Tilsyn i praksis

- En kvalitativ undersøgelse af kommuner og regioners tilsynskoncepter og tilsynsrapporter på døgntilbudsområdet

Socialt Udviklingscenter SUS

2010

Indholdsfortegnelse

INDLEDNING **4**
Den kommunale og regionale tilsynsopgave 4
Kort om undersøgelsens metode 5
Om rapporten 6

RESUMÉ AF UNDERSØGELSEN **7**

Tilsynskoncepter **7**

Tilsynsrapporter **10**

KAPITEL 1: TILSYNSKONCEPTER **14**

Koncepter for det driftsorienterede tilsyn **14**
Formålet med tilsynet 15
Tilsynsførende 18
Tilsynets omfang 18
Hyppighed af anmeldte og uanmeldte tilsyn 18
Tilsynsbesøgenes form 19
Tilsynets informanter 20
Tilsynets emner 21
Tilsynets metoder 23
Formidling af tilsynets resultater 24
Opfølgning på tilsyn 25

Koncepter for det personrelaterede tilsyn **26**
Formålet med tilsynet 27
Tilsynets hyppighed 27
Tilsynets informanter 27
Tilsynets metoder 28

KAPITEL 2: TILSYNSRAPPORTER **29**

Voksenområdet **30**
Tilsynsrapporternes form 30
Fastsatte mål 32
Sammenhængen mellem opgaver og ressourcer 35
Anvendelse af dokumentation 36
Magtanvendelse 37
Overvejelser om den pædagogiske praksis 38
Opfølgning fra sidste tilsyn 41

Udviklingspunkter i tilsynsrapporterne 42
Høring på tilbuddet 42
Sammenhængen mellem tilsynskoncepter og tilsynsrapporter 44

Børn og ungeområdet 45
Tilsynsrapporternes form 45
Hvordan tager tilsynet udgangspunkt i på forhånd fastsatte mål? 47
Sammenhængen mellem opgaver og ressourcer 49
Anvendelse af dokumentation 51
Dokumentation 51
Magtanvendelse 52
Hvordan indgår overvejelser om den pædagogiske praksis i tilsynsrapporterne? 53
Opfølgning fra sidste tilsyn 55
Udviklingspunkter i tilsynsrapporterne 56
Høring på tilbuddet 57
Sammenhæng mellem tilsynskoncepter og tilsynsrapporter 58

BILAG 1: TILSYNENES LOVGRUNDLAG 60

BILAG 2: UNDERSØGELSENS METODE 62
Kort om undersøgelsens metode 62
Tilsynskoncepterne 62
Tilsynsrapporterne 63

BILAG 3: UDVÆLGELSESKRITERIER OG ANALYSEKATEGORIER 65
Tilsynskoncepter 65
Tilsynsrapporter 66

Indledning

De seneste års fokus på skandalesager vedrørende omsorgssvigt og nedværdigende behandling på botilbud har ført til et øget fokus på kommuner og regioners tilsyn med det sociale område. Ankestyrelsen gennemførte i 2007 på denne baggrund en undersøgelse af kommunernes og regionernes tilsyn med botilbud for voksne. Grundet det tidsmæssige sammenfald mellem undersøgelsen og kommunalreformen er Ankestyrelsens undersøgelse fulgt op af en tilsvarende undersøgelse i 2008, denne gang udvidet til også at omfatte visse døgntilbud for børn og unge samt tilsyn efter retssikkerhedslovens § 16 a. Rapporten er offentliggjort februar 2010.

Indenrigs- og Socialministeriet har ønsket at supplere Ankestyrelsens undersøgelse med en kvalitativ undersøgelse af kommuner og regioners tilsynskoncepter og tilsynsrapporter på døgntilbudsområdet. Formålet med undersøgelsen er at vise forskellige måder, tilsynsopgaven er grebet an på – dvs. hvordan kommuner og regioner har tænkt og tilrettelagt deres tilsynspraksis. Formålet med undersøgelsen er samtidig, at kommuner og regioner kan søge inspiration til deres tilsynspraksis ved gennem rapporten at kunne danne sig et indtryk af, hvordan andre kommuner og regioner har grebet opgaven an.

Socialt Udviklingscenter SUS har gennemført undersøgelsen. I denne rapport præsenteres undersøgelsens resultater. Vi håber gennem rapporten at videregive inspiration til en fortsat dialog om, hvordan tilsynet kan anvendes til at sikre, at brugerne gennem tilbuddet får den ydelse, de har krav på efter lovgivningen og den afgørelse, kommunalbestyrelsen har truffet om indsatsen i forhold til den enkelte borger. Det er derfor hensigten, at rapporten skal kunne benyttes som et inspirationskatalog i forbindelse med udviklingen af tilsynsområdet i kommuner og regioner.

Den kommunale og regionale tilsynsopgave

Undersøgelsen er koncentreret om kommunalbestyrelsens og regionsrådets driftsorienterede tilsyn med anbringelsessteder og botilbud drevet efter servicelovens §§ 66 og 67 (børn- og ungeområdet) samt §§ 107 og 108 og tilsvarende botilbud efter almenboligloven (voksenområdet) samt det personrelaterede tilsyn med børn, unge og voksne, der modtager disse tilbud. Bestemmelserne om kommunalbestyrelsens tilsyn på området fremgår af servicelovens §§ 148 (personrelateret tilsyn) og 148a (driftsorienteret tilsyn), mens regionsrådenes driftsorienterede tilsyn fremgår af lovens § 5, stk.7.

Kommunalbestyrelser og regionsråd skal inden for lovgivningens rammer tilrettelægge og gennemføre tilsynet. Gennemlæsningen af tilsynskoncepter og tilsynsrapporter giver en meget stor

spredning i forhold til, hvordan kommuner og regioner har valgt at gribe opgaven an. Se i øvrigt bilag 1 om tilsynets lovgrundlag.

Kort om undersøgelsens metode

Undersøgelsen er faldet i tre dele. Første del handlede om at vælge en metode til at strukturere det materiale, kommuner og regioner har sendt til brug for undersøgelsen samt kvalificere udvælgelsen af interessante tilsynskoncepter og tilsynsrapporter til den efterfølgende analyse. I undersøgelsen er det besluttet at anvende bestemte *udvælgelseskriterier*. Det betyder, at kommuners og regioners tilsyn i denne rapport er struktureret omkring bestemte temaer (se bilag 2 om udvælgelseskriterier). Anden del af undersøgelsen handlede om en analyse af de tilsendte *tilsynskoncepter* med udgangspunkt i de fastlagte udvælgelseskriterier. Tredje del handlede om en analyse af konkrete *tilsynsrapporter*.

Dataindsamling og -behandling er foregået som beskrevet nedenfor:

- Samtlige kommuner blev bedt om at indsende deres *tilsynskoncepter* for det driftsorienterede tilsyn og det personrelaterede tilsyn både på børne- og voksenområdet. Regionerne blev bedt om at indsende deres *tilsynskoncepter* for det driftsorienterede tilsyn.
- Der er fastlagt en række kriterier for udvælgelse og analyse
- Tilsynskoncepterne er analyseret i forhold til udvælgelseskriterierne.
- På baggrund af analysen af tilsynskoncepterne er der udvalgt 10 kommuner (fem på børn og ungeområdet og fem på voksenområdet) og to regioner (én på børn og ungeområdet og én på voksenområdet), som blev bedt om at indsende de fem senest producerede *tilsynsrapporter* (i forhold til forespørgselstidspunktet) for det driftsorienterede tilsyn.
- Der er foretaget en kvalitativ analyse af rapporterne i forhold til en række udvalgte områder, samt i forhold til de fremsendte koncepter.

Vi har i alt modtaget materiale fra 69 kommuner (70 % af alle) og fire regioner (80 % af alle). Kommuner har fremsendt egentlige tilsynskoncepter og/eller retningslinjer, spørgeguides, tjeklister, manualer eller dagsordener for tilsynsbesøg. Flere kommuner har tilsendt koncepter for både voksen- og børn og ungeområdet. De modtagne koncepter fordeler sig på i alt 92 koncepter for det driftsorienterede tilsyn (heraf de fleste på voksenområdet) og 12 koncepter for det personrelaterede tilsyn (ligeligt fordelt mellem voksen- og børn og ungeområdet). Derfor fylder koncepterne for det driftsorienterede tilsyn også mest i denne afrapportering.

På baggrund af analysen af de tilsendte tilsynskoncepter er der udvalgt 10 kommuner og to regioner fordelt ligeligt på voksenområdet og børne- og ungeområdet. De udvalgte kommuner og regioner er hver især blevet bedt om at indsende de 5 seneste tilsynsrapporter fra det driftsorienterede tilsyn. Rapporterne har været genstand for den videre analyse af tilsynspraksis.

Der er ikke indhentet konkrete eksempler for det personrelaterede tilsyn. Sådanne eksempler ville indeholde personfølsomme oplysninger, og det ville dermed indebære et krav om samtykke i hver enkelt sag. I forbindelse med fastlæggelsen af undersøgelsens metode blev det besluttet, at sådanne eksempler derfor ikke skulle indgå.

Om rapporten

Resultaterne af undersøgelsen er præsenteret i nærværende rapport. I første del gennemgås analysen af de tilsendte tilsyns*koncepter.* Der er foretaget en kortlægning af indholdet i koncepterne, og der er udvalgt eksempler på praksis til inspiration for andre kommuner og regioner.

Derefter gennemgås analysen af de tilsendte tilsyns*rapporter*. Der er foretaget en kortlægning af indholdet i rapporterne, sammenspillet mellem koncepter og rapporter er undersøgt, og der er udvalgt eksempler på praksis til inspiration for andre kommuner og regioner. I dette kapitel har vi valgt at gennemgå voksenområdet og børn og ungeområdet hver for sig.

Resumé af undersøgelsen

I det følgende gives et samlet resumé af analysen af de tilsendte tilsynskoncepter og tilsynsrapporter på både voksen og børne- og unge området.

Tilsynskoncepter

Det driftsorienterede tilsyn
Indenfor den lovgivningsmæssige ramme har kommuner og regioner stor metodefrihed. Derfor ses også store variationer mellem de fremsendte koncepter for det driftsorienterede tilsyn. Af halvdelen af de indsendte koncepter fremgår det tydeligt, at de er politisk godkendte – dvs. behandlet og godkendt af kommunalbestyrelsen eller i relevante politiske udvalg.

Typisk tages der i koncepterne stilling til *organisering* af tilsynet. Oftest berøres også tilsynets *indhold,* det vil sige de emner, som tilsynsbesøget skal omhandle. I en del koncepter nævnes tilsynets *informanter,* herunder om personale, brugere og evt. pårørende skal inddrages. I nogle koncepter tages stilling til, hvordan den tilsynsførende skal indsamle data (fx via gruppeinterview, rundtur i huset o.l.). Ingen af koncepterne indeholder overvejelser om *metoder* til observation, kommunikation, interviewteknik eller overvejelser om, på hvilken baggrund tilsynsførende skal vurdere sine data.

Lige under halvdelen af de fremsendte koncepter for det driftsorienterede tilsyn på både voksenområdet og børn og ungeområdet lægger vægt på tilsynets kontrolaspekt. Lige så mange ligestiller kontrol- og udviklingsaspektet. Ganske få tilsynskoncepter lægger mest vægt på udvikling af tilbuddene.

Langt størsteparten af tilsynene gennemføres af tilsynsførende fra forvaltningen. I ganske få tilfælde fremgår det af konceptet, at en anden kommune eller privat leverandør udfører dele af tilsynet.

Næsten alle koncepterne for børn og ungeområdet nævner eksplicit, at anmeldte tilsynsbesøg gennemføres en gang om året eller oftere. I knap en tredjedel af koncepterne nævnes, at der desuden gennemføres uanmeldte tilsyn mindst en gang om året. På voksenområdet fremgår det af hovedparten af koncepterne, at der gennemføres anmeldte tilsynsbesøg en gang om året. Af knap halvdelen af koncepterne fremgår, at de anmeldte tilsynsbesøg suppleres af uanmeldte tilsyn mindst en gang årligt.

Af hovedparten af koncepterne på både voksenområdet og børn og ungeområdet fremgår, at de anmeldte tilsynsbesøg er semi-standardiserede – dvs. at der er en form for manual for besøget, men hvor manualen giver mulighed for afvigelser og et mere situationsbaseret tilsynsbesøg.

Ifølge koncepterne inkluderer tilsynsbesøg altid møde/samtale med ledelsen af tilbuddet. I hovedparten af tilsynene både på voksenområdet og børn og ungeområdet inddrages også personale i tilsynet.

På voksenområdet viser størstedelen af koncepterne, at brugere inddrages på forskellig vis i tilsynet. Brugere inddrages hyppigst gennem individuelle interview eller samtaler. Af en række koncepter fremgår, at brugerne repræsenteres af bruger- eller beboerråd. Koncepterne på voksenområdet viser, at pårørende ofte inddrages i tilsynet. Der er både eksempler på enkelt- eller gruppeinterview og på inddragelse af pårørenderåd.

Som på voksenområdet viser hovedparten af tilsynskoncepterne på børn og ungeområdet, at børnene/de unge inddrages i tilsynet. Sammenlignet med voksenområder foretages tilsyneladende flere gruppesamtaler og færre individuelle interview. Koncepterne på børn og ungeområdet viser ligeledes, at pårørende ofte inddrages. I et par tilfælde inddrages forældre- eller pårørenderåd.

På baggrund af undersøgelsen kan der opstilles en omfattende liste over det indhold, der indgår i tilsynet. På voksenområdet er de hyppigst nævnte områder (som indgår i hovedparten af alle tilsyn):

- personale
- fysiske rammer
- pædagogiske metoder
- magtanvendelse og vold
- handleplaner/behandlingsplaner
- brugerindflydelse
- sundhed og hygiejne
- pårørende.

På børn og ungeområdet er de hyppigst nævnte områder (som indgår i hovedparten af alle tilsyn):

- personale (nævnes i alle koncepter)
- fysiske rammer
- pædagogiske metoder
- magtanvendelse og vold
- visitation/målgruppe
- økonomi

Det skal bemærkes, at de fire første områder går igen på både voksen- og børn og ungeområdet.

Som tidligere nævnt handler tilsynskoncepterne typisk ikke om metoder. En undtagelse er overvejelser om, hvorvidt tilsynet skal vurdere tilbuddene på baggrund af på forhånd fastsatte mål som fx vedtagne serviceniveauer, kvalitetsstandarder og driftsaftaler: Det fremgår af lidt over halvdelen af koncepterne, at tilsynene skal tage udgangspunkt i på forhånd fastsatte mål. Oftest tages der i konceptet ikke stilling til, hvordan tilsynet skal gøre dette.

I to tredjedel af koncepterne på både voksen- og børn og ungeområdet fremgår, at de tilsynsrapporter, som udfærdiges efter hvert tilsynsbesøg, sendes til tilbudslederen med henblik på eventuelle kommentarer. På voksenområdet nævner knap en fjerdedel af koncepterne, at resultatet af tilsynet også altid formidles mundtligt på et møde med tilbuddet. Det samme fremgår af enkelte koncepter på børn og ungeområdet. Af en tredjedel af koncepterne på voksenområdet fremgår, at brugere og pårørende informeres om resultatet af tilsynet, fx ved at tilsynsrapporten hænges op på en opslagstavle på tilbuddet, sendes til de pårørende e.l. Det ses i ganske få koncepter på børn og ungeområdet.

Det fremgår af ganske få tilsynskoncepter, at politikerne informeres efter hvert tilsyn. Af omkring halvdelen af tilsynskoncepterne på både voksen- og børn og ungeområdet fremgår, at politikerne informeres om flere tilsyn ad gangen. I ganske få koncepter fremgår, at politikerne orienteres hurtigst muligt i sager om kritisable forhold.

På voksenområdet fremgår det eksplicit af lidt over halvdelen af koncepterne, at der er en procedure for at udarbejde en form for opfølgningsplan på baggrund af det udførte tilsyn. På børn og ungeområdet fremgår det af en overvejende del af koncepterne ikke tydeligt, hvorvidt der udarbejdes en opfølgningsplan på baggrund af tilsynet. I de koncepter hvoraf det fremgår, at der udarbejdes en plan for opfølgning på tilsynet, er der en ligelig fordeling mellem, hvem der udarbejder opfølgningsplanen: Det gør enten tilbuddet selv, tilsynsførende, forvaltningen eller også sker det i samarbejde mellem tilsynsførende og tilbuddet.

Det personrelaterede tilsyn

Ingen af koncepterne for det personrelaterede tilsyn vægter eksplicit udviklingsaspektet højest. Men de fremsendte koncepter viser, at der i lidt flere koncepter på voksenområdet lægges vægt på tilsynets kontrolaspekt end på børn og ungeområdet.

I halvdelen af koncepterne for det personrelaterede tilsyn kan der ikke ses noget om forholdet mellem kontrol og udvikling. I den anden halvdel ligger vægten på voksenområdet på kontrol – mens der på børn og ungeområdet lægges lige meget vægt på kontrol og udvikling.

På voksenområdet fremgår det af de færreste koncepter, hvor ofte der gennemføres personrelaterede tilsyn. Af nogle koncepter fremgår, at tilsynet gennemføres årligt eller oftere. På børn og ungeområdet nævner alle koncepterne, at der gennemføres personrelaterede tilsyn mindst en gang årligt.

Det fremgår af de fleste af koncepterne for det personrelaterede tilsyn, at borgeren altid inddrages i tilsynet.

Med hensyn til tilsynets metoder fremgår det af alle de fremsendte koncepter, at de personrelaterede tilsyn foretages med udgangspunkt i borgerens handleplan. På børn og ungeområdet indeholder de fleste koncepter overvejelser om, *hvordan* tilsynsførende skal vurdere, at hjælpen fortsat opfylder sit formål. På voksenområdet gælder dette for halvdelen af koncepterne. I halvdelen af koncepterne for det personrelaterede tilsyn på børn og ungeområdet nævnes, at en evaluering af effekten af indsatsen indgår i tilsynet. Der gives ikke anvisninger til, hvorledes evalueringen konkret kan foretages. På voksenområdet nævner koncepterne ikke noget om evaluering af effekten.

