støtte, som de har ret til efter loven og efter de beslutninger, som Socialudvalget har truffet, og
- om tilbudets arbejde er tilrettelagt og bliver udført på en fagligt forsvarlig måde, i overensstemmelse med gældende love og regler for virksomheden

Relevante temaer for tilsynet, se bilag 1, undersøges ved hjælp af

- indsamling og analyse af baggrundsdata
- redskaber som tilsynsskabeloner, tjeklister, interviewguides, drejebøger m.m.
- stikprøveundersøgelse af enkeltsager fx vedrørende handleplaner eller administration af økonomiske midler som supplement til det regnskabstilsyn, som forvaltningen eller eksterne revisorer udfører på det enkelte tilbud

Inddragelse af pårørende foregår ikke direkte ved tilsynsbesøget. Der kan afholdes møder med bruger- og pårønderåd i det omfang disse ønsker det, dog maks. et møde om året pr. tilbud.

7.5 Tilsynsrapporternes indhold og form (skabelon m.v.)

Tilsynsrapporterne udfærdiges i en af forvaltningen fastlagt skabelon, hvor nødvendige og relevante temaer og målepunkter, jf. bilag 1 er beskrevet. Der skal i udarbejdelsen sondres skarpt mellem tilsynets egne iagttagelser og oplysninger fra medarbejdere, beboere og pårørende og hvorfra og hvornår disse oplysninger stammer. Det skal endvidere klart fremgå på hvilke fakta Tilsynet bygger sine vurderinger og evt. anbefalinger.

8. Tilvalg til grundmodellen

Oplægget til ny tilsynsmodel indebærer en mulighed for tilvalg af fire forskellige tilvalgspakker – Tilvalg 1-4.

8.1 Tilvalg 1: Et ekstra tilsyn årligt

Formålet med Tilvalg 1 er at tilkøbe ét ekstra tilsyn pr. tilbud årligt. Det vil betyde, at hvert tilbud årligt får to tilsyn, heraf et anmeldt og et uanmeldt.

Dette tilvalg vil indebære samme tilsynsfrekvens, som er gældende for ældreområdet.

Konsekvensen af dette tilvalg er en fordobling af den samlede opgave. Dette er ikke nødvendigvis ensbetydende med en fordobling af det samlede omkostningsniveau, idet det må forventes at tilbudsgiverne i et udbud vil yde en form for mængderabat.

8.2 Tilvalg 2: Styrket inddragelse af brugere og/eller pårørende

Formålet med Tilvalg 2 er at styrke inddragelsen af brugere og/eller pårørende i forhold til grundmodellen.

En styrket inddragelse af brugere og pårørende handler især om et fokus på oplevelser af praksis og et fokus på at sammenholde dette med de øvrige observationer, som det eksterne tilsyn gør sig i henhold til grundmodellen. Hvor grundmodellen indeholder et tilbud om kontakt til brugere og pårørende, indgår det som obligatorisk punkt med i Tilvalg 2.

Tilsynets undersøgelse af brugeres og pårørendes oplevelses tilvejebringes fx ved kvalitative interviews og/ eller fokusgruppeinterviews med beboere og pårørende med udgangspunkt i temaerne fra grundmodellen, jf. bilag 1. Metoden giver også mulighed for at der fremkommer oplysninger om forhold, der ligger udenfor de fastlagte temaer.

Observationer og oplysninger fra tilsynets undersøgelse indgår i den almindelige afrapportering i tilsynsrapporterne.

8.3 Tilvalg 3: Tilsyn med særlige fokusområder

Formålet med Tilvalg 3 er at styrke koblingen mellem det eksterne tilsyn og forvaltningens øvrige arbejde med kvalitetsudvikling mv. Konkret går Tilvalg 3 ud på, at der i tilsynet indgår en række valgfrie temaer, som supplement til det beskrevne tilsyn i grundmodellen. Det er forvaltningen i form af de enkelte MR-kontorer, som udpeger temaerne, fx for en to-årig periode.

Temaerne kan være kvalitative uddybninger af de observationer, tilsynet gør sig i henhold til grundmodellen (fx brugerindflydelse), men kan også være

andre relevante temaer, som forvaltningen ønsker at sætte fokus på. De valgfrie temaer giver dels en mulighed for at kunne differentiere mellem de forskellige områder og målgrupper, som tilsynet dækker (børn, handicap, psykisk syge området, misbrug og hjemløse) og dels en mulighed for at koble tilsynet til de styringsinitiativer og det kvalitetsarbejde, der pågår i forvaltningen og på de enkelte tilbud.

