

Amternes tilsyn med døgninstitutioner og opholdssteder for børn og unge

Download rapporten på www.servicestyrelsen.dk.

Digital ISBN: 87-91247-75-6

Indhold

Resume	4
1. Indledning om projekt tilsyn.....	7
2. ”Et godt-nok-børneliv” som anbragt uden for hjemmet	12
3. Tilsyn – én finger i styring gennem netværk	17
4. Gældende retningslinjer for tilsyn	23
5. Om organisering af det pædagogiske tilsyn	31
6. Krav til godkendelse af private opholdssteder for børn og unge	41
7. Om udøvelsen af det pædagogiske tilsyn	49
8. Tilsyn med magtanvendelse	63
9. Koordinering mellem det generelle og det specifikke tilsyn	72
10. Opsummering og anbefalinger	77
Litteraturliste – Referencer	82
Bilag 1	84
Bilag 2	87
Bilag 3	89
Bilag 4	93

Resume

Projekt Tilsyn er udført af Udviklings- og Formidlingscenter for Børn og Unge. Projektet er finansieret af puljen til kvalitet i anbringelsen af anbragte børn (KABU midler). Formålet med projektet er at få beskrevet amtskommunernes pædagogiske tilsynsvirksomhed med døgninstitutioner og godkendelses- og tilsynspraksis med socialpædagogiske opholdssteder for børn og unge. Det primære materiale til rapporten er skriftligt materiale fra de 13 amter, Frederiksberg og Københavns kommuner og Bornholms regionskommune og materiale hentet fra dialog med hovedparten af amterne, Frederiksberg og Københavns kommuner.

Rapporten indeholder en beskrivelse og en analyse af organisering, rammer og indhold. Ud fra dette udtrages der en række anbefalinger til styrkelse af godkendelses- og tilsynspraksis.

Rapporten sætter fokus på det generelle pædagogiske tilsyn med døgninstitutioner og private opholdssteder, som amterne har ansvar for. Det specifikke tilsyn, som er kommunernes tilsyn med det enkelte barn behandles ikke i rapporten, og tilsyn med familieplejen, der ligeledes er kommunernes ansvar, ligger også uden for rapportens rammer.

Det pædagogiske tilsyn tilsiger, at tilsynsmyndigheden må forholde sig til kvaliteten af det pædagogiske arbejde, og rapporten præsenterer ud fra det indsamlede materiale og forskningsrapporter en række indikatorer for kvalitet i et anbringelsesforløb.

Amternes myndighedsfunktion er en kompleks funktion, der rummer både autoritets- og servicereationer, og der gives et bud på den særlige form for myndighedsudøvelse, som kompleksiteten kræver. Begrebet netværksstyring introduceres i denne sammenhæng.

Regelsættet (lovbestemmelser, vejledninger m. m.) for det generelle tilsyn er den ramme som amterne skal udfolde deres pædagogiske tilsyn i, og derfor indeholder rapporten en kort gennemgang af dette regelsæt. Amterne har en forholdsvis forskellig prioritering og dermed praksis på tilsynsområdet, og det har givet anledning til en korrespondance mellem Folketingets Ombudsmand og Socialministeriet, som medførte en række specificerede krav eller minimumsstandarder for tilsynet. Da denne korrespondance fik en regulerende virkning på amternes tilsynspraksis er konklusionerne på korrespondancen medtaget i rapporten under kapitlet om de gældende retningslinier

Begrebet pædagogisk tilsyn indeholder en lang række aspekter, som amterne er nødt til at sammentænke i tilrettelæggelsen og udførelsen af tilsynsvirksomheden. Kortlægningen viser, at der er udtalte forskelle i amternes tilsynspraksis, der skaber et dilemma mellem amternes lokale selvstyre og borgernes retssikkerhed. Lovgivningens krav til det pædagogiske tilsyn om at være både servicerende og kontrollerende skaber tillige organisatoriske og indholdsmæssige dilemmaer i tilsynet. Udfordringen over for kompleksiteten og den manglende klarhed søges balanceret gennem forskellige organisationsmodeller i det enkelte amt. I rapporten fremlægges eksempler på forskellige organisationsmodeller, og fordele og ulemper ved de forskellige modeller beskrives. Analysen af amternes skriftlige materiale og dialogen med de tilsynsførende peger på, at ingen af de anvendte organisationsmodeller har været i stand til at løse problematikkerne i forhold til uvildighed i tilsynet.