Tilsynsrapporter

Tilsynsrapporternes form
Der er udelukkende indhentet rapporter for det driftsorienterede tilsyn. Langt hovedparten af rapporterne følger en fast skabelon. Skabelonen er beskrevet i konceptet enten i form af en manual eller spørgeguide eller ved, at der i konceptet oplistes, hvilke emner der skal indgå i tilsynet.

Jævnfør ovenstående fremstår rapporterne for den enkelte kommune eller region generelt meget ensartede. Svarene varierer naturligvis, men der svares gennemgående på samme spørgsmål.

Derimod er der stor forskel på rapporternes form og indhold på tværs af de enkelte kommuner og regioner. Rapporterne fra nogle kommuner/regioner følger en meget detaljeret skabelon med mange på forhånd definerede overskrifter, og dermed også definerede svarkategorier. Andre indeholder færre og mere overordnede temaer, hvor der i højere grad gives plads til ”fritekst”. De mere detaljerede skabeloner giver større ensartethed og dermed bedre mulighed for sammenligning på tværs af rapporter. Dette kan hjælpe til at skabe et samlet overblik over tilsynsbesøgene i den enkelte kommune.

Tilsynsrapporternes udgangspunkt
I de tilsendte tilsynsrapporter tager tilsynet tilsyneladende sjældent afsæt i på forhånd fastsatte mål. Hvor det sker, er målene ofte ikke operationaliserede, men fremstår mere som overordnede værdier eller arbejdsgrundlag, det kan fx være en beskrivelse af tilbuddets kerneydelse. De tilsyn, som tager afsæt i fastsatte og konkrete mål, fx tilbuddets egne målsætninger, fremstår dynamiske i den forstand, at tilsynsrapporterne forholder sig til tilbuddets udvikling over tid. Det overordnede indtryk er, at konkrete mål gør det lettere at igangsætte, dokumentere og evaluere udvikling.

Ganske få af tilsynsrapporterne bygger på tydelige standarder eller mål for kvalitet – ligesom tilsynets vurderingskriterier sjældent fremgår af rapporterne.

Tilsynsrapporternes indhold
I alle rapporterne tages personaleforhold op til drøftelse, og der bruges relativt megen plads på dette område i rapporterne. Når emnet tages op, berøres især følgende temaer: normering, udskiftning i personalegruppen, sygefravær, kvalificeret personale og fagsammensætning i personalegruppen. Tilsynsrapporterne på børn og ungeområdet adskiller sig fra rapporterne på voksenområdet ved, at der ofte foretages en egentlig vurdering af forholdet mellem opgaver og personalemæssige ressourcer. Dette ses kun i enkelte tilfælde i rapporterne på voksenområdet.

I forhold til de fysiske rammer fremgår det af de fleste rapporter, at det som minimum registreres, hvordan rammerne fremstår. Der er enkelte eksempler på, at det eksplicit vurderes, om der er overensstemmelse mellem beboergruppens behov og de fysiske rammer.

Brug af dokumentation
Det fremgår af rapporterne, at der ofte indsamles dokumentation om tilbuddene både forud for og under tilsynsbesøget. Men rapporterne indeholder typisk ikke opgørelser over den samlede dokumentation, som har været inddraget i tilsynet.

Forud for besøget indsamler tilsynsførende dokumentation for at danne sig et indtryk af tilbuddet. Under besøget kan tilsynsførende bede om dokumentation for at kontrollere, om der foreligger de påkrævede beredskaber, retningslinjer og politikker. Der kan også bedes om dokumentation som fx statistik over magtanvendelser for at undersøge, om lovgivning overholdes. Dokumentation kan også anvendes som afsæt for dialog, fx statistik over magtanvendelser eller sygefravær, hvor den tilsynsførende kan spørge ind til, hvorfor statistikken ser ud, som den gør.

Magtanvendelse
I alle de modtagne tilsynsrapporter på både voksenområdet og børn og ungeområdet indgår emnet magtanvendelse. I rapporterne beskrives, om der har været indberetninger om magtanvendelse siden sidste tilsyn. I nogle rapporter angives antallet, i andre angives det ikke. Nogle gange skelnes der eksplicit mellem lovlige og ulovlige magtanvendelser. I en del tilsynsrapporter tages der eksplicit stilling til, om procedurerne i forbindelse med magtanvendelsesreglerne er overholdt. Det fremgår ikke altid, om der er bedt om dokumentation i form af statistik eller lignende.

Overvejelser om den pædagogiske praksis
På både voksen og børn og unge området indeholder tilsynsrapporterne altid mindst ét afsnit om pædagogik. Dette er typisk deskriptivt og er ofte beskrivelser af teorier, værdier og hensigtserklæringer. Der ses også beskrivelser af den konkrete praksis. I nogle tilfælde går tilsynsrapporten ind i, hvordan tilbuddet metodisk forsøger at konkretisere de pædagogiske værdier: også her typisk med en beskrivende indfaldsvinkel.

En afdækning af den faglige udvikling kan indgå som grundlag for en vurdering af den pædagogiske indsats. I tilsynsrapporterne gås meget i dybden med dette tema. Dette har ofte karakter af kontrol af, om der foregår tiltag under overskriften faglig udvikling – og evt. en refererende beskrivelse af, hvilke tiltag det drejer sig om. Hvis tilsynet skal bruges som grundlag for udvikling på området, kunne der også være en vurdering af, hvad den faglige udvikling konkret har betydet for medarbejdernes samlede indsats – og dermed for brugerne.

Det fremgår ikke af tilsynsrapporterne, om der foregår systematisk arbejde med udvikling og måling af kvalitet og/eller effekt af tilbuddenes pædagogiske indsats. Hvis der foregår et sådant arbejde, ville det efter SUS´ opfattelse være oplagt at koble det med tilsynet. Det ville formentlig også være mere anvendeligt for fx politikere, forvaltningschefer og beboere og pårørende, hvis rapporterne indeholdt en opsummering af det løbende pædagogiske tilsyn. Hvis der ikke foregår et sådant arbejde, kan tilsynet efter SUS´ opfattelse med fordel tage initiativ til det – fordi det i højere grad vil gøre det muligt for tilsynsførende at vurdere tilbuddets pædagogiske indsats over tid.

Opfølgning på sidste tilsynsbesøg

Mange af rapporterne indeholder en opfølgning på sidste tilsynsbesøg. Som det anføres ovenfor, indeholder denne opfølgning ikke en vurdering af tilbuddets udvikling over tid. Når der følges op, har det karakter af en kontrol med, om eventuelle anbefalinger fra sidste tilsynsbesøg er gennemført. I enkelte tilfælde fremgår opfølgning som et fast punkt i tilsynsrapporten, men det er primært beskrivelser af, hvad 'der er sket siden sidst'. I andre tilfælde fremgår opfølgningen fra sidste tilsyn ikke som et fast punkt, men inddrages løbende på de områder, hvor det findes nødvendigt.

Udviklingspunkter

Alle de tilsendte tilsynsrapporter indeholder anbefalinger eller udviklingspunkter, der gives til tilbuddet på baggrund af tilsynsbesøget. Der er typisk flere konkrete anbefalinger end egentlige forslag til udviklingsområder. Der er enkelte eksempler på, at det foreslås, at der igangsættes et udviklingsarbejde på tilbuddet i forhold til at kunne måle effekten af en given indsats eller metode.

Sammenhæng mellem koncepter og rapporter

Tilsynsrapporterne lever på mange måder op til koncepterne. I rapporterne indgår, med enkelte undtagelser, de temaer koncepterne lægger op til skal indgå i et tilsynsbesøg, og de manualer, der er udarbejdet som en del af konceptet, anvendes og følges. Således er indtrykket, at koncepterne understøtter tilsynsbesøget og rapporteringen.

I koncepterne lægges der dog ofte op til, at der foretages en vurdering af den pædagogiske praksis – kvalitet og effekt. Denne vurdering foretages meget sjældent i tilsynsrapporterne. Det kan derfor efter SUS' opfattelse overvejes, om udvikling af redskaber til at foretage de konkrete vurderinger, der

lægges op til i koncepterne, vil være med til at styrke anvendeligheden af tilsynsbesøgene i forhold til at foretage en vurdering af kvaliteten i og effekten af de tilbudte ydelser.

Mellem kontrol og udvikling

I en del af koncepterne anføres, at tilsynet hviler på tre ben: kontrol, kvalitetssikring og udvikling. Analysen af rapporterne har generelt vist, at det er kontrolaspektet, som er det mest fremherskende. Om dette skyldes, at udviklingsaspektet tilgodeses i andre dele af det samlede tilsyn i den enkelte kommune eller region, for eksempel i det løbende pædagogiske tilsyn eller via pædagogisk rådgivning, fremgår i sagens natur ikke af rapporterne.

På baggrund af rapporterne kan vi konkludere, at tilsynsbesøgene, som de er reflekterede i rapporterne, generelt anvendes til at føre kontrol med, om tilbuddene tilbyder den støtte, som kommunen har truffet afgørelse om i forhold til den enkelte borger og i mindre grad til at anspore til udvikling af den pædagogiske praksis og en vurdering af hvilke indsatser og metoder, der virker overfor en given målgruppe. SUS vurderer, at det derfor vil være relevant i en fortsat dialog om tilsynspraksis at overveje, hvordan udvikling af den pædagogiske praksis kan tilgodeses, således at tilsynet er med til at sikre, at området udvikles til gavn for brugerne i de pågældende tilbud.

KAPITEL 1: Tilsynskoncepter

Dette kapitel handler om tilsynskoncepter. Dvs. kommuners og regioners egne beskrivelser af, hvordan de på en række områder har valgt at organisere og gennemføre tilsynsopgaven.

I rapporten kaldes det tilsendte materiale 'tilsynskoncepter', idet det er dét, kommuner og regioner er blevet bedt om at fremsende. Det materiale, som er blevet fremsendt under denne overskrift, er dog meget varieret og dækker over koncepter, retningslinjer og/eller mere praktiske manualer, spørgeguides, tjeklister mm. Det er muligt, at kommuner/regioner, som fx har fremsendt en spørgeguide, ikke har et koncept. Men det kan ikke siges med sikkerhed. Det samme gælder de kommuner eller regioner, som intet har fremsendt. Det er derfor ikke muligt at konkludere på baggrund af materialet, hvorvidt de enkelte kommuner/regioner har eller ikke har formuleret et egentligt koncept for tilsyn.

I kategorisering og analyse af tilsynskoncepterne er der taget udgangspunkt i udvalgte vurderingskriterier (se bilag 3 for en nærmere beskrivelse af udvælgelseskriterier og analyse kategorier). I kapitlet præsenteres først koncepter for det *driftsorienterede* tilsyn, derefter for det *personrelaterede* tilsyn.

Koncepter for det driftsorienterede tilsyn

Det driftsorienterede tilsyn er kommuners og regioners tilsyn med, om boformer for voksne og anbringelsessteder for børn og unge udfører de opgaver, som de skal ifølge loven (se bilag 1, Tilsynenes lovgrundlag). Tilsynet omfatter både indholdet af tilbuddene og den måde, opgaverne udføres på.

Tilsynsforpligtigelsen er beskrevet i *Vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område, afsnit 362:*

> Kernen i tilsynsforpligtelsen er, at myndighederne har pligt til at holde sig informeret om indhold og fremgangsmåde i tilbuddene, samt at forholde sig til denne information i forhold til opgaver, formål og gældende lov.

I forhold til private opholdssteder for børn og unge skal det driftsorienterede tilsyn sikre, at opholdsstederne lever op til deres godkendelsesgrundlag. Som beskrevet i et koncept:

Overordnet er det ønsket med de nye retningslinjer for tilsyn at sikre, at:
- Forudsætningerne for den givne godkendelse fortsat er til stede
- Den faglige kvalitet i opholdsstedets arbejde er i orden og til stadighed udvikles
- Det pædagogiske arbejde til enhver tid er til gavn for brugerne
- De offentlige midler anvendes til formålet.

Inden for den lovgivningsmæssige ramme har kommuner og regioner stor metodefrihed i forhold til tilsynets organisering, indhold, informanter og metoder. Der er derfor forskel på, i hvilket omfang koncepterne indeholder følgende områder:

- ***Organisering af tilsynet***. Typisk tages der i koncepterne stilling til organisering af tilsynet. Fx hvem udfører tilsynet, hvor hyppigt gennemføres tilsynsbesøg, etc.
- ***Tilsynets indhold***. Oftest berøres også tilsynets indhold, dvs. de emner, som tilsynsbesøget skal omhandle.
- ***Tilsynets informanter***. I en del koncepter nævnes tilsynets informanter, dvs. om personale, brugere og pårørende skal inddrages.
- ***Dataindsamlingsmetoder***. I færre koncepter tages stilling til, hvilke metoder, den tilsynsførende skal anvende til at indsamle data. Når det sker, er det på et overordnet plan. Det nævnes fx, at tilsynsbesøget består af en samtale med tilbudsleder og repræsentanter for de ansatte eller at brugerne skal tilbydes en uformel gruppesamtale.

Koncepterne indeholder ikke overvejelser om metoder til observation, kommunikation, interviewteknik eller om på hvilken baggrund, tilsynsførende skal vurdere sine data. Det er muligt, at disse overvejelser findes separat, men ikke indgår i koncepterne.

Det fremgår endvidere af omkring halvdelen af de fremsendte koncepter for det driftsorienterede tilsyn, at de er politisk godkendte – dvs. at kommunens organisering af tilsynet har været behandlet i kommunalbestyrelsen eller relevante politiske udvalg. Det er ikke et lovkrav, at koncepterne er politisk godkendte.

Formålet med tilsynet

I *Vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område, afsnit 362* beskrives formålet med tilsynet på følgende måde:

> Formålet med at føre tilsyn er:
> - 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 forsvarlig måde, og
> - at forebygge ved at gribe korrigerende ind før mindre problemer udvikler sig til alvorligere problemer

Flere koncepter forholder sig til, at tilsynsopgaven kan rumme både et kontrol-, et kvalitetssikrings- og et udviklingsaspekt. I et af de tilsendte koncepter beskrives tilsynets aspekter sådan:

> - Kontrolaspektet – der skal sikre, at tilbuddets eller institutionens tilbud med hensyn til målgruppe, indsats, ledelse og økonomi er i overensstemmelse med det grundlag byrådet har vedtaget.
> - Kvalitetssikringsaspektet – der skal sikre gode standarder i tilbuddets eller institutionens ydelser og opgaveløsning.
> - Udviklingsaspektet – der skal bidrage til løbende udvikling af tilbuddets eller institutionens rammer og ydelser i takt med brugernes behov, herunder sikre metode-, personale- og organisationsudvikling.

Andre koncepter forholder sig mindre eksplicit til de forskellige aspekter og forholdet mellem dem. Her fremgår forholdet mellem kontrol og udvikling implicit, fx af en spørgeguide, hvor der er lagt vægt på, at samtalen skal bidrage til udvikling af tilbuddet, eller af en manual, der udelukkende består af rubrikker, hvor tilsynsførende skal 'afkrydse', om tilbuddet lever op til diverse gældende krav og standarder.

Omkring halvdelen af de fremsendte koncepter for det driftsorienterede tilsyn på både voksen- og børn og ungeområdet vægter overvejende tilsynets kontrolaspekt. Lige så mange ligestiller kontrol og udvikling. I et af de tilsendte koncepter beskrives det således:

> Tilsynet betragtes som et værktøj, der bidrager til - ikke kun at føre kontrol med de kommunale tilbud – men også aktivt til *systematisk kvalitetssikring og udvikling*.

Og i et andet koncept:

> Såvel kontrolaspektet som udviklingsaspektet indgår som elementer i tilsynsopgaven. Det vil sige, at kontrol og vurdering af i hvilken grad leverede ydelser og faktisk indsats lever op til gældende lov, mål og retningslinjer udgør et væsentligt element i tilsynsopgaven. Kvalitetssikring og kvalitetsudvikling med henblik på at fastholde eller forbedre en given indsats indgår samtidig som et vigtigt aspekt i forbindelse med varetagelse af tilsynsfunktionen.

Ganske få tilsynskoncepter vægter overvejende udvikling.

Det driftsorienterede tilsyn beskrives i mange af de fremsendte koncepter som tæt forbundet med kommunernes/regionernes løbende pædagogiske tilsyn. I de koncepter, hvor det sker, er der en tendens til, at udviklingsopgaven primært skal varetages via det løbende tilsyn, mens kontrolopgaven især skal varetages gennem de driftsmæssige tilsynsbesøg. Et eksempel:

> Tilsynet består af to dele. 1.) Et løbende dagligt tilsyn, der er en kontinuerlig proces, som foregår hele året med fokus på kvalitets- og udviklingsperspektivet. 2.) Et tilsynsbesøg hvor fokus er på kontrolaspektet. […] Selvom det i retningslinjerne beskrives, at tilsynsbesøgets primære fokus er kontrolperspektivet, og at det løbende tilsyns primære fokus er kvalitets- og udviklingsperspektivet, er det vigtigt, at alle tre perspektiver ses som en helhed. Det betyder, at alle tre perspektiver altid skal være en integreret del af alle former for tilsyn.

Det skal bemærkes, at der ifølge koncepterne er forskel på, hvem der i kommunerne/regionerne løser de to tilsynsopgaver (det løbende tilsyn og det driftsorienterede tilsyn). Af nogle koncepter fremgår, at de to tilsynsformer løses af samme personer og ses som to tæt forbundne opgaver. Af andre koncepter fremgår, at det driftsorienterede tilsyn fx udføres af en tilsynsenhed, mens det løbende tilsyn fx varetages af en pædagogisk konsulent.

I nogle af koncepterne indgår overvejelser om, hvorvidt tilsynet skal vurdere tilbuddene på baggrund af på forhånd fastsatte mål som fx vedtagne serviceniveauer, kvalitetsstandarder og driftsaftaler. Et eksempel:

> Tilsynets funktion som del af den kommunale kvalitetssikring af de sociale tilbud i kommunen, skal ud over de generelle bestemmelser i lovgivning og vejledninger, nødvendigvis også forholde sig til de kommunale standarder, eller helt lokale ydelsesbeskrivelser, godkendelsesgrundlag og lignende.
> Disse informationer udgør kriterierne for tilbuddene i kommunen, og er en del af grundlaget for tilsynsfunktionens virke, og grundlag for den enkelte tilsynsproces.