Tilsynets undersøgelse af temaerne kan tilvejebringes ved forskellige metoder afhængig af, hvilke temaer der vælges. Observationer og oplysninger herfra indgår i den almindelige afrapportering i tilsynsrapporterne.

8.4 Tilvalg 4: Internt ”auditor-korps”

Tilvalg 4 går ud på at etablere et internt ”auditor-korps” bestående af ledere, medarbejdere og brugere/pårørende, der i tillæg til det eksterne tilsyn i grundmodellen kan styrke det faglige og kvalitetsmæssige tilsyn af tilbudene.

Formålet er både at styrke inddragelsen af brugere, pårørende, ledere, medarbejdere og samtidig opnå en ramme for tværgående kvalitetsudvikling, erfaringsudveksling samt dialog mellem det enkelte tilbud og det interne ”auditor-korps”.

Ideen til et internt ”auditor-korps” er opstået ud fra et behov - fremhævet af ledere og pårørende – for at styrke erfaringsudveksling og inddragelse på tværs af tilbudene.

To varianter

”Auditor-korps” modellen kan udformes på eksempelvis to af følgende måder:

Variant 1: Adskillelse mellem eksternt tilsyn og ”auditor-korps”

Tilsynet udført af ”auditor-korpset” sker som et separat og adskilt tilsyn. I denne variant er der alene tale om et kvalitets- og dialogtilsyn, der ikke i juridisk forstand kan anses for uvildigt. ”Auditor-korpset”’s tilsyn udføres helt adskilt fra det legalitets- og kontrolbaserede tilsyn.

Ledelsesrepræsentanten i det konkrete ”auditor-korps” har ansvaret for at udarbejde tilsynsrapporten, dog efter høring med de øvrige deltagere i korpset.

Det eksterne tilsyn har i forhold til afrapporteringen ansvaret for at sikre, at der ikke sker overlap mellem de to tilsyn, og har i øvrigt til opgave som led i

det legalitetsbaserede tilsyn (grundmodellen) at forhold sig til de vurderinger mv., der er fremkommet i ”auditor-korpsets” tilsynsrapport.

Fordelen ved denne variant er, at der er en fysisk og konkret adskillelse mellem det eksterne tilsyn og det interne ”auditor-korps”. Fordelen kan endvidere være, at det eksterne tilsyn ikke får en betydelig merbelastning opgavemæssigt.

Ulempen ved denne variant kan være, at der i praksis kommer til at ske en række overlap mellem de to tilsyn, samt bl.a. at det enkelte tilbud belastes af et ekstra årligt tilsyn.

Variant 2: Integration af eksternt tilsyn og ”auditor-korps”

I denne variant sker ”auditor-korpsets” tilsyn som en integreret del af det eksterne tilsyn.

Det eksterne tilsyn får i forbindelse med det årlige anmeldte tilsyn til opgave at udføre et tilsyn, der består af to dele, dels:

- Grundmodellens tilsyn (grundtilsynet), hvor der er hovedvægt på overholdelse af lovgivningsmæssige krav, og dels
- ”Auditor-korpsets” tilsyn, der fokuserer på faglig og kvalitetsmæssig udvikling samt erfaringsudveksling.

Det eksterne tilsyn får til opgave at udarbejde en samlet rapport i to dele for hhv. grundtilsynet og ”auditor-korpsets” tilsyn. Det eksterne tilsyn får desuden til opgave at koordinere de enkelte tilsyn.

Fordelen ved denne variant kan være, at tilsynet er integreret i et samlet tilsyn.

Ulempen kan være en risiko for, at der opstår en uklar ansvars- og rollefordeling mellem det eksterne tilsyn og ”auditor-korpset”. Det kan også for det tilbud, der føres tilsyn med, eksempelvis blive uklart, hvilken rolle ”auditor-korpset” har.

Denne variant vil endvidere betyde flere opgaver til det eksterne tilsyn. Det er ikke muligt på forhånd at vurdere merprisen i en udbudsrunde.