Tilsynet med private opholdssteder tager udgangspunkt i godkendelsen af opholdsstedet, og derfor gennemgår rapporten de krav der stilles i lovgivning og vejledning for, at amtet kan give en godkendelse. Amternes lokale kriterier for godkendelse viser en stor forskellighed i amternes godkendelsespraksis, som kan problematiseres i forhold til at sikre retssikkerheden på området.

Amternes tilsyn med den pædagogiske praksis er et kernepunkt i rapporten, for denne praksis er udmøntningen af samtlige rammer, ressourcer m. m. og udtryk for det levede liv på institutionen og på opholdsstedet. Det fremgår af rapporten, at der ikke findes et ensartet begrebsapparat om tilsynet, men forskellige tilsynsformer, som tillægges mange betydninger og indeholder forskellige funktioner, som væver sig ind i hinanden i en kompleks virksomhed, der stiller store krav til de tilsynsførendes kompetencer. Indtrykket fra dialogmøderne med amterne er, at de tilsynsførende er kompetente og erfarne medarbejdere med relevant efter- og videreuddannelse.

Det kan konstateres, at kontrolelementet har fået et gennemslag i tilsynsvirksomheden, og der gives et eksempel på en justeret tilsynsvirksomhed med langt større kontrol indbygget. Tilsynsvirksomheden har mange hjælpeværktøjer (manualer, tjeklister m.m.), og der er opsamlet en bruttoliste over samtlige tilsynstemaer fra amternes tilsynsmanualer. Et eksempel på program for et formaliseret tilsyn er indeholdt heri. Tilrettelæggelse og opfølgning af tilsyn omtales kort. Et forslag fra Dialogforum til kvalitetsforbedring af tilsyn med opholdssteder fremdrages, og der gives en beskrivelse af det løbende tilsyn på opholdsstedsområdet, som det praktiseres. Inddragelse af brugerne anvendes i varierende omfang som en del af tilsynsvirksomheden, og der gives eksempler på forskellige brugerinddragelsesmetoder.

Magtanvendelse i den pædagogiske praksis over for anbragte børn og unge har en særlig opmærksomhed i lovgivning og vejledninger, og er en del af amtets tilsynsopgave. Derfor indeholder rapporten et særskilt kapitel om denne vigtige problemstilling. Variationerne i amternes tilsyn, og problemstillingen med forskellig tolkning af bestemmelserne fremlægges. Amternes forskellighed i forhold til at bruge tilsyn med magtanvendelse i en offensiv pædagogisk udviklingsstrategi omtales og diskuteres.

I rapporten undersøges forbindelsen mellem det generelle og det specifikke tilsyn, dvs. det tilsyn, som den anbringende kommune gennem en sagsbehandler (eller andre, som kan være købt til at varetage tilsynet) fører med den anbragte. Det kan konstateres, at der kun i meget begrænset omfang er fastlagt retningslinier for en sådan koordinering, og at den stort set ikke finder sted. Derimod er der et omfattende samarbejde mellem amter og kommuner på andre dele af anbringelsesområdet. I forhold til kvalitetssikring af anbringelsesområdet anbefales det, at der fokuseres på at udvikle det koordinerede samarbejde mellem det specifikke og det generelle tilsyn.

Afslutningsvis præsenteres rapportens overordnede pointer i kortlægningen og analysen af amternes pædagogiske tilsyn med egne døgninstitutioner og private opholdssteder.

Som udgangspunktet for dets amtslige tilsyn med anbringelsesstederne gælder det, at:

- Det offentlige skal sikre et udviklende hverdagsliv for børn og unge, der må anbringes uden for eget hjem. Tilsynet skal være sensitivt over for det enkelte anbringelsessted som levemiljø for anbragte børn og unges trivsel, problemløsning og udvikling.
- Tilsynet skal kontrollere, at anbringelsesforløbene lever op til gældende love og retningslinjer, så de involveredes retssikkerhed respekteres (normal-danske hverdagsvilkår¹, omsorg og udviklingsstøtte, inddragelse i beslutninger vedr. egne forhold, klarhed om klageadgang m.v.) og ressourcerne anvendes fagligt kvalificeret og økonomisk effektivt. Der er tale om ydelser, der næsten udelukkende finansieres via skattebetaling.