I lidt over halvdelen af de analyserede koncepter fremgår det som i citatet ovenfor, at tilsynene skal tage udgangspunkt i på forhånd fastsatte mål. I enkelte koncepter beskrives, som nedenfor, hvordan tilsynsførende skal spørge ind til området.

> Hvordan er I kommet i gang med arbejdet med at fastsætte delmål ud fra den fastlagte handicappolitik for Jeres område?
> Har I fastsat succeskriterier for delmålene?
> Er der planer om nye projekter med henblik på kvalitetsudvikling, og er der fastsat mål for disse?
> Hvorledes dokumenteres opnåede mål?

Tilsynsførende

De fremsendte tilsynskoncepter på både voksen- og børn og ungeområdet viser, at langt størsteparten af tilsynene gennemføres af 1-2 tilsynsførende fra forvaltningen. I enkelte tilfælde har to kommuner aftalt at føre tilsyn med hinandens tilbud. I ganske få tilfælde fremgår det af konceptet, at der er en kommuneekstern tilsynsfører.

I enkelte tilfælde fremgår af de fremsendte tilsynskoncepter på voksenområdet, at tilsynet føres i fællesskab af forvaltningen og ekstern aktør eller af et bredt sammensat tilsynsudvalg.

Af ganske få koncepter på voksenområdet fremgår det, at der altid eller nogle gange deltager politikere i de driftsorienterede tilsynsbesøg.

Tilsynets omfang

Tilsynet kan inkludere besøg på alle enheder/afdelinger af et stort tilbud eller det kan inkludere besøg i hovedafdelingen. Af en stor del af koncepterne både på voksenområdet og børn og ungeområdet fremgår det ikke, hvorvidt tilsynet besøger alle afdelinger. I alle de koncepter der beskriver, hvilket omfang tilsynet bør have, omfatter tilsynet hele tilbuddet.

Hyppighed af anmeldte og uanmeldte tilsyn

Næsten alle koncepterne for børn og ungeområdet nævner eksplicit, at *anmeldte* tilsynsbesøg gennemføres en gang om året eller oftere. I knap en tredjedel af koncepterne nævnes, at der desuden gennemføres *uanmeldte* tilsyn mindst en gang om året. Eksempelvis nævnes i et koncept:

> Tilsynsbesøgene kan både være anmeldte og uanmeldte. De anmeldte aftales og tilrettelægges med opholdsstedets ledelse med henblik på at afdække det pædagogiske tilbuds indhold. Der kan indhentes dokumentation i form af vagtplaner, aktivitetsskemaer, mødestruktur osv. De uanmeldte tilrettelægges efter en konkret vurdering. Der aflægges som udgangspunkt 4 årlige tilsynsbesøg, herunder uanmeldte tilsyn.

På børn og ungeområdet fremgår det af enkelte koncepter, at uanmeldte tilsynsbesøg udelukkende anvendes som opfølgning på kritiske forhold.

Af hovedparten af koncepterne på voksenområdet fremgår, at der gennemføres *anmeldte* tilsynsbesøg en gang om året. Af knap halvdelen af koncepterne fremgår, at de anmeldte tilsynsbesøg suppleres af *uanmeldte* tilsyn mindst en gang årligt. Af ganske få koncepter fremgår, at uanmeldte tilsynsbesøg udelukkende anvendes som opfølgning på kritiske forhold.

Tilsynsbesøgenes form

På voksenområdet fremgår det af ganske få koncepter, at der gennemføres et forberedende møde med tilbudsleder inden de anmeldte besøg.

Selve de anmeldte tilsynsbesøg kan have flere former. De kan være stramt standardiserede – forstået sådan, at der er en manual for besøget, som der ifølge tilsynskonceptet ikke afviges fra. I et af de tilsendte koncepter beskrives dette således:

> Tilsynsbesøget indledes med en gennemgang af de fysiske rammer; både fællesarealer ude og inde, køkken, bade- og toiletforhold og en bolig, efter forudgående samtykke fra beboeren. Der bliver set på adgangsforhold, egnethed, anvendelsesmuligheder og rengøringsstandard.
> Ledelse og medarbejderrepræsentanter drøfter med tilsynsførende forholdene i tilbuddet ud fra en på forhånd fremsendt dagsorden bestående af 4 faste emneområder. På den måde sikres der en ensartet og systematisk gennemgang af de forskellige forhold i tilbuddet, der er bestemmende for brugernes/beboernes trivsel.

Tilsynsbesøgene kan også være semi-standardiserede, hvor der er en form for manual for besøget, men hvor manualen giver mulighed for afvigelser og et mere kontekstbaseret tilsynsbesøg. Det er fx tilfældet i de koncepter, hvor der lægges vægt på, at tilsynsførende skal observere tilbuddets stemning eller atmosfære. Af et koncept fremgår fx:

> Tilsynsrapporten skal indeholde en beskrivelse af følgende områder: […]
> 3. Indsatsen – indholdet af tilbuddet og udførelsen. Her skal der fokuseres på ”bløde data”, dvs. hvordan tilbuddene faktisk virker, hvordan atmosfæren er osv. Der skal fokuseres på det pædagogiske arbejde og den pædagogiske praksis/omsorgens udøvelse.

Der kan også gennemføres ikke-standardiserede tilsynsbesøg, hvor der hverken anvendes manual, tjekliste, spørgeguide eller lignende.

Af hovedparten af koncepterne på både voksen- og børn og ungeområdet fremgår, at de *anmeldte* tilsynsbesøg er semi-standardiserede. I få tilfælde fremgår det af konceptet, at tilsynsbesøgene er stramt standardiserede – og i ganske få tilfælde fremgår det af koncepter på både voksen- og børn og ungeområdet, at tilsynsbesøgene er ikke-standardiserede.

De *uanmeldte* tilsynsbesøg kan være ikke-standardiserede, hvis deres formål udelukkende er, at tilsynsførende observerer dagligdagen og stemningen. De uanmeldte tilsynsbesøg kan også være stramt standardiserede, hvis deres formål alene er kontrol af specifikke udviklingspunkter, som er identificeret i de anmeldte tilsyn. Der ses også eksempler på stramt standardiserede uanmeldte tilsynsbesøg, hvis formål er at kontrollere, hvordan tilbuddene udfører specifikke opgaver i praksis. I et af koncepterne beskrives dette således:

> **Kort vedrørende det pædagogiske arbejde**
> Hvad er der planlagt af pædagogiske aktiviteter *den pågældende dag?*
> Stikprøvekontrol af § 141-planer efter Serviceloven – er de tilfredsstillende?
> **Personalesituationen – vedrører tilbuddets bemanding *den pågældende dag***
> a) Personalesammensætning (hvem er på arbejde?)
> b) Er normeringen ud fra de givne forhold tilfredsstillende?

Tilsynets informanter

Ifølge koncepterne inkluderer tilsynsbesøg altid et møde/samtale med *ledelsen* af tilbuddet. Herudover inddrages andre informanter, fx personale, beboere og pårørende i varierende grad.

I hovedparten af tilsynene både på voksen- og børn og ungeområdet inddrages også *personale* i tilsynet. I en række koncepter på begge områder fremgår det ikke eksplicit, om personalet inddrages.

På voksenområdet viser størstedelen af koncepterne, at *beboerne* inddrages på forskellig vis i tilsynet. Hyppigst inddrages brugere gennem individuelle interviews eller individuelle uformelle samtaler. Af en mindre del at koncepterne fremgår det, at brugere inddrages igennem gruppeinterviews eller uformelle gruppesamtaler. Derudover er der en stor del af koncepterne, hvor det fremgår, at brugere inddrages – men ikke hvordan.

På børn og ungeområdet viser hovedparten af tilsynskoncepterne ligeledes, at *børnene/de unge* inddrages i tilsynet, men i mange koncepter fremgår det ikke, hvordan de inddrages. Der er en række eksempler på, at der foretages uformelle individuelle samtaler eller gruppeinterviews. Sammenlignet med voksenområdet foretages der tilsyneladende færre individuelle interviews.

Af en række koncepter – næsten alle på voksenområdet – fremgår, at *bruger- eller beboerråd* altid eller sommetider inddrages.

Ingen koncepter nævner direkte, at beboerne på botilbuddet eller børnene/de unge ikke inddrages i tilsynene.

De fremsendte koncepter viser, at *pårørende* ofte inddrages i tilsynet, både på voksen- og børn og ungeområdet. Af nogle koncepter fremgår, at pårørende altid inddrages. Af andre, som det fremgår af citatet, at det sker efter en konkret vurdering:

> For beboere, der er for ressourcesvage til at deltage aktivt i tilsynsbesøget, gennemføres tilsynet alene som observationsbesøg med gennemgang af det foreliggende materiale i form af visitationsafgørelser, handleplaner og andet skriftlig dokumentation samt tilsynets egne observationer om beboeren og dennes forhold. Tilsynet kan i disse situationer vælge at tage kontakt til beboernes pårørende og/eller værge.

I de fleste tilfælde fremgår det ikke, hvordan de pårørende inddrages. Af enkelte koncepter fremgår formen, og her ses både eksempler på, at pårørende inddrages gennem individuelle interviews, gruppeinterviews, uformelle individuelle samtaler og uformelle gruppesamtaler.

I et par tilfælde på børn og ungeområdet inddrages *forældre- eller pårørenderåd*. På voksenområdet er der lidt flere tilfælde, hvor pårørenderåd altid eller sommetider inddrages.

Et eksempel på et koncept, hvor tilsynet inddrager alle de nævnte informanter:

> Faste deltagere i tilsynet fra tilbuddene er:
> - Øverste leder og/eller dennes souschef/stedfortræder
> - Afdelingslederen/ne for det pågældende tilbud
> - Næstformanden for det lokale Medudvalg
> - Repræsentanter for medarbejdergruppen
> - Repræsentanter for bruger – pårørenderådet
> - Brugere og pårørende der i øvrigt ønsker at deltage.

Tilsynets emner

I gennemgangen af koncepterne er der set på, om det driftsorienterede tilsyn omfatter følgende emner: Økonomi, fysiske rammer, personale, pædagogiske metoder, værdier, individuel støtte, handleplaner/behandlingsplaner, brugerindflydelse, kommunikation, samarbejde med andre, visitation, magtanvendelse og vold, sundhed og hygiejne, juridiske og organisatoriske forhold, brugernes retssikkerhed, hjælpemidler, medicin, misbrug, pårørende.

Som det fremgår nedenfor, berører de driftsorienterede tilsyn ofte en lang række af disse emner.

Tilsynsemner på voksenområdet

Ifølge koncepterne indgår følgende emner i hovedparten af alle tilsyn:

- personale
- fysiske rammer
- pædagogiske metoder
- magtanvendelse og vold
- handleplaner/behandlingsplaner
- brugerindflydelse
- sundhed og hygiejne
- pårørende.

Disse emner nævnes i to tredjedel af koncepterne:

- økonomi
- individuel støtte
- samarbejde med andre
- brugernes retssikkerhed

I omkring halvdelen af koncepterne nævnes disse emner:

- værdier
- visitation/målgruppe
- juridiske og organisatoriske forhold
- hjælpemidler
- medicinhåndtering
- misbrug.

Af knap 1/3 af tilsynskoncepterne fremgår kommunikation som et emne, der skal indgå i et tilsynsbesøg.

Et eksempel fra et tilsynskoncept på voksenområdet:

Overordnede emner i tilsynet:

1) Tilbuddets fysiske rammer
2) Målgruppe og indhold i tilbuddet
3) Organisation, drifts og forretningsgange
4) Pædagogisk praksis, herunder metoder og redskaber
5) Brugerindflydelse
6) Personaleforhold og arbejdsmiljø

Tilsynsemner på børn og ungeområdet

På børn og ungeområdet er de hyppigst nævnte emner (som indgår i hovedparten af alle tilsyn):

- personale (nævnes i alle koncepter)
- fysiske rammer
- pædagogiske metoder
- magtanvendelse og vold
- visitation/målgruppe
- økonomi

Følgende emner nævnes i to tredjedel af koncepterne:

- handleplaner/behandlingsplaner
- brugerindflydelse
- juridiske og organisatoriske forhold

- hjælpemidler
- misbrug.

Et eksempel på et koncept på børn og ungeområdet, hvor det fremgår, at brugerindflydelse indgår blandt tilsynets emner:

> Tilsynet skal sikre, at brugerne har indflydelse på opholdsstedets hverdag og på egne behandlingsplaner. Det skal undersøges, hvordan der arbejdes med brugerindflydelse, og hvordan grænserne for indflydelse er defineret.

I omkring halvdelen af koncepterne nævnes disse emner:

- værdier
- individuel støtte
- samarbejde med andre
- pårørende.

I knap en tredjedel af tilsynskoncepterne nævnes emnerne:

- brugernes retssikkerhed
- medicinhåndtering.

I enkelte tilfælde fremgår det af tilsynskonceptet, at der skal spørges til kommunikation i forbindelse med tilsynsbesøg.

Både på børne- og voksenområdet er der eksempler på koncepter, hvor det nævnes, at de faste tilsynsemner suppleres med skiftende temaer afhængig af politiske fokusområder eller lignende, som i følgende citat:

> Handicapchefen har besluttet, at Tilsynet 2008 skal have fokus på:
> - Pædagogiske planer.
> - Administration af medicin.
> - Håndtering af vold.

Tilsynets metoder

I ganske få koncepter findes overordnede overvejelser om tilsynsmetoder. Et eksempel:

> Tilsynet gennemføres af 2 personer ved hvert tilsyn. Iagttagelser, opfattelser og tolkninger kan afstemmes og fagligheder suppleres. Spørgeren kan koncentrere sig om spørgsmålet og svaret, mens den anden iagttager og vice versa.

Formidling af tilsynets resultater

Efter hvert tilsynsbesøg udfærdiges en tilsynsrapport. Der er flere mulige modtagere af tilsynsrapporterne: politikerne, forvaltningsledelsen, tilbuddet, brugerne, de pårørende, handicapråd, mv.

Formidling til tilbudsleder

I to tredjedel af koncepterne på både voksen- og børn og ungeområdet fremgår, at tilsynsrapporterne sendes til tilbudslederen – og at tilbuddet har mulighed for at kommentere tilsynsrapporten:

> Tilbuddet har 14 dage til at gennemse og kommentere tilsynets udkast til rapporten for faktuelle fejl og misforståelser. Hvis det sociale tilbud har forslag til ændringer skal disse formuleres skriftligt og sendes til tilsynet i X Kommune indenfor 14 dage. […] Hvor tilsynet medgiver, at der kan være tale om fejl og misforståelser, vil disse blive rettet. Øvrige kommentarer, f.eks. holdningsmæssige uoverensstemmelser, vil blive vedlagt tilsynsrapporten.

På voksenområdet nævner knap en fjerdedel af koncepterne, at resultatet af tilsynet altid formidles på et møde med tilbuddet. Det samme fremgår af enkelte koncepter på børn og ungeområdet. På voksenområdet nævnes det i få tilsynskoncepter, at resultatet af tilsynet nogle gange formidles på et møde med tilbuddet. Oftest nævnes emnet ikke i koncepterne.

Formidling til brugere og pårørende

Tilsynsrapporter er offentlige dokumenter og som sådan tilgængelige for brugere og pårørende (evt. i anonymiseret form). Hovedparten af koncepterne nævner ikke eksplicit noget om offentliggørelse af tilsynsrapporter. I den gruppe koncepter, hvor offentliggørelse nævnes, offentliggøres alle tilsynsrapporter, typisk ved at alle tilsynsrapporter lægges på kommunens/regionens hjemmeside og/eller på de respektive tilbuds egen hjemmeside.

Af et mindre antal koncepter fremgår, at tværgående opsamlinger offentliggøres – heraf er nogle de samme kommuner/regioner, som også offentliggør alle tilsynsrapporter.

Herudover kan der i konceptet tages stilling til, hvordan tilsynsrapporterne formidles direkte til brugere/pårørende. Det ses i ganske få koncepter på børn og ungeområdet. Af godt en tredjedel af koncepterne på voksenområdet fremgår, at brugere og pårørende informeres om resultatet af tilsynet, fx ved at tilsynsrapporten hænges op på en opslagstavle på tilbuddet, sendes til de pårørende eller lignende, som det ses af følgende eksempel:

> Tilsynsrapporten sendes hurtigst muligt til det stedlige bruger – og pårørendeudvalg, Ældrerådet og Handicaprådet.

I øvrigt ses også denne direkte formidling af tilsynsrapporter til brugere og pårørende hovedsageligt i de tilfælde, hvor tilsynsrapporterne også offentliggøres på anden vis.

Formidling til politikere

Med hensyn til politikerne, fremgår det af ganske få tilsynskoncepter, at politikerne informeres efter hvert tilsyn. Af omkring halvdelen af tilsynskoncepterne på både voksen- og børn og ungeområdet fremgår, at politikerne informeres om flere tilsyn ad gangen. Typisk får det relevante udvalg en samlet opsummerende fremstilling af tilsynsvirksomheden en gang årligt – evt. med de enkelte tilsynsrapporter vedlagt som bilag. Dette kan fx foregå som beskrevet i citatet fra et af de tilsendte koncepter:

> Forvaltningen skal med baggrund i tilsynsrapporterne foretage en årlig afrapportering til Udvalget for Voksenservice vedrørende tilstanden på de pågældende sociale tilbud og institutioner. […] Der udarbejdes et dagsordenspunkt, hvor tilsynsrapporterne er vedlagt som bilag. På baggrund af tilsynsrapporterne orienteres om den generelle tilstand eller problemstillinger på området. Afrapportering sker på lukket møde.

Hvis et tilsyn afdækker særligt kritisable forhold vil politikerne have interesse i at blive informeret umiddelbart. Dette kan, som citatet viser, fremgå eksplicit i konceptet:

> Endvidere er det forudsat, at udvalget orienteres hurtigst muligt i sager om kritisable forhold.