Bilag 1. Forslag til temaer i undersøgelsen

1. *Tilbuddets målgruppe, målsætning og brugersammensætning med fokus på*
 - På hvilket lovgrundlag bliver tilbuddets ydelse leveret
 - Beskrivelse af målgruppen og overordnet målsætning for tilbuddet
 - Beskrivelse af tilbuddets aktuelle brugersammensætning
 - Sammenhæng mellem tilbuddets aktuelle brugersammensætning og målsætning

2. *Tilrettelæggelse af den samlede indsats overfor brugerne med fokus på*
 - Hvordan arbejdes der med tilbuddets overordnede målsætning i det daglige arbejde
 - Hvilke pædagogiske og socialfaglige metoder og indfaldsvinkler arbejdes der med
 - Hvordan er samarbejdet med forvaltningen samt andre instanser, herunder egen læge, embedslæge, psykiater m.v.
 - En vurdering af om den samlede indsats er tilrettelagt hensigtsmæssigt i forhold til brugerne

3. *Brugernes trivsel og dagligdag på tilbudet med fokus på*
 - Beskrivelse af stemning på tilbudet
 - Kontakten mellem brugere og personale
 - Hvad synes brugerne om at være der
 - Hvordan håndteres og forebygges sikring af privatlivets fred og fortrolighed
 - Hvordan håndteres og forebygges overgreb mellem brugere (verbalt og fysisk)
 - Forekommer der tilfælde af krænkelse/overgreb, omsorgssvigt og seksuelt misbrug og hvordan håndteres det af ledelse og personale
 - En vurdering af brugernes trivsel og tilfredshed på tilbudet og om dagligdagen fungerer hensigtsmæssigt.

4. *Brugerindflydelse på tilbudet med fokus på*
 - Hvilke områder har brugerne indflydelse på og hvordan
 - Er der brugerråd? Hvad er dets funktion og hvordan fungerer det
 - Hvordan tages der højde for brugernes værdier
 - Beskrivelse af initiativer og metoder til udvikling af brugerindflydelse
 - En vurdering af om brugerne har indflydelse på deres tilværelse.

5. *Inddragelse af pårørende på tilbudet med fokus på*
 - Hvordan samarbejdet med de pårørende fungerer
 - I hvilken grad er det formaliseret? Er der en politik for inddragelse af pårørende og hvordan fungerer den
 - Har tilbudet fået klager fra pårørende i det forløbne år og i forhold til hvad
 - Hvilke procedurer følges til behandling af klager fra pårørende
 - En generel vurdering af, hvordan der samarbejdes med de pårørende.

6. *Magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten på tilbudet med fokus på*
 - Om procedurene vedr. magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten bliver fulgt og på hvordan tilbudet håndterer magtanvendelser m.v. og indberetninger heraf
 - Er der særlige problemstillinger, der giver anledning til magtanvendelse m.v.
 - Har der været episoder med magtanvendelse m.v., der har givet anledning til særlige tiltag
 - En vurdering af om bestemmelserne følges og procedurer overholdes, samt af hvad der gøres for at forebygge at evt. problemer udvikler sig.

7. *Medicinhåndtering med fokus på*
 - Hvordan håndteres medicin konkret i tilbuddet
 - Om personalet har de fornødne kompetencer til at give medicin og kendskab til relevante vejledninger fra Sundhedsstyrelsen
 - Om personalet har kendskab til relevant medicin på området
 - Om arbejdet foregår i samarbejde med eller under supervision af lægelig ekspertise
 - En vurdering af, om bestemmelserne for medicinhåndtering følges og procedurer overholdes
 - Følges forvaltningens interne vejledninger for medicinhåndtering
 - Hvad er der gjort for at følge op på Embedslægens tilsyn

8. *De fysiske forholds betydning for brugernes hverdag med fokus på*
 - Hvordan påvirker de fysiske rammer brugernes hverdag og livskvalitet
 - Hvordan påvirker de fysiske rammer det pædagogiske arbejde

- En vurdering af tilbuddets fysiske rammer i forhold til det pædagogiske arbejde og brugernes trivsel.

9. *Administration af økonomiske midler på tilbudet med fokus på*

- Hvordan administrationen af brugernes økonomiske midler håndteres på tilbudet
- Om brugerne selv betaler for evt. hjælpemidler
- En vurdering af, om bestemmelserne for administration af økonomiske midler følges og procedurer overholdes.

10. *Generelle forhold. Her kunne der f.eks. sættes fokus på*

- Organisering af den pædagogiske, socialfaglige og sundhedsfaglige indsats på tilbudet, herunder opgave og kompetencefordeling internt på tilbudet
- Rollefordeling imellem forskellige instanser, eksempelvis Embedslægen, psykiatere, egen læge m.v., der har med beboerne at gøre
- Rekruttering af personale og personaleomsætning