¹ Anbringelse uden for hjemmet hører til blandt de foranstaltninger: "... der retter sig mod børn og unge, der har et særligt behov for støtte, dvs. et behov som rækker ud over de behov, som kan opfyldes af de tilbud, som i almindelighed står åbne for børn/unge og deres familier.

Serviceovens § 32 stk. 1 understreger, at det er kommunernes opgave over for denne gruppe af børn og unge og deres familier "...at søge disse børns og unges opvækstvilkår sikret på en sådan måde, at de får en tryghed i udfoldelsesmuligheder og en sikkerhed for udvikling og sundhed, der så vidt muligt stiller dem på linie med deres jævnaldrende, som ikke har haft tilsvarende vanskeligheder i deres opvækst". (Jf. pkt.28-29, "Vejledning om særlig støtte til børn og unge", Lov om Social Service, 2002).

Ud fra den nugældende praksis anbefales det at følgende præmisser indgår i tilrettelæggelsen af en konstruktiv organisering af tilsynsvirksomheden:

- Tilsynet må leve op til de aktuelt udmeldte krav/standarder fra Socialministeriet og Ombudsmanden
- Der er brug for systematik, dokumentation og opfølgning gennem et uvildigt formaliseret tilsyn, og åben dialog, refleksion og udviklingsarbejde gennem et løbende driftsrelateret tilsyn.
- Organiseringen af tilsynet skal fremme, at de forskellige aktører og funktioner understøtter hinanden og tilsammen bidrager til at styrke de anbragte børn og unges hverdagsliv og udvikling. Tilsynet foreslås derfor organiseret i en model, hvor de forskellige funktioner understøtter hinanden (netværksstyring) gennem en systematisk inddragelse.
- Driftsherreinteresser må afgrænses fra kontrolmyndighed angående retssikkerhed og kvalitet i tilbudene.
- Fastholdelse af visse standarder på centrale områder skal sikre, at spillerummet for lokale variationer og hensynet til borgernes retssikkerhed balanceres.
- Der skal fastlægges en koordinering mellem det specifikke og det generelle tilsyn med inddragelse af det skolepædagogiske spor i anbringelserne.
- Det pædagogiske tilsyn må baseres på et helhedssyn med kendskab til den samlede virksomhed i tilbudene (økonomi, fysiske rammer, organisatoriske forhold). Men det primære fokus bør rettes mod hverdagslivets praksis (brugerinddragelse, konflikthåndtering m.m.).
- Der efterlyses metodeudvikling til styrkelse af det pædagogiske tilsyn.

1. Indledning om projekt tilsyn

I dette kapitel redegøres for den opgave, som projekt tilsyn skal løse og baggrunden herfor. Opgavens problemfelt og afgrænsning beskrives kort, og der orienteres om selve projektets forløb og metoder.

Projekt tilsyn er en kortlægning og en vidensindsamling om amtskommunernes aktuelle praksis med tilsyn af døgntilbud for børn og unge. Formålet med projektet er at få beskrevet amtskommunernes pædagogiske tilsynsvirksomhed med døgninstitutioner og godkendelses- og tilsynspraksis med socialpædagogiske opholdssteder for børn og unge. Beskrivelsen skal være en dokumenterende analyse af tilsynets organisering, rammer og indhold.

På baggrund heraf skal der uddrages anbefalinger til styrkelse af godkendelses- og tilsynspraksis.

Projektet er udført af den selvejende institution Udviklings- og Formidlingscenter for Børn og Unge som led i KABU-projektet. Projektet har haft en følgegruppe med repræsentanter fra ARF, KL, LOS, FADD, Kbh.'s og Frederiksberg Kommuner samt Servicestyrelsen. Alle 13 amter og de 3 store kommuner, København, Frederiksberg og Bornholms Regionskommune, har meget imødekommende stillet sig til rådighed i et samarbejde om projektets gennemførelse.