Både på voksen- og børn og ungeområdet fremgår denne praksis dog af ganske få af de fremsendte koncepter. En antagelse kan være, at orientering til politikerne i disse sager er almindelig praksis, som blot sjældent beskrives i tilsynskoncepterne.

Opfølgning på tilsyn

På voksenområdet fremgår det eksplicit af lidt over halvdelen af koncepterne, at der er en procedure for at udarbejde en form for opfølgningsplan på baggrund af det udførte tilsyn. På børn og ungeområdet fremgår det af en overvejende del af koncepterne ikke tydeligt, hvorvidt der udarbejdes en opfølgningsplan på baggrund af tilsynet. Af en mindre del af koncepterne på børn og ungeområdet fremgår det imidlertid, at der udarbejdes en plan for opfølgning, som fx i dette koncept:

> <u>Opfølgning</u>
> Tilsynets opfølgning planlægges og gennemføres ud fra påbuddets karakter. Der kan fx være tale om
> - Et planlagt skærpet periodisk tilsyn, det vil fx sige tilsynsbesøg hver tredje måned i en periode
> - Et eller flere uanmeldte tilsynsbesøg
> - Opfølgning på næstfølgende regulære tilsynsbesøg

I de koncepter hvoraf det fremgår, at der udarbejdes en plan for opfølgning på tilsynet, er der en ligelig fordeling mellem, hvem der udarbejder opfølgningsplanen: Det gør enten tilbuddet selv, tilsynsførende, forvaltningen eller også sker det i samarbejde mellem tilsynsførende og tilbuddet.

Størstedelen af opfølgningsplanerne udarbejdes i forbindelse med udfærdigelsen af tilsynsrapporten. I enkelte koncepter nævnes en tidsfrist på en eller tre måneder, i et par tilfælde fremgår der ingen tidsfrist.

Koncepter for det personrelaterede tilsyn

Det personrelaterede tilsyn er kommunens tilsyn med, om den enkelte borger får et tilbud, der svarer til hans/hendes behov, og som løbende opfylder sit formål. Regionerne fører ikke personrelateret tilsyn. Formålet beskrives således i *Lov om social service*

> § 148. Kommunalbestyrelsen i opholdskommunen, jf. §§ 9-9 b i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, fører tilsyn med de tilbud, som kommunalbestyrelsen i opholdskommunen i forhold til den enkelte person har truffet afgørelse om, jf. § 3, stk. 1. Tilsynet omfatter ikke det generelle driftsorienterede tilsyn, jf. § 148 a.
> Stk. 2. Kommunalbestyrelsen i opholdskommunen, jf. §§ 9-9 b i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, skal løbende følge de enkelte sager for at sikre sig, at hjælpen fortsat opfylder sit formål. Kommunalbestyrelsen skal herunder være opmærksom på, om der er behov for at yde andre former for hjælp. Opfølgningen skal ske ud fra modtagerens forudsætninger og så vidt muligt i samarbejde med denne.

Af nogle koncepter på *voksenområdet* fremgår, at det personrelaterede tilsyn delvist overlapper et årligT opfølgende handleplansmøde jf. servicelovens § 150. I nogle koncepter fremgår det, at man opfylder tilsynsforpligtelsen i forbindelse med handleplansmøderne. En kommune noterer i sit koncept i den forbindelse eksplicit, at der skal gennemføres personrelateret tilsyn, selvom borgeren ikke ønsker en handleplan efter § 141.

Der er fremsendt markant færre koncepter for det personrelaterede tilsyn end for det driftsorienterede. Årsagen kan være det nævnte overlap mellem handleplansmøder og tilsyn – og/eller det faktum, at det personrelaterede tilsyn fremstår som en afgrænset og veldefineret opgave, som kommunerne ikke finder behov for at uddybe yderligere i et koncept.

Af de fremsendte koncepter for det personrelaterede tilsyn fremgår det af ganske få (alle på voksenområdet), at de er politisk behandlede og godkendte.

Formålet med tilsynet

Det primære formål med det personrelaterede tilsyn, som det er beskrevet i lovgrundlag og vejledninger (se ovenfor), er løbende at følge de enkelte sager for at sikre, at hjælpen fortsat opfylder sit formål, herunder om der er behov for at yde borgeren andre former for hjælp. I et af de tilsendte koncepter beskrives dette således:

> Opfølgning på de konkrete foranstaltninger foretages af den enkelte socialrådgiver og skal ske med udgangspunkt i den handleplan, der er skrevet i forbindelse med iværksættelse af foranstaltningen.
>
> Handleplanen tages op til revision/vurdering for at sikre, at foranstaltningen rent faktisk har effekt i forhold til de vanskeligheder og støttebehov, som den er iværksat for at hjælpe…
>
> Såfremt foranstaltningen ikke opfylder sit formål, skal der tages stilling til, om en ændring eller justering vil kunne resultere i, at formålet opnås, eller om foranstaltningen skal afsluttes.

I det personorienterede tilsyns sigte om at sikre, at borgeren modtager det, denne har krav på og brug for, er således både et udviklings- og et kontrolaspekt. Ingen af de fremsendte koncepter for det personrelaterede tilsyn vægter overvejende det ene aspekt frem for det andet, men der er en svag tendens til, at der lægges mere vægt på tilsynets kontrolaspekt på voksenområdet end på børn og ungeområdet.

Tilsynets hyppighed

På voksenområdet fremgår det af de færreste koncepter, hvor ofte der gennemføres personrelaterede tilsyn. Af nogle koncepter fremgår, at tilsynet gennemføres årligt eller oftere. På børn og ungeområdet nævner alle koncepterne, at der gennemføres personrelaterede tilsyn mindst en gang årligt. Det hænger formentlig sammen med den meget klare lovgivning på området, hvoraf det fremgår, at tilsynet skal gennemføres minimum en gang årligt (serviceloven § 148, stk. 3).

Tilsynets informanter

Det fremgår af de fleste af koncepterne for det personrelaterede tilsyn, at *borgeren* altid inddrages i tilsynet. På børn og ungeområdet ses et enkelt eksempel på, at børnene/de unge inddrages i nogle tilfælde. For voksenområdet skal det bemærkes, at en af kommunerne noterer, at det kan være meget vanskeligt at inddrage borgere med en vidtgående psykisk funktionsnedsættelse.

Af de fleste koncepter på voksenområdet fremgår ikke, om *pårørende* inddrages i forbindelse med det personrelaterede tilsyn. I et tilfælde inddrages pårørende altid. På børn og ungeområdet

inddrages pårørende i nogle tilfælde altid, mens de i et tilfælde så vidt muligt skal inddrages. I halvdelen af koncepterne på børn og ungeområdet fremgår det ikke, om pårørende inddrages.

Tilsynets metoder

I forbindelse med det personrelaterede spørgsmål er der set på, om koncepterne eksplicit forholder sig til tilsynets metoder. Konkret er det undersøgt, om tilsynene skal foretages med afsæt i handleplanen, om der i koncepterne er overvejelser om, hvordan tilsynet skal vurdere, at hjælpen fortsat opfylder sit formål samt om der anvendes en form for effektmåling i tilsynet.

Af alle de fremsendte koncepter fremgår det, at de personrelaterede tilsyn på både børn og ungeområdet og voksenområdet foretages med udgangspunkt i handleplanen.

På børn og ungeområdet indeholder de fleste koncepter overvejelser om, hvordan tilsynsførende skal vurdere, at hjælpen fortsat opfylder sit formål. På voksenområdet gælder dette for halvdelen af koncepterne. Et eksempel:

> I forbindelse med opfølgning på foranstaltninger vil en eller flere af følgende metoder blive brugt:
> - Samtale med barnet/den unge
> - Samtale med forældremyndighedsindehaver
> - Indhentning af udtalelser fra andre, der har kendskab til barnet
> - Samarbejdsmøder med de, der forestår foranstaltningen
> - Statusmøder med deltagelse af alle relevante fagpersoner, forældremyndighedsindehaver og evt. barnet/den unge

I halvdelen af koncepterne for det personrelaterede tilsyn på børn og ungeområdet nævnes, som det vises i eksemplet nedenfor, at en evaluering af effekten af en given foranstaltning indgår i tilsynet.

> **Vedr. evaluering af den konkrete foranstaltning**.
> Evaluering defineres i denne sammenhæng som en systematisk, tilbageskuende vurdering af den proces, der har været inden iværksættelsen af foranstaltning, kontinuiteten af foranstaltningen og effekten af foranstaltningen.
> Der evalueres på:
> - processen fra henvendelsen til forvaltningen (evt. modtagelse af underretning) til beslutning og iværksættelse af foranstaltning
> - Forløbet af foranstaltningen (kontinuitet, samarbejde, opfølgning)
> - Effekten af den/de iværksatte foranstaltninger i forhold til vanskeligheder og ressourcer der er beskrevet i § 50 undersøgelsen – herunder resultater, forandringer og barnets/familiens udbytte af indsatsen.

På voksenområdet nævner koncepterne ikke noget om evaluering af effekten.

KAPITEL 2: Tilsynsrapporter

Denne del af rapporten består af en gennemgang og analyse af de tilsendte tilsynsrapporter fra det driftsorienterede tilsyn fra udvalgte kommuner og regioner.

På baggrund af analysen af de tilsendte tilsynskoncepter er der udvalgt 10 kommuner og to regioner fordelt ligeligt på voksenområdet og børne- og ungeområdet. De udvalgte kommuner og regioner er hver især blevet bedt om at indsende de 5 seneste tilsynsrapporter fra det driftsorienterede tilsyn. Rapporterne har været genstand for den videre analyse af tilsynspraksis. Der er lagt vægt på at formidle konkrete eksempler fra tilsynsrapporterne.

I tilsynsrapporterne indgår en lang række forskellige emner. Nogle af rapporterne kommer rundt om ganske mange emner, mens andre rapporter er koncentreret om færre emner. For at sikre en ensartet analyse af rapporterne er der udvalgt en række emner, som SUS, på baggrund af analysen af tilsynskoncepterne, har fundet centrale i tilsynsfunktionen og derfor interessante at undersøge nærmere.

Emnerne er:

- Form
- Fastsatte mål
- Sammenhæng mellem opgaver og ressourcer
- Dokumentation
- Magtanvendelse
- Det pædagogiske indhold
- Opfølgning fra sidste tilsyn
- Udviklingspunkter
- Høring i tilbuddet
- Sammenhæng mellem koncepter og rapporter
- Forholdet mellem kontrol og udvikling

I kapitlet gennemgås, hvad analysen af rapporterne fortæller om hvert af ovenstående emner – først gennemgås voksenområdet, dernæst børn og ungeområdet. Der er især lagt vægt på at udvælge konkrete eksempler, som viser, hvordan ovennævnte emner indgår og behandles i tilsynsrapporterne.

Voksenområdet

I dette afsnit sættes der fokus på de tilsendte tilsynsrapporter fra det driftsorienterede tilsyn på voksenområdet. Tilsynsrapporterne er analyseret i forhold til, hvordan de forholder sig til følgende områder:

- Form
- Fastsatte mål
- Sammenhæng mellem opgaver og ressourcer
- Dokumentation
- Magtanvendelse
- Det pædagogiske indhold
- Opfølgning fra sidste tilsyn
- Udviklingspunkter
- Høring i tilbuddet
- Sammenhæng mellem koncepter og rapporter
- Forholdet mellem kontrol og udvikling

Tilsynsrapporternes form

Hvordan formidles resultaterne af tilsynsbesøgene i rapporterne? Vi har set på, om der følges en fast skabelon, og om der er ensartethed på tværs af rapporterne i de enkelte kommuner og regioner.

Følges en fast skabelon?

Langt hovedparten af rapporterne følger en fast skabelon. Skabelonen er beskrevet i konceptet enten i form af en manual eller spørgeguide eller ved, at der i konceptet oplistes, hvilke emner der skal indgå i tilsynet. For eksempel står der i konceptet fra en af de udvalgte kommuner:

> **Indholdsmæssige krav til tilsynsrapporten**
> Tilsynsrapporten udgør en central rolle i de fastlagte og systematiske procedurer, som skal sikre, at XX Kommune varetager sin tilsynsforpligtelse. Udvalget for Voksenservice har godkendt, at tilsynsrapporten, jfr. pkt. 6.1. skal indeholde en beskrivelse af følgende områder.
> 1. Kort beskrivelse af tilbuddet/institutionen. Dvs. målgruppe, tilbud, økonomiske rammer (takster), visitation, personalenormering, fysiske rammer m.v.
> 2. Kontaktformen til tilbuddet/institutionen. Tilsynsbesøg, deltagelse i behandlingsmøder, personaledage m.v.
> 3. Indsatsen – indholdet af tilbuddet og udførelsen. Her skal der fokuseres på ”bløde data”, dvs. hvordan tilbuddene faktisk virker, hvordan atmosfæren er osv. Der skal fokuseres på, det pædagogiske arbejde og den pædagogiske praksis/omsorgens udøvelse.

> 4. Resultatet af indsatsen. På hvilken måde arbejder institutionen med at vurdere og beskrive resultaterne af indsatsen, dels i forhold til de enkelte brugere og dels på det overordnede niveau.
> 5. Fokusområder fx ledelses- og personaleforhold, brugerindflydelse, nye opgaver, ventelister, magtanvendelse, pårørende samarbejde, økonomi, projekter m.v.
> 6. Det sociale tilbuds/institutionens udviklingsområder. Hvilke problemer eller nye tiltag arbejdes der med?
> 7. Magtanvendelser. Redegørelse for anvendelse af magt, når dette er relevant

Mange af koncepterne for det driftsorienterede tilsyn indeholder en spørgeguide eller manual, og det er denne guide, der er reflekteret i måden, rapporterne er bygget op. Typisk er rapporterne inddelt efter en række temaer med dertilhørende underpunkter. Formålet med manualen er, som det fremgår af nedenstående citat, at sikre bredde og ensartethed i tilsynene:

> Formålet med manualen er dels at sikre, at de tilsynsførende kommer omkring de angivne emner, dels at sikre ensartethed i tilsynene

Ensartethed på tværs af rapporterne

Jævnfør ovenstående fremstår rapporterne for den enkelte kommune eller region generelt meget ensartede. Svarene varierer naturligvis, men der svares gennemgående på samme spørgsmål. Derimod er der stor forskel kommuner og regioner imellem. Nogle rapporter følger en meget detaljeret skabelon med mange på forhånd definerede overskrifter, mens andre indeholder færre og mere overordnede temaer.

Det fremgår af de indsendte rapporter, at i de kommuner/regioner, der arbejder med mere detaljerede skabeloner for det driftsorienterede tilsyn, giver det efterfølgende en større ensartethed og mulighed for sammenligning på tværs af kommunens/regionens rapporter. Dette kan hjælpe til at skabe et samlet overblik over tilsynsbesøgene i den enkelte kommune.

Som eksempel kan gives dette udsnit om målgrupper fra en rapport med en detaljeret skabelon.

2. Målgruppe og sammensætning	**Sæt kryds**
Personer med udviklingshæmning	X
Personer med udviklingshæmning og alvorlige kommunikationshandicap	X
Personer med udviklingshæmning og betydelige adfærdsmæssige eller sociale problemer	X
Personer med udviklingshæmning og med en psykiatrisk diagnose	X
Personer med udviklingshæmning og demens / Altzheimer	X
Personer med udviklingshæmning og autistiske træk	X
Personer med udviklingshæmning og døvblindefødte	
Personer med senhjerneskader	
Personer med psykiatrisk diagnose	
Bemærkninger til målgruppen: En beboer vurderes at ligge i gråzonen udviklingsmæssigt, men vurderes alligevel at være velplaceret. Stedet har 1 beboer med dom til tilsyn.	

Mindre detaljerede skabeloner giver mulighed for at tilpasse tilsynsbesøget – og rapporten – til det enkelte tilbud og det, tilsynsførende observerer og hører dér.

Fastsatte mål

Det er generelt gældende for tilsynsrapporterne, at det kun ganske få steder fremgår helt tydeligt, hvilke mål eller standarder tilbuddets praksis på de forskellige områder vurderes i forhold til.

Inddragelse af fastsatte standarder, regler eller mål

Af enkelte af rapporterne fremgår det, at tilsynet skal vurdere tilbuddet ud fra nogle fastsatte standarder, regler eller mål. Det kan fx være kommunale kvalitetsstandarder, gældende lovgivning mv. For eksempel skrives der indledningsvis i rapporterne fra en af kommunerne af stederne:

> ”Tilsynet har fokuseret på de overordnede temaer som kontrol, kvalitet og udvikling – set i relation til emnerne: Lovgrundlag for magtanvendelse, kommunale kvalitetsstandarder for området og lokale forhold set i relation til bolig/faciliteter, beboere, personale, ledelse samt den enkelte institutions organisation og økonomi.”

Det fremgår af en del af rapporterne, at fx magtanvendelsesreglerne har ligget til grund for konkrete drøftelser. Følgende bemærkes i en rapport:

> **Magtanvendelse.**
> Punktet bliver drøftet grundigt, idet der har været nogle indberetninger og ansøgninger, der ikke lå indenfor lovens rammer.
> Samtlige nuværende alarmer blev gennemgået og der blev drøftet eksempler fra indberetning om magtanvendelse.
> Der er stor bevidsthed omkring magtanvendelse og megen fokus på etik.
> Man drøfter hele tiden mindste indgrebsprincip.
> De mange alarmer i forhold til stedets størrelse blev drøftet, der er fjernet alarmer.
> Man tænker anderledes, men omvendt har man en svær målgruppe, der uden disse hjælpemidler ville få mindre frihed.

Udover magtanvendelsesreglerne er det generelle indtryk, at det ikke fremgår eksplicit af rapporterne, hvordan standarder og regler er inddraget i tilsynsbesøget og rapporteringen.

Tilbuddets egne målsætninger

Af nogle rapporter fremgår det, at tilbuddet vurderes ud fra egne målsætninger, det kan fx være en virksomhedsplan, beskrivelse af tilbuddets kerneydelse, arbejdsgrundlag, værdigrundlag eller lignende. Dette kommer til udtryk i eksempler som dette:

> Kerneydelsen for [botilbuddet] er at give et tilbud, som er et godt hjem for mennesker med svære sindslidelser. Beboerne skal kunne få professionel støtte og hjælp til de almindelige livsprocesser, så de kan leve et så godt liv som muligt.
> Målet opnås gennem åbenhed, respekt og et anerkendende miljø med særlig fokus på, at beboerens oplevelse af livskvalitet bliver styrende for [botilbuddets] tilbud til den enkelte.
> Hver beboer har 1-2 kontaktpersoner som i samarbejde med beboeren finder målene for det gode liv.

Den citerede rapport afsluttes med at konkludere, hvorvidt tilbuddet lever op til sin egen målsætning:

> Bosted XX vurderes af tilsynsførende som et sted, hvor der arbejdes professionelt og målrettet for at sikre kvalitet og faglighed for brugerne/beboerne. Man lever op til intentionerne om at være et godt hjem for mennesker med svære sindslidelser. Beboerne synes at få den fornødne hjælp og støtte til at leve det gode liv, med de problemer de hver især har.

En enkelt kommune skiller sig ud ved, at der i alle de tilsendte tilsynsrapporter anbefales, at der påbegyndes et projekt vedrørende dokumentation af effekten af de metoder og den behandling, som anvendes i det pågældende tilbud. Et af de spørgsmål der skal stilles er: ”Er der behandlingsformer/metoder, som har en større positiv effekt hos én brugergruppe end hos en anden?” Ifølge rapporterne er formålet med at sætte projektet i gang, at dokumentationen kan anvendes som styringsredskab i forhold til tilbuddets ydelser. Af en af rapporterne fremgår, at tilsynet vil give en tilbagemelding på, hvem der kan inddrages som proceskonsulent i forbindelse med ovennævnte projekt.

Opsummerende er det overordnede indtryk fra de tilsendte rapporter, at tilsynet ofte sker på baggrund af uklare og ueksplicitерede mål og standarder. Det problematiske i ovenstående udtrykkes ganske klart i dette citat fra en af tilsynsrapporterne:

> ”[…] da der ikke udføres systematisk resultatmåling, er det ikke muligt for tilsynet at udtale sig om kvaliteten af tilbuddet.”

Det skal dog nævnes, at det i den citerede rapport anbefales, at der gennemføres en måling, der kan afdække om tilbuddet lever op til kvalitetskravene.

På områder hvor der er konkrete krav i lovgivningen, fx i magtanvendelsesreglerne, fremgår det af mange af tilsynsrapporterne, at der i tilsynet tages udgangspunkt i den gældende lovgivning. ”Overholdes loven?”, spørges der. På disse områder fremgår det mere tydeligt i rapporterne, hvad der vurderes i forhold til, end på mere ”bløde” områder som fx effekten af pædagogiske tilgange og metoder.

Indtrykket er, at i de rapporter, hvor der tages tydeligt udgangspunkt i fastlagte mål, er der også en tilbøjelighed til afslutningsvis at foretage en vurdering af, om tilbuddet lever op til de fastlagte mål. Dette gælder især for tilsynsrapporter, hvor der tages udgangspunkt i mere specifikke mål, fx tilbuddets egne målsætninger end i overordnede kommunale eller regionale kvalitetsstandarder. En forsigtig konklusion vil være, at jo mere specifikke mål jo lettere vil det være for tilsynet at foretage en egentlig vurdering af tilbuddet.

Sammenhængen mellem opgaver og ressourcer

Hvordan forholder tilsynet sig til – i rapporterne - om der er en sammenhæng mellem tilbuddets opgave, målgruppe og de personalemæssige ressourcer og fysiske rammer, der er i tilbuddet?

Personalemæssige ressourcer som en del af tilsynet

I alle rapporterne tages personaleforhold op til drøftelse, og der bruges relativt megen plads på dette område i rapporterne. Under dette emne berøres især personalemæssige ressourcer og kompetencer i relation til tilbuddets formål og opgaver, men også forhold der har mere med personalets arbejdsforhold tages op. Konkret berøres især følgende temaer:

- Normering
- Udskiftning i personalegruppen
- Sygefravær
- Personalets kvalifikationer
- Fagsammensætning i personalegruppen

I enkelte tilfælde foretages en eksplicit vurdering af forholdet mellem tilbuddets personalemæssige ressourcer og de opgaver, tilbuddet skal udføre. For eksempel:

> Boformen har gennem længere tid haft overbelægning men har først for nylig fået tilført ekstra midler til ansættelse af mere personale. Det vurderes, at der med ovenstående ændringer både er en hensigtsmæssig normering og fagsammensætning i forhold til de ydelser, der leveres.

I enkelte rapporter fremgår, at medarbejderne er blevet spurgt til deres oplevelse af de ressourcer, der er til stede. For eksempel:

> Under interviewet gav medarbejderne udtryk for at mangle tid til at tage sig af de opgaver, der er lagt ud til dem.

I ganske få rapporter er beboernes oplevelse gengivet. For eksempel:

> Beboerne oplever, at medarbejderne har travlt i dagtimerne og efterlyser mere tid til snak i akutte situationer.

Fysiske rammer

I forhold til de fysiske rammer fremgår det af de fleste rapporter, at det som minimum registreres, hvordan rammerne fremstår. For eksempel:

> Siden tilsynet i 2007 har man bygget et flot køkken, fødevaredepot, nyt badeværelse, to nye terrasser […].

Der er også nogle eksempler på, at det vurderes, om der er overensstemmelse mellem beboergruppen og de fysiske rammer. For eksempel:

> Tilsynet bemærker, at fællesrummet ikke afspejler, hvem der bor på stedet, idet der ikke ses sansestimulerende redskaber og kommunikationssystemer, der tilgodeser beboernes handicap og behov. Det er nye rammer og personalet arbejder på det.

Anvendelse af dokumentation

I hvilket omfang fremgår det af rapporterne, om der er dokumentationskrav ved tilsynsbesøgene, og hvordan anvendes og vurderes dokumentationen?

Indeholder rapporterne dokumentation?

Af mange rapporter fremgår det, at tilsynsfører har set forskellig dokumentation i forbindelse med tilsynsbesøget. Det kan fx dreje sig om sygefraværsstatistik, virksomhedsplaner, handleplaner medicin eller lignende.

Et eksempel:

> Der er udarbejdet virksomhedsplan for det sociale døgncenter A og lederaftale med direktøren for Området i Kommunen i 2007. Tilsynet har modtaget kopi af virksomhedsplanen.

Og et andet eksempel:

> Ved gennemgang af mappe og handleplan findes en fin udarbejdet handleplan. Det kan ikke umiddelbart ses, at brugeren er medinddraget, hverken ved underskrift eller omtale i handleplanen. Det oplyses, at det er tilfældet.
> Medicinkort mangler i mappen (det blev oplyst ved medicin gennemgang, at det ville være der).

Hvordan anvendes dokumentation i tilsynet?

Det fremgår af de tilsendte tilsynsrapporter, at dokumentation i overvejende grad anvendes til at kontrollere, hvorvidt handleplaner, virksomhedsplaner, rygepolitikker, medicinhåndtering mv. rent faktisk foreligger og lever op til standarderne. Det vil sige, at det overvejende er kontrolaspektet af tilsynet, som tilgodeses i forbindelse med anvendelse af dokumentation. For eksempel:

> Tilsynsførende har fået udleveret et par vilkårligt udvalgte handleplaner og har ingen kommentarer til disse.

Og et andet eksempel omkring medicinhåndtering:

> **Medicin**
> Det generiske navn skal påføres medicinkortet.
> PN medicin – der skal angives, hvad dette gives imod.
> Kopi af medicinoversigt skal forefindes i den enkelte beboers mappe.

Af enkelte tilsynsrapporter fremgår det, at dokumentation anvendes til at støtte de vurderinger og anbefalinger, der foretages i løbet af et tilsynsbesøg. Her er et eksempel i forbindelse med sygefraværsstatistik:

> Tilsynet har modtaget oplysninger om medarbejderfravær for perioden 1. januar – 31. august 2008. Det samlede sygefravær er opgjort til 1735,5 timer svarende til en sygefraværsprocent på 8,9 (fravær pga. barsel og barns sygedag er ikke medtaget). Sygefraværet synes højt i forhold til det generelle sygefravær i Kommunen. Tilsynet har under besøget observeret en lidt afventende stemning blandt medarbejderne samt et forholdsvis højt sygefravær. Tilsynet anbefaler, at der arbejdes på at nedbringe dette.

Af nogle rapporter fremgår handleplaner som et aktivt omdrejningspunkt for vurderingen af, i hvilket omfang tilbuddet tager højde for den enkelte beboers behov og ønsker. For eksempel:

> Der udarbejdes pædagogiske handleplaner for hver beboer. Arbejdet foregår i et samarbejde mellem beboer og personale. Der opstilles mål for den enkelte beboers udvikling, og der arbejdes med en struktureret hverdag for den enkelte […]. Handleplanen er ikke en skuffeting, men et aktivt styringsredskab for medarbejdere og beboere.

Magtanvendelse

Der indgår et selvstændigt afsnit om magtanvendelse i alle de tilsendte tilsynsrapporter på voksenområdet. I rapporterne beskrives, hvorvidt der har været indberetninger om magtanvendelse siden sidste tilsyn. I nogle rapporter angives antallet, i andre angives det ikke. I en del tilfælde tages der eksplicit stilling til, om procedurerne i forbindelse med magtanvendelsesreglerne er overholdt.

I enkelte rapporter er det reflekteret, at der har været en dialog om konkrete tvivlssager, og der er givet konkrete råd, tilbuddet kan arbejde videre med. For eksempel:

> Tilbuddet anbefaler, at den tilsynsførende på magtområder inddrages i forhold til en genopfriskning af reglerne vedr. magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten – rådgivning og undervisning af medarbejderne - også omkring dilemmaer mv.

Overvejelser om den pædagogiske praksis

Den pædagogiske opgave

I hovedparten af rapporterne indgår der i et eller andet omfang et selvstændigt afsnit om den pædagogiske opgave. I afsnittene er det temaer som pædagogiske planer, motivation, brugerindflydelse og kommunikationssystemer, der berøres.

Det er kendetegnende for mange af rapporterne, at afsnittene er meget beskrivende. For eksempel:

> På botilbuddet arbejdes der problemorienteret, målrettet, tidsafgrænset og med dokumenteret indsats via individuelle handleplaner. Der er fokus på den anerkendende tilgang i arbejdet med beboerne, men der inddrages forskellige videnskabelige forankrede metoder alt efter den enkeltes behov og funktionsniveau. Primært arbejdes med kognitiv miljøterapi og ego-støttende aktiviteter.
> På boformen arbejdes der ud fra et fælles værdigrundlag baseret på værdierne: respekt, ansvarlighed, åbenhed, faglighed og fleksibilitet. Det er intentionen at støtte den enkelte beboer i, at tage ansvar for eget liv, samt at den enkelte arbejder hen mod, at leve efter sin egen opfattelse af livskvalitet. – ”At blive chef i eget liv ”.

Det fremgår af mange af de tilsendte rapporter, at de pædagogiske planer ofte er omdrejningspunkt for en dialog om tilbuddenes pædagogiske arbejde under tilsynsbesøget. Ofte tager dialogen afsæt i den enkelte beboer og fokuserer på, hvordan der arbejdes med individuelle planer. For eksempel:

> Det pædagogiske arbejde:
> Anvendelse af pædagogiske planer i praksis:
> Alle beboere har en pædagogisk plan. Der er faste procedurer på området. Der anvendes samme praksis som ved sidste tilsyn, idet stedet bruger det gamle materiale fra Amtet. Materialet indeholder basisoplysninger vedr. den enkelte beboer, funktionsbeskrivelse, indsatsområder, mål, metoder, evaluering.
> Planerne er grundige. Der er en god sammenhæng imellem funktionsniveau, beboerønsker, mål og metoder.

Af enkelte tilsynsrapporter fremgår der, som i nedenstående eksempel, en dialog om sammenhængen mellem tilbuddets målsætninger, målgruppe og de valgte pædagogiske metoder.

I rapporten beskrives først de pædagogiske målsætninger:

> Den socialpædagogiske indsats tager afsæt i den enkelte beboer. Således tilrettelægges dagligdagen sammen med den enkelte beboer på en måde som gør ham/hende i stand til at leve et liv ud fra egne behov og ønsker. Den socialpædagogiske indsats tager overordnet afsæt i at:
>
> - forebygge at problemer forværres,
> - forbedre den enkeltes sociale og personlige funktioner og udviklingsmuligheder,
> - forbedre mulighederne for den enkeltes livsudfoldelse gennem kontakt, samvær, aktiviteter, behandling og pleje og
> - yde en helhedsorienteret indsats med servicetilbud afpasset efter den enkeltes ønsker, behov og muligheder.

De overordnede målsætninger følges i tilsynsrapporten op af en beskrivelse af en dialog mellem tilsynsfører og medarbejdere og forstander om handleplaner og beboerindflydelse, hvor tilsynsføreren undersøger, hvordan der arbejdes med målsætningerne i praksis. Uddrag af den beskrevne dialog:

> Medarbejderne fortæller, at beboerens kontaktperson udarbejder den pædagogiske handleplan ud fra den evaluering, der er lavet af sidste års mål. Evalueringen er på forhånd drøftet på et personalemøde i huset. Personalemødet drøfter desuden de nye mål for de kommende år. […] Der tages primært udgangspunkt i beboernes egne ønsker. Hvis beboeres siger nej til de mål, der er sat, respekteres det.[…] Forstanderen kommer med et eksempel på en beboer, der en dag ikke ville på arbejde, sådan som det ellers er fastsat som mål i handleplanen. Vedkommende gik ud til døren, men satte sig ned og nægtede i første omgang at tage af sted. Først da chaufføren lukkede døren til bussen, gik han ud til bussen og kørte med. Det kan være svært at tolke, hvad der bliver sagt nej til, men nej'et respekteres og undersøges. Det afgørende er, at der er en individuel tilgang til at søge at aflæse og tolke den enkelte beboers ønsker og behov.[…]"

Sammenhæng mellem tilbuddets målgruppe og ydelser

Overvejelser om sammenhæng mellem tilbuddets aktuelle målgruppe og de ydelser, der tilbydes, reflekteres i rapporterne ved, at der i omkring halvdelen af rapporterne er et særskilt afsnit, som omhandler tilbuddets målgruppe. I disse afsnit er det ofte karakteristika ved målgruppen, om der er ændringer i målgruppen, beboersammensætning, er alle beboere velplacerede eller lignende, som beskrives.

Det kommer fx til udtryk således:

> Målgruppen er blevet yngre og har typisk en anden type misbrug end de lidt ældre beboere, som primært misbruger alkohol og/eller hash. Samtidig opleves det, at problematikkerne hos de enkelte beboere er blevet langt mere komplekse, og mange har i højere grad end tidligere behov for 1 til 1 kontakt.

Et andet eksempel, hvor det er forstanderens vurdering, der gengives:

> Forstanderen siger, at målgruppen i de seneste år har ændret sig til at være mere præget af mennesker med personlighedsforstyrrelser – eksempelvis borgere med ADHD, som har et misbrug. Dette er en stor og spændende udfordring i forhold til den faglige udvikling på tilbuddet.

Og et sidste eksempel, hvor det eksplicit vurderes, om der er sammenhæng mellem målgruppen og ydelserne.

> Over de sidste 4-5 år har beboergruppen ændret sig. Beboerne har nu flere diagnoser og forhindringerne for at leve det gode liv er mere massive. Ydelserne er tilpasset til målgruppen.

Overvejelser om faglig udvikling

Ovennævnte citater viser, at mange tilbud oplever ændringer i målgruppen. I den sammenhæng er det interessant, hvordan emnet faglig udvikling behandles i rapporterne. Når rapporterne indeholder overvejelser i forhold til faglig udvikling, er det typisk med temaer som:

- Supervision
- Efteruddannelse og kurser
- MUS-samtaler
- Personalemøder
- Samarbejde – internt og eksternt
- Metodeudvikling

I mange rapporter behandles faglig udvikling i et selvstændigt afsnit. I en kommune spørges fx i alle tilsynsrapporter: ”Hvordan sikrer I jer en stadig kvalificering af personalet?”

I hovedparten af rapporterne har afsnit om faglig udvikling en meget beskrivende karakter. Når det indgår i tilsynsrapporten, er det med en beskrivelse af, om faglig udvikling finder sted, ikke om det er en relevant faglig udvikling. For eksempel:

> Tilbuddet tilbyder medarbejderne en PPK-samtale (Personlig Professionel Konsultation) med afdelingslederen hver 6. uge og afholder MUS-samtaler en gang årligt. Medarbejderne har endvidere mulighed for at lade sig skrive op til supervision. Alle medarbejdere har gennem deltagelse i interne kurser erhvervet basisdelen i systemisk teori. Der afholdes løbende interne kurser i relation til brugergrupper fx selvskadende piger, borderlinere o.l. Deltagelse i eksterne kurser sker efter ansøgning, og medarbejderne giver under interviewet udtryk for, at de oplever lydhørhed overfor ønsker om efteruddannelse, arbejdstider o.l. Der er mulighed for at arbejde med det, som man brænder for. Tilsynet bemærker, at medarbejderstaben er tværfagligt sammensat, at der er stor tilfredshed med arbejdspladsen og at medarbejderne løbende tilbydes efteruddannelse.

Opfølgning fra sidste tilsyn

Det fremgår af en del af rapporterne, at tilsynsrapporten fra sidste tilsyn indgår som baggrundsmateriale til tilsynsbesøget. For eksempel:

> Tilsynet bestod af en fysisk gennemgang på Tilbuddet, efterfulgt af et fælles møde med ledelse og medarbejderrepræsentanter. Følgende materiale indgik i tilsynet:
> 1) Tilsynsrapport fra 2007
> 2) Tilbagemelding på tilsynsrapporten 2007

Opfølgningen fra sidste tilsyn indgår sjældent som et fast punkt i rapporterne. Det fremgår derimod, at opfølgning inddrages løbende på de områder, hvor det findes relevant. Det drejer sig især om områder, hvor der har været evt. påbud og anbefalinger. For eksempel:

> Repræsentanter for medarbejderne efterspurgte under tilsynets sidste besøg i november 2007 mere efteruddannelse, nye fagbøger og budget til arbejdstøj.
> Der er siden iværksat tilbud om efteruddannelse i problemløsende gruppeterapi efter CENAPS-metoden[1] og indkøbt mere faglitteratur. Tilbuddet tilbyder introduktions- og efteruddannelse i interne forløb. Tilsynet har modtaget tilbuddets politik for kompetenceudvikling.