Baggrund for projektet

Der har de seneste år været øget fokus på anbringelsesområdet vedr. børn og unge. Dels har der været rejst spørgsmål om kvaliteten og effekten af disse meget indgribende foranstaltninger, og dels har et stadigt stigende udgiftspres på området vakt bekymring, ikke mindst i kommuner og amter.

Godkendelse og tilsyn med anbringelsesstederne varetages af amtskommunerne og er blandt de overordnede tiltag, der regulerer området (jf. Servicelovens § 6 og § 49, stk. 2-3 og Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område § 16 og § 39). Det specifikke tilsyn med det enkelte anbragte barn reguleres af servicelovens § 55 og 56 og varetages af den anbringende primærkommune.

Tilsynets kriterier for godkendelse af tilbud, justering af anbringelsesstedernes målgrupper og budgetterede indsatser, synliggørelse af tilbudene gennem systematiske beskrivelser, kvalitetskontrol, socialfaglig sparring og inspiration til fortsat udvikling er funktioner, der i høj grad kan regulere området. Ikke mindst angående forholdet mellem kvalitet og pris på anbringelsesmarkedet.

En række instanser har for nyligt peget på tilsynet som centralt for en styrket regulering af anbringelser af børn og unge.

Specifikt angående amternes generelle tilsyn fremstår der af ”Rapport fra arbejdsgruppen vedr. serviceeftersyn af regler og praksis i relation til de private tilbud” (1):

”...behov for en mere uddybende vejledning for udførelsen af det pædagogiske tilsyn” (side 13),

og (s. 47):

”Organisationerne (KL, ARF og LOS, m.fl.) foreslår, at der på landsplan iværksættes metodeudvikling omkring gennemførelsen af det pædagogiske tilsyn”.

Samme sted hedder det (s. 9):

”Arbejdsgruppen er enige om, at der med en fastholdelse af den nuværende lovgivning, er beskrevet en hensigtsmæssig ramme for anternes administrative praksis i Amtsrådsforeningens og Kommunernes Landsforenings fælles vejledninger.”

I overensstemmelse med disse tilkendegivelser er det opgaven i projektet inden for dets økonomiske og tidsmæssige rammer alene at fokusere på den efterlyste styrkelse af det pædagogiske tilsyn. En direkte inddragelse af tilsynets økonomisk-tekniske spor ville forudsætte en omfattende juridisk-økonomisk ekspertise i projektet og en betydelig længere tidshorison.

Anbringelsesområdet for børn og unge er meget komplekst. De centrale bestemmelser vedr. foranstaltninger om anbringelse af børn og unge uden for hjemmet (SEL, § 40, stk. 11) angiver 3 hovedkategorier af anbringelsesformer for børn og unge under 18 år:

- Døgninstitution
- Plejefamilie
- Godkendt opholdssted.

I tilknytning til disse 3 overordnede kategorier indgår en række andre typer i anbringelsesviften².

Ud over disse formelt berammede anbringelsesformer gør særlige forhold sig gældende vedrørende anbringelser uden samtykke (SEL § 42-48, Vejledningen, kap. 4), døgnophold for unge forældre under 18 år (Vejledningen, pkt.61) og akut anbringelser, dels som 1.-gangs anbringelser og dels ved sammenbrud af aktuelle foranstaltninger m.v. Akutsituationer, som fortsat må påregnes at ville forekomme i et vist omfang, stiller krav om et særligt beredskab til håndtering af anbringelser, der ikke lader sig regulere af de generelle tidsbundne forskrifter for anbringelse.

Der er et betydeligt ”gråzone-område” af ukendt omfang i tilfælde, hvor den kommunale sagsbehandler anbringer unge i mere eller mindre selvstændig bolig under et privat projekt. Godkendelse, betaling og tilsyn med disse private entreprenører er reelt ikke reguleret gennem lovgivning og vejledninger. I praksis bevilges disse anbringelser ofte som en kombination af anbringelse i eget værelse (formelt under § 40, stk. 2, nr. 11 som ”plejefamilie-anbringelse”) og ”fast kontaktperson” (§ 40, stk. 2, nr. 7).