Der er også et enkelt eksempel på, hvordan der systematisk følges op på en særlig pædagogisk fremgangsmåde:

> ”Vi havde på vores tilsynsbesøg i 2007 hørt om begrebet ”stilletime”, som vi gerne ville høre nærmere om. Vi inddelte spørgsmålene således, at personalet startede med deres perspektiv, senere ledelsen og til sidst beboernes perspektiv. ”

[1] CENAPS-metoden er et system til diagnosticering og behandling af misbrugsforstyrrelser samt psykiske forstyrrelser, personlighedsforstyrrelser og livskriser, der relaterer til misbrug.

Udviklingspunkter i tilsynsrapporterne

I hovedparten af rapporterne er der et afsluttende afsnit med en sammenfatning af tilsynsbesøget, hvori der også indgår anbefalinger eller udviklingspunkter til tilbuddet.

Anbefalingerne varierer meget fra kommune til kommune. I nogle af tilsynsrapporterne er anbefalingerne meget konkrete, som det fx fremgår af nedenstående eksempel.

> **Anbefalinger og vejledning:**
> - [Navn] bør kontaktes i forbindelse med de nye rengøringskontrakter.
> - Tag kontakt med tilbud X og hør, om der er noget i deres IT- projekt, der kan benyttes.
> - Det bør overvejes at benytte billedmateriale i de pædagogiske handleplaner.
> - Ledsagerordningerne bør revurderes en gang om året på handleplansmødet.
> - I forbindelse med indberetning af magtanvendelse i helligedage og i weekend bør det overvejes at sende indberetningen med almindelig post eller via Outlook i stedet for at benytte rundkøreren for at kunne holde de skrappe tidsfrister.
>
> **Påbud:** Ingen

I andre rapporter er anbefalingerne mere overordnede. For eksempel:

> **Opsamling**
> Tilsynet varede nogle timer.
> Der var interview med teamlederen, med personale på arbejde og med en enkelt beboer.
> Der blev givet udtryk for, at der havde været en del problemer, højt sygefravær, omlægning af arbejdstider, mange ledere på kort tid. Der bliver arbejdet med de vanskeligheder, dette har medført og medfører.
> Såvel ledelse som personale syntes, at det går i den rigtige retning. Personalet gav udtryk for, at problemerne var på det personalemæssige område. Beboerne har og har hele tiden haft et godt tilbud.
> Anbefalinger:
> Fortsat fokus på helhedsplaner – Specielt på uensartetheden.
> Medicin anbefalinger fra det uanmeldte tilsyn skal følges.
> Der skal være højt fokus på arbejdsmiljø.
> Dagbeskæftigelse.
> Fortsat fokus på og skærmning af alle beboere når der opstår akutte psykotiske udbrud hos enkelte beboere.

Høring på tilbuddet

I tilsynsrapporterne fra en enkelt kommune fremgår det tydeligt, at rapporterne har været til høring i tilbuddet (se eksemplet nedenfor). I dette tilfælde er det både ledelsen og medarbejderne, der er

blevet hørt. Det fremgår ikke af rapporterne fra de øvrige kommuner og regioner, hvorvidt rapporterne har været til høring i tilbuddet.

> **Høringssvar**
> A har haft tilsynsrapporten i høring, og har afgivet følgende bemærkninger:
> ”Gode idéer og synspunkter som ledelsen vil tage til efterretning efter at have læst rapporten:
> 1. Vi vil sammen med beboer – og brugerråd tage imod idéen om et åbent hus arrangement.
> 2. Rapporten vil blive drøftet på førstkommende SU og SI for at drøfte beboernes oplevelse af, at personalet har travlt.
> 3. Vi vil i ledelsen drøfte normeringer og struktur for at imødekomme beboernes forventninger og behov.
> Rapporten har været ude til høring ved de øvrige deltagere, og centerlederen har ikke modtaget nogen kommentarer udover, at de synes, den er meget flot skrevet og at de glæder sig til, at den må offentliggøres.

Det betyder imidlertid ikke nødvendigvis, at rapporterne fra de øvrige kommuner og regioner ikke har været i høring. Af de fleste koncepter fremgår som nævnt i forrige kapitel, at tilsynsrapporterne skal i høring i de pågældende tilbud. Når dette ikke fremgår af rapporterne, kan det hænge sammen med, at det ikke er en del af proceduren at indarbejde høringssvar i rapporterne.

I en enkelt kommune fremgår det af de tilsendte rapporter, at ledelsen allerede ved tilsynsbesøget får mulighed at komme med kommentarer.

> Tilbudsledelsens afsluttende bemærkninger:
> Tilbuddets ledelse giver udtryk for, at det er svært at finde en linje i hvordan og hvor informationerne i kommunen formidles, herunder kursus- og opdateringsmeddelelser fra de forskellige stabe.
> Aktuelt foregår tingene, efter ledelsens opfattelse, meget spredt, hvilket ikke er tilfredsstillende.
> Som eksempel nævnes en pulje rettet mod kompetenceudvikling, der først kom tilbuddet for øje i sidste øjeblik.
> Der mangler ifølge ledelsen en overordnet kommunikations- og informationsstrategi, der tydelig informerer om, hvilke kanaler der bruges til hvilke informationer.
> Ledelsen bemærker, at det er svært at være leder, når man ikke selv er med til at drøfte takster og ikke kan få de fornødne informationer omkring ændringer i budgettet.
> Der bør være mulighed for regulering af takster i forbindelse med overenskomst/lønreguleringer.

Sammenhængen mellem tilsynskoncepter og tilsynsrapporter

I rapporterne indgår i overvejende grad de temaer, koncepterne lægger op til skal indgå i et tilsynsbesøg og de manualer, der er udarbejdet som en del af konceptet, anvendes og følges.

I en del af koncepterne lægges der dog op til, at der på forskellige områder foretages en vurdering af tilbuddets praksis, for eksempel.

> Under hvert tema kommer Tilsynet med en generel vurdering, hvorefter der kan gives bemærkninger på 3 niveauer, henholdsvis råd og vejledning, henstilling eller påbud.

Og et andet eksempel:

> Tilsynsrapporten bidrager til, at forvaltningen regelmæssigt opsamler og bearbejder viden og information på en række centralt udvalgte områder om de enkelte sociale tilbud og institutioner. Dermed kan forvaltningen på systematisk vis vurdere indholdet af tilbuddene og den måde opgaverne løses på samt forholde sig til denne information i forhold til gældende lovgivning og mål for området.
> De udvalgte fokusområder indebærer, at tilsynsrapporten dækker både pædagogiske/faglige, ledelsesmæssige og driftsmæssige forhold på de enkelte tilbud og institutioner.

Denne vurdering – især når det gælder den pædagogiske praksis – fremgår dog i mindre grad end det kunne forventes af tilsynsrapporterne.

Det generelle indtryk er, at selvom rapporterne generelt følger koncepterne, er der ikke den grad af refleksion og vurdering af effekten af tilbuddet (ydelsen), som der lægges op til i koncepterne.

Det er dog SUS' indtryk, at koncepterne i høj grad understøtter tilsynsbesøget og rapporteringen.

Forholdet mellem kontrol og udvikling

Analysen af rapporterne har generelt vist, at det er kontrolaspektet, som er det mest fremherskende. Om dette skyldes, at udviklingsaspektet tilgodeses i andre dele af det samlede tilsyn i den enkelte kommune eller region, for eksempel i det løbende pædagogiske tilsyn eller via pædagogisk rådgivning, fremgår ikke af rapporterne.

På baggrund af rapporterne kan SUS konkludere, at tilsynsbesøgene, som de er reflekterede i rapporterne, generelt anvendes til at føre kontrol med, om tilbuddene leverer de ydelser borgeren har krav på, og i mindre grad til at anspore til udvikling af den pædagogiske praksis. I en fortsat dialog om tilsynspraksis vil det derfor være relevant at overveje, om – og i givet fald hvordan – udvikling af den pædagogiske praksis i højere grad kan tilgodeses i tilsynet.

Børn og ungeområdet

I dette afsnit behandles de tilsendte tilsynsrapporter på børn og ungeområdet. Ligesom på voksenområdet er rapporterne analyseret i forhold til, hvordan de forholder sig til følgende områder:

- Form
- Fastsatte mål
- Sammenhæng mellem opgaver og ressourcer
- Dokumentation
- Magtanvendelse
- Det pædagogiske indhold
- Opfølgning fra sidste tilsyn
- Udviklingspunkter
- Høring i tilbuddet
- Sammenhæng mellem koncepter og rapporter
- Forholdet mellem kontrol og udvikling

Tilsynsrapporternes form

Følges en fast skabelon?
Langt hovedparten af rapporterne følger en fast skabelon. Mange af koncepterne indeholder en spørgeguide, tjekliste eller manual og det er denne guide, der er reflekteret i måden, rapporterne er bygget op.

Typisk er rapporterne inddelt efter en række temaer med dertilhørende underpunkter. I ét tilfælde følges en skabelon, som tydeliggør hvad henholdsvis ledelsens, medarbejderes, brugeres og pårørendes kommentarer er under hvert tema. Dette giver mulighed for, at eventuelle nuancer og forskellige holdninger kan komme til udtryk i rapporten.

Ofte afsluttes hvert tema-afsnit med 'tilsynets bemærkninger', hvor der skrives vurdering, anbefalinger eller påbud. I disse tilfælde indeholder rapporterne også en opsamling på disse anbefalinger enten som start eller afslutning på tilsynsrapporten.

Nedenfor vises et eksempel på en fast disposition for en tilsynsrapport:

1. Sammenfattende vurdering

2. Driftsmæssige forhold
- fysiske rammer
- økonomi
- belægning
- personalesituation
- arbejdsmiljø
- hygiejne
- kost m.m.
- maskiner m.m.
- eksternt samarbejde
- vurdering af driftsmæssige forhold

3. Den pædagogiske praksis
- pædagogisk koncept og metode
- handleplaner/ generelle handleplaner
- visitation
- pædagogikkens omsættelighed
- brugerindflydelse
- udviklingsaktiviteter og projekter
- magtanvendelse og evt. Klagesager

4. Vurdering af den pædagogiske praksis
- kvaliteten af det pædagogiske arbejde
- forholdet mellem metode og målgruppe

Formålet med en manual eller lignende er primært at sikre en ensartethed i tilsynene og rapporterne. Derudover fremmer en fast skabelon overskueligheden i læsningen af rapporterne på tværs af tilbuddene, hvilket givetvis må gøre det lettere at udarbejde den samlede rapportering, som oftest forelægges de politiske organer. I et koncept står der eksempelvis:

> Form og indhold af rapporterne skal sikre, at politikerne får forelagt et materiale, der på den ene side sikrer overblik og den nødvendig indsigt og hvis tilvejebringelse og behandling på den anden side ikke er unødvendigt ressourcekrævende.

Ensartethed på tværs af rapporterne i de enkelte kommuner og regioner
Som det fremgår ovenfor, følger rapporterne fra den enkelte kommune eller region overvejende den samme skabelon. Kun i et enkelt tilfælde har vi modtaget meget forskelligartede tilsynsrapporter fra den samme kommune, og det er svært at gennemskue, hvad dette skyldes. Svarene og omfanget varierer naturligvis efter, hvad der er mest aktuelt på det enkelte tilbud, men spørgsmål og emner er gennemgående.

Hvordan tager tilsynet udgangspunkt i på forhånd fastsatte mål?

I de rapporter, hvor der tages afsæt i på forhånd fastsatte mål, gøres det forskelligt. Der er eksempler på, at det af tilsynsrapporten blot fremgår, at tilsynsførende har kontrolleret, hvorvidt tilbuddene har formuleret en acceptabel virksomhedsplan. For eksempel:

> 5.a Virksomhedsplan og mål
> Virksomhedsplan for 2008 har foreligget siden februar med fine mål til det fremadrettede arbejde.

I nogle tilsynsrapporter beskrives det kort, hvilke områder driftsaftaler, virksomhedsplaner og lignende omfatter. Der refereres, men kommenteres ikke – eller det noteres, at "Tilsynet har ingen bemærkninger". For eksempel:

> 5.a Virksomhedsplan og mål
> Tilsynet noterer sig virksomhedsplanen om udvidet forældresamarbejde, sundhed, aktivitet og motion samt fusion af Heldagsskolen, [tilbud X] og [tilbud Y] dag- og døgnskole.
> 5.c Tilsynets bemærkninger
> Ingen bemærkninger.

Der er også en del eksempler på, at tilbuddenes målsætninger refereres i deres helhed, men at der ingen dialog eller vurdering er af målene.

I andre tilsynsrapporter inddrages målene fra fx en driftsaftale mere aktivt, idet tilsynet beder lederen kommentere de enkelte mål. For eksempel:

> [Tilbuddet] har opstillet følgende specifikke mål/indsatsområder for 2007/2008: […]
> 3) Styrke den personlige udvikling hos beboerne. Udvikling af beboerens egne evner og selvbillede, herunder udvikling af sociale kompetencer.
> 4) Styrke medarbejdernes indsigt i, hvordan beboernes behov ændres i de forskellige livsaldre, som barn, ung, voksen og folkepensionist, herunder ved demens.
> 5) Øget bevidsthed om "den gode samtale" i forhold til elever og beboere.
> 6) Det sunde liv for [tilbuddets]'s elever og beboere – med særligt fokus på kost og motion.
> 7) Fastholdelse af seminariet som [tilbuddets] enhed for forskning og udvikling, via:

> Brugertilfredshedsundersøgelse blandt voksne beboere.
> Pilotprojekt om ADHD.
> 8) Det psykiske arbejdsmiljø – det vil sige forebyggelse af stress.
>
> Ledelsens bemærkninger:
> Siden fastlæggelsen i driftsaftalen er indsatsområderne blevet justeret – således er indsatsområderne 1 og 3 lagt sammen. Der er lavet målsætning for indsatsområderne samt gjort overvejelser om og udarbejdet forslag til handlinger mv. En stor del af arbejdet er foregået i ledelseskredsen og lederrådet.

Efterfølgende konkluderes i disse tilsynsrapporter, hvorvidt stedet forventes at nå de opstillede mål. I et enkelt eksempel konkluderer tilsynet, at tilbuddet "får meget vanskeligt ved at opfylde de forventede mål" i en driftsaftale. Det noteres, hvad dette skyldes.

Der er også eksempler på, at tilsynet tager udgangspunkt i mere overordnede og mindre 'målbare' mål fra tilbuddenes værdigrundlag (som i det konkrete eksempel indgår i driftsaftalen):

> Medarbejderne beskriver [tilbuddets] kerneydelse, som det at give det enkelte barn/unge de bedste muligheder for at udvikle sig og bruge egne ressourcer. Det sker med udgangspunkt i [tilbuddets] særlige pædagogik, hvor børnene/de unge bl.a. støttes og udfordres gennem skabende kunstneriske processer. Medarbejderne synes, at det af og til kan være svært at leve op til målsætningerne. Fx hvis der er overbelægning på en afdeling […].
> Tilsynets bemærkninger:
> Det opleves, at der er god overensstemmelse mellem de overordnede værdier og det arbejde, der udføres på [tilbuddet]. Tilsynet finder, at medarbejdernes bemærkninger om problemerne i forbindelse med overbelægning m.v. bør skærpe ledelsens opmærksomhed på disse situationer.

I eksemplet ovenfor ses det, at tilsynsførende har undersøgt tilbuddets mål gennem en dialog med medarbejdere. Af andre tilsynsrapporter fremgår det, at tilsynet kontrollerer, hvorvidt medarbejdere og pårørende har kendskab til/inddrages i forhold til tilbuddets mål. For eksempel:

> Den interviewede medarbejder ved, at der er indgået en driftsaftale med [myndighed], men kender ikke nærmere til indholdet og målepunkterne heri. […] Forældrene kender ikke indholdet i driftsaftalen. […]
> Tilsynets bemærkninger:
> Generelt bemærkes, at udarbejdelsen af driftsaftalen indtil nu har været forestået af ledelsen. Det er intentionen fremover at inddrage medarbejderne i højere grad.

Der er også eksempler på, at tilsynet forholder sig til tilbuddets mål ved at sammenligne oplysninger fra de unge og ledelse/medarbejdere:

> Det er tilsynets vurdering, at der er overensstemmelse mellem [tilbuddets]'s egne beskrivelser af de pædagogiske mål for arbejdet med de unge og de unges beskrivelser af, hvad der faktisk sker i dagligdagen.

Der er ingen eksempler på, at decideret måling af effekten af tilbuddenes pædagogiske indsats indgår i tilsynet. I nogle rapporter refereres om tilbud, der selv arbejder med måling af indsatsen:

> Udviklingsmål
> Måling af indsats: Opholdsstedet er tilmeldt 3. bølge vedrørende akkreditering af de private opholdssteder.

Og i en anden rapport:

> Ved tilsynsbesøget i 2007 havde [tilbuddet] netop udviklet en manual til behandlingsevaluering. […] [tilbuddet] har fået rigtig god feedback fra [de anbringende kommuner], som mener at behandlingsevalueringer er meget anvendelige, da de punktvis skitserer præcist hvilket udbytte barnet/den unge får af opholdet på [tilbuddet]. […] Det skaber en anden tilgang til børnene at se på deres udviklingsmål. Ledelsen har erfaret, at som følge af processen er der blevet meget mere fokus på behandlingstænkningen.

Opsummerende er indtrykket fra de tilsendte rapporter på børn og ungeområdet, at tilsynet ofte vurderer tilbuddene på baggrund af uklare og ueksplicitерede mål og standarder. Det gør det svært at 'vurdere vurderingen'.

Det er SUS' indtryk, at tilsyn med afsæt i fastsatte og tydelige mål for indsatsen formentlig vil være mere anvendelige både til kontrol og udvikling: Fastsatte mål betyder, at tilsynets vurderingskriterier bliver tydeligere for alle implicerede parter. Tilsynsrapporter der inddrager tydelige mål vil derfor være et mere anvendeligt udviklingsredskab for lederen af tilbuddet. Samtidig giver det de pårørende bedre muligheder for at vurdere og kontrollere tilbuddene. Det samme gælder også forvaltningschefer og politikere.

Sammenhængen mellem opgaver og ressourcer

Der er mange eksempler på, at tilsynsrapporterne behandler forholdet mellem tilbuddenes opgaver og ressourcer. Der spørges til, om tilbuddene har de fornødne ressourcer og rammer til at udføre deres pædagogiske arbejde.

Forvaltningscheferne kan dermed bruge informationen som tegn på, at der skal følges nærmere op på, om og hvordan tilbud X eller Y kan udføre deres opgaver indenfor de givne ressourcemæssige rammer. Politikerne – som får en sammenskrivning af alle rapporter – har interesse i en

opsummering, der fx fortæller dem, at flere tilbud i kommunen vurderer, at manglende ressourcer aktuelt påvirker deres muligheder for at leve op til opgaven.

Konkret fokuseres især på, hvad personaleforhold og i mindre grad de fysiske rammer betyder for tilbuddenes muligheder for at udføre deres opgaver.

Først et eksempel omkring de fysiske rammer:

> Specialbørnehaven XX er bygget i 1998 og er velindrettet til formålet. Der er to grupperum samt to stillerum, velindrettet hygiejnerum, stort aktivitetsrum og fysioterapirum. Rummene er forbundne med særlige brede gange med køkkenalrum, der giver mulighed for fysisk udfoldelse.
> Specialbørnehaven XX har en fælles veletableret legeplads samt et Snoezelhus (sansehus) med rige muligheder for fysiske og sansemæssige oplevelser og udfordringer.

Et par eksempler på, hvordan der ses på, hvad personaleressourcer betyder for de pædagogiske opgaver:

> Generelt køber [tilbuddet] den ekspertise, der er brug for.

Et andet sted:

> Medarbejdere:
> […] Medarbejderne fortæller, at det er svært at få vikarer – lønnen er for lav.

Og endnu et eksempel: <u>Personalepolitik</u>

> Medarbejdere:
> Under punktet Kerneydelse har medarbejderne anført følgende: Normeringen er for ringe, især i forhold til den meget blandede målgruppe. Der nævnes et andet eksempel, hvor en dreng med ADHD pt. bruger mange ressourcer. Der er normalt 3 medarbejdere på arbejde til 8 børn/unge.
> Pårørende:
> […] Personalenormeringen kan være for lille, hvis der er en der bliver udadreagerende – nogle af disse episoder kan blive meget voldsomme – og her kræves mere personale, hvis man både skal skærme den udadreagerende fra de andre og tage hånd om de andre, der kan blive angstfyldte.

Anvendelse af dokumentation

I hvilket omfang fremgår det af rapporterne, om der er dokumentationskrav ved tilsynsbesøgene, og hvordan anvendes og vurderes dokumentationen?

Indeholder rapporterne dokumentation?

Det fremgår af tilsynsrapporterne, at dokumentation har indgået i tilsynene på en række forskellige områder:

> **Hvordan er tilsynet forberedt:** Brev vedr. tilsyn fremsendt til [tilbuddet] med 14 dages varsel med anmodning om fremsendelse af skriftligt informationsmateriale, samt anmodning om at brugerne og de pårørende informeres om tilsynet.
> Virksomhedsplan og mål:
> Der er modtaget en virksomhedsplan for 2008, der lever op til de krav, der er om en virksomhedsplan i X Kommunes Børn og Unge, og som er godkendt.
> Beredskabsplan:
> Institutionen har en "SOS mappe", hvori beredskabsplan er beskrevet. Mappen er rettet mod alle medarbejdere, der er ansat på institutionen, og nye medarbejdere introduceres til den. Brandinstrukser, i form af et A4 lamineret ark med tekst og tegning, hænger på de unges værelser samt øvrige strategisk udvalgte steder.
>
> Behandlingsplaner:
> Har alle en behandlingsplan/handleplan for de over 18-årige?
> Alle unge har en indskrivningsplan. Denne revideres indenfor 3 måneder, hvor der udarbejdes en behandlingsplan/handleplan.
> Sygefraværspolitik:
> Opgørelse over sygdom (statistik).
> Der har været et for stort sygefravær på grund af 3 langtidssygemeldinger.
> Skriftlig statistik udleveret.

Der er ingen eksempler på tilsynsrapporter, som indeholder dokumentation for effekten af tilbuddenes pædagogiske indsats.

Dokumentation

Den efterspurgte dokumentation anvendes til tilsynets kontrolfunktion. Det kontrolleres, om lovpligtige eller vedtagne politikker, beredskabsplaner og lignende findes, og om de lever op til standarderne. Hvis de ikke gør, giver rapporten typisk et tydeligt påbud om at bringe forholdene i orden:

> I forbindelse med tilsynet på afdelingerne og samtalerne med henholdsvis forstander og tillidsfolk, blev SOS mappen gennemgået. Det kunne konstateres, at den ikke var opdateret og fremstod rodet, uoverskuelig og ikke umiddelbar brugbar i tilfælde af en krisesituation. […] Der er gjort opmærksom på, at den skal bringes i orden, og at der vil blive fulgt op på det ved tilsynet i efteråret 2008.

Dokumentation vedrørende børnene/de unge vurderes typisk med henblik på at kontrollere borgernes retssikkerhed:

> I forbindelse med tilsynet på afdelingen den 28. april (se bilag 1) blev der udvalgt 2 tilfældige beboere for at gennemgå deres journal […]. Det kunne konstateres, at begge journaler var i orden, og at der er et velfungerende system, der sikrer, at statusserne foreligger til tiden. Der kunne konstateres, at mange af de unge mangler at se og underskrive deres handleplan fra kommunen, og afdelingen opfordres til at få de lovpligtige handleplaner til de unge.

Magtanvendelse

I alle tilsynsrapporter på børn og ungeområdet indgår emnet magtanvendelse. Af nogle rapporter fremgår, at tilsynet har spurgt hvor mange magtanvendelser, der har været på tilbuddet i en given periode. Nogle gange refereres antallet, andre gange gør det ikke. Nogle gange skelnes der eksplicit mellem lovlige og ulovlige magtanvendelser. Det fremgår ikke altid, om der er bedt om dokumentation i form af statistik eller lignende.

Der er eksempler på, at tilsynsførende har spurgt mere kvalitativt ind til de konkrete magtanvendelsers karakter og/eller til, hvordan tilbuddet generelt arbejder med magtanvendelse:

> Magtanvendelse:
> Anvendt 8 magtanvendelser i marts – oktober 2007.
> De fleste magtanvendelser er for at forhindre, at der ikke sker omsorgssvigt.
> Der er altid drøftelse af de konkrete magtanvendelser og der reflekteres i forhold til andre handlemuligheder.
> Der foreligger for flere af børnene handleplaner på, hvordan man afleder en evt. konflikt. Nye medarbejdere introduceres til reglerne og indberetningspraksis af en ledelsesperson.

Der er også et eksempel på en tilsynsrapport, hvor tilsynsførende har spurgt ind til, hvorfor et tilbud ingen magtanvendelser har:

> **Drøftelse omkring magtanvendelser:**
> **Hvorfor er der ikke flere magtanvendelser?**
> Der har altid været meget få magtanvendelser på Institutionen. En af grundene er, at beboerne bliver accepteret, som de personer de er. De har glæde af hinanden, og beboerne peger ikke fingre af hinanden, men accepterer hinanden.
> En anden grund er, at der er mange erfarne medarbejdere, og at de modtager regelmæssig og god supervision af ekstern superviser.

Der er også eksempler på, at tilsynet har spurgt ind til, hvordan børnene inddrages i forbindelse med indberetninger om magtanvendelse:

> Ved samtalerne med de unge oplyste nogle af de unge, at de har prøvet at skrive magtanvendelsesindberetninger sammen med den voksne. De unge fortalte, at de syntes, at det var en rigtig god måde at skrive dem på og at de unge fik talt situationen igennem samtidig.

Hvordan indgår overvejelser om den pædagogiske praksis i tilsynsrapporterne?

Den pædagogiske opgave
Der er spurgt ind til, hvorvidt der indgår overvejelser om den pædagogiske metode/indsats/tilgang på tilbuddet. Det overordnede indtryk er, at der typisk ikke indgår *overvejelser* om pædagogik; der indgår *beskrivelser* af pædagogik og behandling.

Af de fleste rapporter fremgår det, at der på tilsynsbesøgene har været en kontrol af procedurer for arbejdet med behandlings- og handleplaner:

> Behandlingsplansarbejdet ligger i faste rammer. Der er klare, skriftlige krav til procedure og indhold i rapporteringerne vedrørende det enkelte barn. Rapporterne indeholder beskrivelser af elevens helbred og færdigheder/kompetencer på det motoriske, sociale og intellektuelle område og af de fremtidige udviklings- og undervisningsmål. Desuden tjener rapporten til synliggørelse af elevens udvikling og behandlingstilbud overfor myndighederne, forældrene og [tilbuddet].

På et mindre konkret niveau indgår der i mange rapporter selvstændige afsnit om tilbuddets pædagogiske metoder – ofte direkte kopieret fra nedskrevne målsætninger. Gennemgående for disse afsnit er, at de er deskriptive.

> [Tilbuddet] er et miljøterapeutisk behandlingstilbud. I sin essens betyder det, at behandlingen er karakteriseret ved, at barnet får mulighed for at udvikle sig i et lille og særlig beskyttet miljø: et rum, hvor udviklingsprocesser; sociale, emotionelle og kognitive kan foregå med tæt støtte i relationer mellem barnet og de voksne – og børnene imellem.

I flere rapporter beskrives mere overordnet en række fælles værdier som grundlag for tilbuddets samlede indsats, som eksempelvis:

> Indsatsen over for eleverne [børn/unge]bygger på et fælles værdigrundlag og en fælles forståelsesramme, hvor værdierne er **udvikling**, herunder engagement og troværdighed, **rummelighed** og **omsorg**, herunder tryghed og tillid. Arbejdet med værdierne er en fortsat proces på [tilbuddet], hvor også ledelsesformen er værdibaseret.
> Værdigrundlaget er nedskrevet i en pjece, hvor det i forhold til hver af værdierne uddybes, hvad der menes med de enkelte ord. Derudover er lavet en lille pjece med ideer til inspiration til **at få værdierne til at leve.**

I nogle rapporter tager tilsynsførende stilling til sammenhæng mellem de præsenterede pædagogiske metoder og/eller værdier – og det arbejde der udføres. Som eksempelvis:

> Det opleves, at der er god overensstemmelse mellem de overordnede værdier og det arbejde, der udføres på [tibuddet].

Eller:

> [Tilbuddets] nedskrevne værdier burde være et rigtig godt fundament for indsatsen overfor børnene/de unge, for samarbejdet med forældrene og for personalets interne samarbejde. Det er fine værdier, og der er også anvisninger til det daglige arbejde hermed. Det mærkes imidlertid, at der har været tale om en ganske vanskelig proces, hvor der er langt mellem succeserne.
> Det synes som om, at der på det seneste ikke har været tilstrækkeligt overskud til vedvarende at implementere værdierne. Det er tilsynets indtryk, at det forhold, at man i 2006 nedlagde afdelingsledelserne bevirkede, at der i afdelingerne blev så stor fokus på at få den ordinære drift til at fungere, at dialogen om og implementeringen af værdisættet blev sat i baggrunden.

Sammenhæng mellem tilbuddets målgruppe og ydelser

I alle rapporter på børn og ungeområdet indgår et afsnit om tilbuddets aktuelle målgruppe. I de fleste rapporter indgår overvejelser om, hvorvidt tilbuddet passer til den aktuelle målgruppe – og om en eventuel udvikling i målgruppen. Et eksempel:

> TR og SK oplever, at der er opbygget stor erfaring og viden på afdelingerne, der gør, at de får frasorteret de unge der ikke passer ind i afdelingerne. Ud fra de fremsendte oplysninger på de unge, bliver de visiteret korrekt. […] Efterhånden er der flere behandlingskrævende elever, der bliver visiteret.

Overvejelser om faglig udvikling

Kendetegnende for rapporterne er, at der er stort fokus på personaleforhold – herunder den faglige udvikling/kompetenceudvikling. Stort set alle rapporter indeholder et selvstændigt afsnit, som berører dette (typisk under overskrifter som 'Kompetenceudvikling', 'Personaleforhold', 'Personalepolitik' eller lignende). Eksempler på typiske temaer er:

- Supervision
- Efteruddannelse og kurser
- MUS samtaler
- Personalemøder
- Samarbejde – internt og eksternt
- Introduktionsforløb

I de fleste rapporter indeholder disse afsnit faktuelle oplysninger omkring, hvad der gøres for den faglige udvikling, hyppighed osv. Som i dette tilfælde omkring medarbejderudviklingssamtaler:

> Strukturen for MUS-samtaler er fastlagt af MEDudvalget.
> Den enkelte leder planlægger og gennemfører MUS-samtalerne for "sine" medarbejdere og forstanderen gennemfører MUS-samtaler med lederne og det administrative personale (TAP-gruppen).
> Der gennemføres MUS-samtaler 1 gang årligt, og MUS-samtaler med alle personer vil være gennemført inden udgangen af 2008.

Af andre rapporter fremgår tydeligere en stillingtagen fra ledelse eller medarbejdere til de faktuelle forhold på institutionen:

> Medarbejderne oplever stor imødekommenhed og velvilje i forhold til ansøgninger om efteruddannelse og kurser.

Opfølgning fra sidste tilsyn

I enkelte tilfælde fremgår opfølgning som et fast punkt i tilsynsrapporten ("Siden sidste tilsyn"), men det er primært beskrivelser af, hvad 'der er sket siden sidst' og derfor ikke tydeligt, hvor meget der tages stilling til det seneste tilsyns eventuelle anbefalinger og påbud.

Af en dagsorden for et tilsynsbesøg fremgår opfølgning som et fast punkt:

> Dagsorden:
> 1. Gennemgang af referat fra sidste tilsyn/møde
> 2. Orientering om forløbet på opholdsstedet siden sidste tilsyn/møde
> 3. […]

I andre tilfælde fremgår opfølgningen fra sidste tilsyn ikke som et fast punkt, som gennemgås systematisk, men nærmere på de områder hvor det findes nødvendigt, fx hvor der har været påbud og anbefalinger. Et eksempel:

> I tilsynsrapporten, foretaget af Psykiatri- og Socialforvaltningen i X Kommune for 2006, nævnes, at der har været kritik af de indvendige rammer, at [institutionen] løbende har handlet på de anbefalinger, som tilsynet og JobLiv Danmark har givet, og at det stadigvæk er nødvendigt med opmærksomhed på området. Efter vores drøftelse med MEDudvalget og efterfølgende på institutionen må vi påpege, at der fortsat er megen renovering, udvendigt og især indvendigt, der skal til, for at [institutionen] kan stå som en moderne og tidssvarende institution.

Der ses flere eksempler i tilsynsrapporterne på, at der *vil* blive fulgt op på en række områder på næstkommende tilsyn:

> Der er gjort opmærksom på, at den skal bringes i orden, og at der vil blive fulgt op på det ved tilsynet i efteråret 2008.
> Vedr. MUS samtaler er der forskellig holdning fra dels forstander og dels sikkerhedsfolkenes side, som alle har fået tilbudt MUS samtale i 2008. Dette følges der op på ved tilsynet i efteråret 2008.

Udviklingspunkter i tilsynsrapporterne

Mange rapporter har, enten som begyndelse eller afslutning, en sammenfatning af tilsynets vurderinger, anbefalinger og påbud. Disse fungerer dels som et resumé af tilsynsrapporten, men er også brugbare som opsamling på alle anbefalinger, vurderinger og påbud, der kommer løbende i rapporten.

Sammenfatning af tilsynets vurderinger, anbefalinger og påbud
Det er tilsynets vurdering, at der er tale om en velfungerende institution. Der er generelt god overensstemmelse mellem de overordnede værdier og den indsats, der ydes i dagligdagen.

Der er nogle få områder, hvor der umiddelbart synes at være brug for en yderligere indsats. Det drejer sig om følgende områder:
- De unges oplevelse af brugerindflydelse, herunder af indflydelse på behandlingsplaner.
- Håndtering af klagesager, som afgøres af [navn].
- Personalepolitik – bemærkninger om konfliktskyhed, jantelov m.v..

Ad 1) Tilsynet foreslår, at der i forhold til de unge sættes yderligere fokus på brugerinddragelse, herunder kommunikationen med de unge herom.

Ad 2) Tilsynet anbefaler, at der udarbejdes retningslinjer for håndtering, herunder registrering af disse klagesager.

Ad 3) På baggrund af medarbejdernes bemærkninger om konfliktskyhed, jantelov m.v. anbefaler tilsynet, at dette gøres til genstand for drøftelse i MED-udvalgsregi. Samtidig anbefales, at det overvejes om der er behov for en mere systematisk, skriftlig information til medarbejderne."

En sammenfatning gør det helt tydeligt for institutionen, hvilke områder der skal arbejdes med og kan samtidig fungere som overblik for tilsynsførende på det næstkommende tilsyn over, hvilke områder der er ekstra behov for at blive fulgt op på.

Høring på tilbuddet

Gennemlæsningen af rapporterne giver ikke i sig selv et klart billede af, hvorvidt rapporterne har været i høring på tilbuddet eller ej. Høringssvar fremgår nemlig kun af få rapporter.

Der ses enkelte eksempler på, at det fremgår af rapporten, at tilbuddet har haft tilsynsrapporten til høring, idet der fremgår kommentarer fra institutionen *i* selve rapporten. Følgende er eksempler på dette:

Tilsynet skal bemærke, at det forventes, at MUS-samtaler er et kontinuerligt forløb. Ledelsen har efterfølgende oplyst, at lederne på [institutionen] har gennemgået et kursus i MUS-samtaler, og at der er ved at blive lavet en procedure for MUS-samtaler.