² Vejledning om særlig støtte til børn og unge – Lov om social service, 2002, pkt. 165:

- aflastningsophold (evt. del af en samlet døgnforanstaltning).
- anbringelse på eget værelse, kollegium eller kollegielignende opholdssted (omfattet af familiepleje-begrebet, jf. Vejledningen, pkt. 165).
- kost- eller efterskoleophold (kategoriseres som skoletilbud under godkendelse og tilsyn af Undervisningsministeriet, Vejledningen, pkt. 172).
- socialpædagogiske skibsprojekter (3 kategorier, Vejledningen, pkt. 165).
- sikrede pladser på døgninstitutioner (Vejledningen pkt. 185).
- samlede familieanbringelser (jf. SEL § 40, stk. 2, nr. 4 og Vejledningen, pkt. 49, samt SEL § 94 a).
- anbringelser i privat familiepleje (SEL § 64 og Vejledningen, pkt. 220)
- udslusnings- og efterværnsordninger for unge mellem 18 og 22 år (SEL § 62 a, Vejledningen pkt. 67-69).
- ungdomssanktion for 15-18 årige med alvorlig kriminalitet (Vejledningen pkt.86-90).
- plejeforhold hos nære slægtninge (Vejledningen, pkt. 224).
- plejeforhold med henblik på adoption (Vejledningen, pkt. 225).
- plejeforhold vedr. udenlandske børn (Vejledningen, pkt. 226).
- anbringelse hos biologisk forælder uden forældremyndighed (Vejledningen, pkt. 234).
- anbringelse i private døgnplejehjem (institutionslignende) (Vejledningen, pkt. 235).

Det synes velbegrunder at søge reguleringen af området styrket på baggrund af den oven for skitserede kompleksitet og de vanskeligt gennemskuelige forhold på anbringelsesområdet vedrørende børn og unge, samt udsigten til et voldsomt stigende omkostningspres med mindre, der sker en radikal omlægning af indsatsen (Rapporten ”Udfordringer og muligheder – den kommunale økonomi frem mod 2010”, indeholder en fremskrivning til 2010, der anslår en udgiftsstigning på over 200 %, fra 7,4 til 25 milliarder kroner, jf. ”Rapport om kulegravning af særlig støtte-området for børn og unge”, s. 8). De amtskommunale funktioner omkring godkendelse og tilsyn med anbringelser af børn og unge er centrale elementer i en regulering af kvalitet og pris i anbringelser, der ud over den kommunale grundtakst indebærer amtskommunal medfinansiering under den gældende forsyningspligt (SEL § 51).

Projektets problemfelt og afgrænsning

Amtskommunerne er forpligtede til at sikre det nødvendige antal pladser til døgnanbringelse af børn og unge og medvirke til finansiering af anbringelser ud over grundtaksten. Det indebærer en forpligtelse for amterne, der ikke umiddelbart kan indfries gennem en rammestyring af økonomien til anbringelser. De amtskommunale døgninstitutioner og opholdssteder for børn og unge i privat regi er underlagt amternes myndighed angående godkendelse og generelt tilsyn. Det må anses for væsentligt, at disse anbringelsesformer, der udgør en betydelig og stigende del af anbringelsesområdet vedrørende børn og unge, reguleres gennem en optimal kvalitetsmæssig vurdering. En anbringelse, der lykkes, kan betyde en menneskelig og økonomisk gevinst på længere sigt. En anbringelse, der mislykkes, kan på længere sigt betyde en menneskelig og økonomisk katastrofe. Anbringelse uden for hjemmet (frivillig eller uden samtykke) er et omfattende indgreb. Om det lykkes til barnets/den unges bedste (og dermed generelt til det fælles bedste – også økonomisk) beror på, om den valgte foranstaltning lever op til de udfordringer, som den konkrete problematik stiller. Forud for enhver anbringelse er det derfor væsentligt, at barnets/den unges problematik er tilstrækkeligt udredt ved visitationen med hensyn til belastningsgrad /modstandskraft/ kompetencer, tidligere foranstaltningers erfaringer og effekt, ressourcer og potentialer i familie og personligt netværk (SEL § 38-undersøgelse m.v.). Ligeledes er det væsentligt, at anbringelsen er søgt etableret med maksimal inddragelse af barnet/den unge/nærmeste pårørende, og at der er foretaget en optimal matchning af anbringelsesopgaven i forhold til det foreslåede anbringelsessted.