> Forstander X er fremkommet med følgende kommentarer til rapporten:
> • [Navn] er sikkerhedsrepræsentant, og det er ham, som skal være med til at udarbejde beredskabsplanen.
> • Seksualpolitikken forventes først færdig i løbet af efteråret, idet man vil medinddrage [andet tilbud] med henblik på udarbejdelse af fælles politik og retningslinjer på området.

Af mange tilsyns*koncepter* fremgår det imidlertid, at tilsynsrapporten skal sendes høring på tilbuddet med mulighed for kommentarer. Som eksempelvis:

> Efter hvert tilsyn udarbejdes en tilsynsrapport, som sendes til institutionen for eventuel korrektion af faktuelle fejl eller misforståelser med frist om indsendelse inden for 10 dage.

> Udkastet til tilsynsrapport sendes i høring i tilbuddet og Socialafdelingen afrapporterer til Regionsrådet én gang årligt.

Sammenhæng mellem tilsynskoncepter og tilsynsrapporter

På mange områder er der god sammenhæng mellem tilsynsrapporter og tilsynskoncepter. I rapporterne indgår, med enkelte undtagelser, de temaer, koncepterne lægger op til skal indgå i et tilsynsbesøg. De manualer, der er udarbejdet som en del af konceptet, anvendes og følges. Således er indtrykket, at koncepterne understøtter tilsynsbesøget og rapporteringen.

Der lægges dog ofte i koncepterne op til, at der foretages en vurdering af den pædagogiske praksis. Som i manualen i eksemplet ovenfor, hvor det afslutningsvis fremgår, at der skal foretages en vurdering af det pædagogiske arbejde i relation til kvaliteten af det pædagogiske arbejde og forholdet mellem metode og målgruppe. Der foretages i mindre grad, end det kunne forventes, når man læser koncepterne, en vurdering af kvaliteten og effekten af det pædagogiske arbejde.

Forholdet mellem kontrol og udvikling

Analysen af tilsynsrapporterne på børn og ungeområdet har som på voksenområdet generelt vist, at det er kontrolaspektet, som er det mest fremherskende, og der i mindre grad er fokus på udvikling af den pædagogiske praksis. Det fremgår ikke af rapporterne, om dette skyldes, at udviklingsaspektet tilgodeses i andre dele af det samlede tilsyn i den enkelte kommune eller region. Det kan for eksempel være via det løbende pædagogiske tilsyn eller pædagogisk rådgivning.

Vi kan derfor også på børn og ungeområdet konkludere, at tilsynsbesøgene, som de er reflekterede i rapporterne, generelt anvendes til at føre kontrol med, om tilbuddene gør det, de er blevet godkendt

til, og i mindre grad til at anspore til udvikling af den pædagogiske praksis og en vurdering af hvilke indsatser og metoder, der virker overfor en given målgruppe. Det vil derfor være relevant i en fortsat dialog om tilsynspraksis at overveje, hvordan udvikling af den pædagogiske praksis kan tilgodeses, således at tilsynet er med til at sikre, at området udvikles til gavn for brugerne i de pågældende tilbud.

Bilag 1: Tilsynenes lovgrundlag

Undersøgelsen handler om det personrelaterede tilsyn og det driftsorienterede tilsyn på botilbudsområdet. Det driftsorienterede tilsyn føres af kommuner og regioner med anbringelsessteder og boformer drevet efter servicelovens §§ 66 og 67 (børn- og ungeområdet) samt §§ 107 og 108 (voksenområdet) og indsatsen i tilsvarende boliger omfattet af almenboligloven eller ældreboligloven. Det personrelaterede tilsyn med støtten til den enkelte borger føres af den kommune, der har truffet beslutning om tilbud til borgeren.

Lovgrundlaget for tilsynene findes dels i lov om social service, dels i Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Det driftsorienterede tilsyn

Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område

§ 15. Kommunalbestyrelsen har ansvaret for og beslutter, hvordan kommunen skal planlægge og udføre sin virksomhed på det sociale og sundhedsmæssige område efter den sociale lovgivning.

§ 16. Kommunalbestyrelsen har pligt til at føre tilsyn med, hvordan de kommunale opgaver løses, jf. § 15. Tilsynet omfatter både indholdet af tilbuddene og den måde, opgaverne udføres på.

Lov om social service

§ 148a. Den stedlige kommunalbestyrelse fører det generelle driftsorienterede tilsyn med tilbuddets personale, bygninger og økonomi.

Stk. 2. Det generelle driftsorienterede tilsyn omfatter ikke tilbud, hvor en anden kommune eller region har indgået en generel aftale om anvendelse af samtlige pladser i tilbuddet og om tilsyn, eller hvor tilbuddet er omfattet af regionsrådets generelle driftsorienterede tilsyn, jf. § 5, stk. 7.

Socialministeriets bekendtgørelse nr. 349 af 9. maj 2008 om godkendelse af og tilsyn med private opholdssteder m.v.

§ 15, stk. 1. Den stedlige kommunalbestyrelse fører tilsyn med de godkendte tilbud og med at de krav, der følger af godkendelsesgrundlaget, overholdes.

Det personrelaterede tilsyn

Lov om social service

§ 148. Kommunalbestyrelsen i opholdskommunen, jf. §§ 9-9 b i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, fører tilsyn med de tilbud, som kommunalbestyrelsen i opholdskommunen i forhold til den enkelte person har truffet afgørelse om, jf. § 3, stk. 1. Tilsynet omfatter ikke det generelle driftsorienterede tilsyn, jf. § 148 a.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen i opholdskommunen, jf. §§ 9-9 b i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, skal løbende følge de enkelte sager for at sikre sig, at hjælpen fortsat opfylder sit formål. Kommunalbestyrelsen skal herunder være opmærksom på, om der er behov for at yde andre former for hjælp. Opfølgningen skal ske ud fra modtagerens forudsætninger og så vidt muligt i samarbejde med denne.

Stk. 3. Under en anbringelse uden for hjemmet af et barn eller en ung skal kommunalbestyrelsen i barnets eller den unges opholdskommune, jf. § 9 a i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, sikre, at kommunen mindst én gang om året taler med barnet eller den unge under tilsynsbesøg på anbringelsesstedet.

Bilag 2: Undersøgelsens metode

Kort om undersøgelsens metode

Undersøgelsen er faldet i tre dele. Første del handlede om at vælge en metode til at strukturere det materiale, kommuner og regioner har sendt til brug for undersøgelsen samt kvalificere udvælgelsen af interessante tilsynskoncepter og tilsynsrapporter til den efterfølgende analyse. I undersøgelsen er det besluttet at fastsætte bestemte *udvælgelseskriterier*. Det betyder, at kommuners og regioners tilsyn i denne rapport er struktureret omkring bestemte temaer (se bilag 2 om udvælgelseskriterier). Anden del af undersøgelsen handlede om en analyse af de tilsendte *tilsynskoncepter* med udgangspunkt i de fastlagte udvælgelseskriterier. Tredje del handlede om en analyse af konkrete *tilsynsrapporter*.

Dataindsamling og -behandling er foregået som beskrevet nedenfor:

- Samtlige kommuner blev bedt om at indsende deres *tilsynskoncepter* for det driftsorienterede tilsyn og det personrelaterede tilsyn både på børne- og voksenområdet. Regionerne blev bedt om at indsende deres *tilsynskoncepter* for det driftsorienterede tilsyn.
- Der er fastlagt en række kriterier for udvælgelse og analyse
- Tilsynskoncepterne er analyseret i forhold til udvælgelseskriterierne.
- På baggrund af analysen af tilsynskoncepterne er der udvalgt 10 kommuner (fem på børn og ungeområdet og fem på voksenområdet) og to regioner (én på børn og ungeområdet og én på voksenområdet), som blev bedt om at indsende de fem senest producerede *tilsynsrapporter* (i forhold til forespørgselstidspunktet) for det driftsorienterede tilsyn.
- Der er foretaget en kvalitativ analyse af rapporterne i forhold til en række udvalgte områder, samt i forhold til de fremsendte koncepter.

Tilsynskoncepterne

De modtagne koncepter

Vi har i alt modtaget materiale fra 69 kommuner (70 % af alle) og fire regioner (80 % af alle). Kommuner har fremsendt egentlige tilsynskoncepter og/eller retningslinjer, spørgeguides, tjeklister, manualer eller dagsordener for tilsynsbesøg. Flere kommuner har tilsendt koncepter for både voksen- og børn og ungeområdet. De modtagne koncepter fordeler sig på i alt 92 koncepter for det driftsorienterede tilsyn (heraf de fleste på voksenområdet) og 12 koncepter for det personrelaterede tilsyn (ligeligt fordelt mellem voksen- og børn og ungeområdet). Derfor fylder koncepterne for det driftsorienterede tilsyn også mest i denne afrapportering.

Der er ikke indhentet yderligere materiale fra kommuner og regioner, og analysen baserer sig derfor alene på det tilsendte materiale. Det kan ikke udelukkes, at der er kommuner og regioner, der har koncepter, som de ikke har fremsendt.

Analyse af koncepterne

Analysen af materialet har handlet om at identificere indholdet i koncepterne på en række udvalgte områder (se bilag 3 om udvælgelseskriterier). Fremstilling er således en kortlægning af, hvordan kommuner og regioner griber tilsynet an inden for disse områder – og ikke en udtømmende beskrivelse af kommuner og regioners tilsynskoncepter.

Alle tilsynskoncepter er analyseret, og der er taget stilling til, hvad det enkelte koncept fortæller om de udvalgte områder. Dette er gjort i en løbende dialog mellem de spørgsmål, vi har stillet til materialet, og de svar der kunne findes i dette. Denne dialog har resulteret i en række standardiserede svarkategorier, som materialet er analyseret i forhold til.

Tilsynsrapporterne

På baggrund af analysen af de tilsendte tilsynskoncepter er der udvalgt 10 kommuner og to regioner fordelt ligeligt på voksenområdet og børne- og ungeområdet. De udvalgte kommuner og regioner er hver især blevet bedt om at indsende de 5 seneste tilsynsrapporter fra det driftsorienterede tilsyn. Rapporterne har været genstand for den videre analyse af tilsynspraksis.

Kommunerne og regionerne er udvalgt ud fra ønsket om at have et bredt grundlag at analysere ud fra. Centralt for udvælgelsen har derfor været, hvor mange udvælgelseskriterier det enkelte koncept har kunnet give data i forhold til. Derudover er udvalget foretaget ud fra et ønske om at inddrage bredden i tilsynet. Derfor har et andet udvælgelseskriterium været, at koncepterne fra de valgte kommuner skulle være forskellige på udvalgte områder.

De modtagne rapporter

Der er efterspurgt de 5 seneste tilsynsrapporter fra det driftsorienterede tilsyn fra hver af de 10 udvalgte kommuner og 2 regioner. Alle har indsendt materiale. Det er dog ikke alle, som har fremsendt det ønskede antal rapporter, derfor bygger analysen på i alt 55 rapporter. På børne- og ungeområdet er der indsendt i alt 28 tilsynsrapporter, hvoraf de 3 er fra uanmeldte tilsynsbesøg og resten fra anmeldte besøg. På voksenområdet er der indsendt i alt 27 rapporter, hvoraf de 4 er fra uanmeldte tilsynsbesøg og de resterende fra anmeldte besøg. De steder hvor det er fundet relevant, er koncepterne fra de pågældende kommuner og regioner inddraget i analysen.

Der er ikke indhentet konkrete eksempler for det personrelaterede tilsyn. Sådanne eksempler ville indeholde personfølsomme oplysninger og dermed ville indebære et krav om samtykke i hver enkelt

sag. I forbindelse med fastlæggelsen af undersøgelsens metode, blev det vurderet at sådanne eksempler ikke skulle indgå.

Analyse af rapporterne

I tilsynsrapporterne indgår en lang række forskellige emner. Nogle af rapporterne kommer rundt om ganske mange emner, mens andre rapporter er koncentreret om færre emner. For at sikre en ensartet analyse af rapporterne er der udvalgt en række emner, som vi, på baggrund af analysen af tilsynskoncepterne, har fundet centrale i tilsynsfunktionen og derfor interessante at undersøge nærmere. Der er herved lagt vægt på, at det er emner, som kommuner og regioner selv i en række af koncepterne har medtaget. Se bilag 3 for en samlet oversigt.

Bilag 3: Udvælgelseskriterier og analysekategorier

Tilsynskoncepter

Tilsynskoncepterne er analyseret ud fra følgende indikatorer:

Det driftsorienterede tilsyn:

1. Overvejelser om kommunalbestyrelsens rolle i tilsynet.
   - Hvordan kommer kommunalstyrelsens ansvar til udtryk i praksis?
   - Deltager politikere i tilsynene?
   - Hvornår og hvordan informeres kommunalbestyrelsen om tilsyn?
   - Er tilsynskonceptet politisk godkendt?
2. Overvejelser omkring forholdet mellem kontrol og udvikling.
   - Hvad er forholdet mellem kontrol og udvikling?
   - Hvilke elementer handler om kontrol?
   - På hvilke områder er der dokumentationskrav?
   - Hvilke elementer handler om udvikling?
   - Hvordan tænkes udvikling og læring ind i tilsynet?
3. Bredde - hvilke elementer inddrages i tilsynet?
   - Økonomi?
   - Bygninger?
   - Personale?
   - Tilbuddets pædagogiske indhold?
4. Omfang af tilsynet.
   - Kommer tilsynet rundt til alle enheder/afdelinger ved hvert tilsyn?
   - Inddrages personale udover lederen i tilsynet?
5. Overvejelser omkring kommunens aftaler med leverandøren.
   - Foretages tilsynene med udgangspunkt i vedtagne serviceniveauer, kvalitetsstandarder, driftsaftaler, kontrakter eller lignende?
6. Overvejelser omkring hyppighed.
   - Hvor ofte skal der gennemføres tilsyn?
   - Hvad er forholdet mellem anmeldte og uanmeldte tilsyn?
7. Overvejelser omkring opfølgning på tilsyn.
   - Hvordan følges der op på det enkelte tilsyn?
   - Udarbejdes der opfølgningsplan?
   - Er der tidsrammer for opfølgningen?
8. Overvejelser omkring inddragelse af brugere og pårørende.
   - Hvordan inddrages brugere/pårørende?
   - Hvornår inddrages brugere og pårørende?

Det personrelaterede tilsyn

1. Overvejelser om kommunalbestyrelsens rolle i tilsynet.
   - Hvordan kommer kommunalbestyrelsens ansvar for tilsynet til udtryk i praksis?
   - Hvornår og hvordan informeres kommunalbestyrelsen om tilsyn?
   - Er tilsynskonceptet politisk godkendt?
2. Overvejelser omkring forholdet mellem kontrol og udvikling.
   - Hvad er forholdet mellem kontrol og udvikling?
   - Hvilke elementer handler om kontrol?
   - På hvilke områder er der dokumentationskrav?
   - Hvilke elementer handler om udvikling?
   - Hvordan tænkes udvikling og læring ind i tilsynet?
3. Overvejelser om hvorvidt hjælpen fortsat opfylder sit formål.
   - Passer ydelsen/tilbuddet stadig til borgeren?
4. Foretages tilsynet med udgangspunkt i handleplanen?
5. Overvejelser omkring hyppighed.
   - Hvor ofte skal der gennemføres tilsyn?
6. Overvejelser omkring opfølgning på tilsyn.
   - Hvordan følges der op på det enkelte tilsyn?
   - Udarbejdes der opfølgningsplan?
   - Er der tidsrammer for opfølgningen?

Udvælgelse af de kommuner, hvorfra der er indhentet tilsynsrapporter, er sket ud fra de koncepter, der omfatter flest mulige af ovenstående indikatorer.

Tilsynsrapporter

Analyse af tilsynsrapporterne er foretaget efter anvendelse af følgende indikatorer:

1. Overvejelser om hvorvidt tilbuddet lever op til serviceniveau.
   - Vurderes tilbuddet i forhold til servicedeklaration, kvalitetsstandarder, kontrakter eller lignende formaliseret beskrivelse af serviceniveauet?
   - Tages der stilling til sammenhængen mellem opgaverne og ressourcerne?
   - Leves der op til serviceniveau?
2. Forholdet mellem kontrol og udvikling/læring.
   - Hvor stor vægt lægges der på kontrol?
   - Indeholder rapporten dokumentation i henhold til eventuelle dokumentationskrav?
   - Tages der stilling til eventuelle dokumentationskrav?
   - Hvor stor vægt lægges der på udvikling?
3. Overvejelser omkring fremadrettede udviklingspunkter for botilbuddet.

- Indgår der et selvstændigt afsnit omkring mulige udviklingsområder?
- Indgår der overvejelser om muligheder for faglig udvikling?

4. Overvejelser omkring pædagogisk indhold i tilbuddet.
   - Indgår overvejelser om sammenhæng mellem pædagogisk indhold og målgruppe?
5. Overvejelser omkring opfølgning på tilsynet.
   - Indgår der beskrivelser af, hvordan der skal følges op?
   - Indgår der beskrivelser af, hvornår der følges op?
   - Indgår der beskrivelser af, hvem der skal inddrages i opfølgningen?
   - Indgår der et afsnit, hvor der følges op fra sidste tilsynsrapport?
   - Gentages målinger/beskrivelser fra sidste tilsyn (eksplicit)?
   - Sendes rapporten til høring på tilbuddet?
6. Følger tilsynsrapporten konceptet?
   - Lever tilsynsrapporten op til de krav/retningslinjer, der er beskrevet i tilsynskonceptet?
   - Er der ensartethed på tværs af tilsynsrapporterne?
   - Følger tilsynsrapporten en fast skabelon?
7. Indeholder rapporten overvejelser om overgreb og magtanvendelse?
   (Der tages kun stilling til om rapporten indeholder et sådan afsnit – ikke til indholdet i afsnittet, da dette ligger uden for undersøgelsens område jævnfør projektbeskrivelsen)
8. Er tilsynsrapporten politisk forelagt?