Projektets fokusfelt er således samtlige amtsmyndigheders gældende praksis angående godkendelse af og pædagogisk tilsyn med anbringelsessteder. Det vil sige såvel døgninstitutioner med amtskommunal driftsherre som diverse andre døgninstitutioner, der er godkendt af en amtslig myndighed. Private opholdssteder afgrænses tilsvarende ud fra, om stedet har en amtslig godkendelse (fast budget, normeret antal pladser). Projektet går ikke ind på de specielle forhold, der gør sig gældende i tilsynet for de sikrede afdelinger

Sigtet er at få beskrevet og analyseret godkendelse og tilsyn på en sådan måde, at det kan medvirke til at styrke det fremtidige amtskommunale tilsyn, og derved inspirere anbringelsesstederne og dets interessenter til en mere systematisk og gennemskuelig praksis.

Snitflade-afgrænsninger

Afgrænsningen betyder, at kommunernes specifikke tilsyn med den enkelte anbragtes forhold under anbringelsesforløbet ikke inddrages i analysen. Dog må snitfladen til det specifikke tilsyn og spørgsmål om koordineret samvirke mellem amtsligt og kommunalt tilsyn beskrives.

Tilsvarende indgår tilsynet med det skolepædagogiske spor, som varetages af det lokale PPR-kontor, ikke i analysen. Der vil dog blive indhentet viden om tilsynets samspil hermed.

Anbringelsesstedernes hverdagsliv er ofte struktureret sådan, at der er et betydeligt overlap mellem det socialpædagogiske og det skolepædagogiske spor (mht. praktiske aktiviteter, medarbejdertilknævning, lokalefaciliteter m.v.).

De særlige forhold vedrørende tilsyn med socialpædagogiske skibsprojekter vil ud fra den nødvendige tidsmæssige og økonomiske prioritering ikke indgå i analysen.

Projektets forløb og metode

Projektet er blevet afviklet i perioden 1.2.2004 til 30.04.2005. Det har været tilrettelagt i et faseforløb, hvor perioden fra februar til september handlede om etablering af de nødvendige samarbejdsrelationer til amterne/de store kommuner med i første omgang en udpegning af en kontaktperson, som ville være behjælpelig med at fremskaffe det relevante og nødvendige materiale. Dernæst blev perioden brugt til indsamling af tilgængeligt skriftligt materiale ud fra en lang række spørgsmål, som blev fremsendt til amterne/de store kommuner i form af en spørgeguide med anmodning om en kronologisk besvarelse og suppleret med tilsendelse af politikker, retningslinier, vejledninger og manualer m.m. for det lokale tilsyn.

Spørgeguiden rummede 12 spørgsmål på hhv. døgninstitutionsområdet og på opholdsstedsområdet, i alt 24 spørgsmål..

Spørgeguiden er lagt som bilag 1 til rapporten. Hovedområderne i spørgeguiden er som følger:

- **Formål**
- **Organisering af tilsyn**, herunder udførende afdeling, opgavefordeling mellem enheder og antal involverede medarbejdere, stillingskategorier og uddannelse/erfaring. Specifikke spørgsmål ang. ansvar for hhv. godkendelse af og tilsyn med opholdssteder.
- **Tilsynsformer**, evt. udgangspunkt i virksomhedsplaner, driftsaftaler o.l., servicemål hyppighed af tilsynsbesøg, typer af tilsyn og specifikt ang. procedure vedr. magtanvendelser. For opholdsstedsområdet specifikke sp. vedr. godkendelsesprocedure og retningslinier. Løbende tilsyn og formaliserede tilsynsbesøg.
- **Tilsynets form, tidspunkt og dagsorden**
- **Retningslinier for tilsynet** (politikker, principbeslutninger, servicemål, procedure vedr. magtanvendelser, medvirken i visitation o.a.)
- **Hyppighed af tilsynsbesøg** (normeret antal og reelt udøvede pr. år)
- **Indseende med nyansatte** (straffeattest, pædofiliattest, helbredsattest, kendskab til ansøgning ved ansættelse og evt. medvirken, indsigt i vikarforbrug)
- **Opfølgning af tilsyn** (referat til interessenter, politisk og administrativ rapportering, off. meddelelser o.a.)
- **Vejledning for tilsynet** (manualer, skemaer, tjeklister, metodiske anvisninger, procedurebeskrivelser o.a.). For opholdsstedsområdet også vejledende materiale ang. godkendelse.
- **Fastlagt revision/evaluering af vejledning og retningslinier**
- **Brugerinddragelse** (dgl. medbestemmelse, elevråd, forældreråd, klageadgang, oplysning om rettigheder o.a.)
- **Koordinering af tilsyn** (med det specifikke tilsyn, vedr. afgrænsning af målgruppe, ang. handleplaner/udviklingsplaner, gensidig skriftlig orientering med det specifikke tilsyn, fælles deltagelse i tilsynsforløb o.a.)

Endelig blev 1. fase afsluttet med, at det indsamlede materiale blev gennemgået og systematiseret i en første kvalitativ beskrivelse af hvert enkelt amt/kommunes tilsyn.

I 2. fase fra ultimo september til primo januar blev der afholdt dialogmøder med 12 amter og 2 af de store kommuner. I Ringkøbing Amt blev mødet desværre aflyst på grund af sygdom og Bornholms Regionskommune havde på grund af manglende personale ikke aktuel mulighed for en dialog. Dialogmøderne blev afholdt med vekslende deltagelse af få eller mange fra det stedlige amt/kommune – mange steder både med tilsynsførende medarbejdere og ledelse. Formålet med dialogmøderne var at gennemgå den første kvalitative beskrivelse for at få den korrigeret for fejl og misforståelser samt at få en uddybning og en indholdsmæssig drøftelse af den lokale tilsynspraksis.

Hvert dialogmøde varede 5-6 timer inkl. pauser og blev optaget på bånd. Efterfølgende er båndoptagelsen blevet lyttet igennem, og der er foretaget en efterbearbejdning og vidensopsamling, hvor den 1. kvalitative beskrivelse er blevet udbygget og justeret ud fra den viden, som dialogmødet bidrog med.

Dialogmøderne viste sig at være af yderste vigtighed, idet det blev klart, at praksis mange steder var anderledes end det, man kunne læse ud af de tilsendte skriftlige materialer. De oplysninger, vi fik gennem den direkte dialog korrigerede meget af det, der fremgik af de skriftlige besvarelser og bilag. Det skyldes sikkert flere forhold: Skriftlige retningslinjer kan være udtryk for udmeldte hensigtserklæringer snarere end praksisbeskrivelser, nye beslutninger om strukturændringer og ressourcer slår ofte hurtigere igennem på praksisplanet end ved justerede skriftlige retningslinjer, således at der kan være en betydelig usamtidighed mellem beslutninger, udmøntede skriftlige retningslinjer og praksisplanet. Det viser nødvendigheden af den direkte dialog - at man ikke kan basere en analyse alene på skriftligt materiale.

Der har været afholdt 3 møder i følgegruppen i projektløbet. Der er undervejs udarbejdet to statusnotater, samt et notat om tilsynsbegrebet i projekt tilsyn og et notat om de væsentlige pointer fra projektarbejdet. Projektet og de væsentlige pointer er blevet præsenteret på KABU konferencen den 15. april 2005. I projektplanen indgik afholdelse af nogle dialogmøder med tværgående repræsentation fra amterne/kommunerne specielt med henblik på at kvalificere og uddybe fordele og ulemper ved forskellige organiseringsformer ved tilsynet. Disse dialogmøder har vi afstået fra på grund af, at amterne allerede har forsynet os med så stort et materiale, at det gør det muligt at løse opgaven.

Endelig skal det understreges, at bearbejdningen af materialet alene tager afsæt i indhentet viden fra og dialog med én interessant, nemlig amterne.

2. ”Et godt-nok-børneliv” som anbragt uden for hjemmet

- Om tilsyn i en døgnpædagogisk kontekst

I dette kapitel præsenteres den analytiske forståelsesramme, der ligger til grund for de valgte kvalitetsindikatorer, der ligeledes præsenteres i dette afsnit.

Tilsynsopgaven i forhold til det pædagogiske tilsyn tilsiger, at tilsynsmyndigheden må forholde sig til kvaliteten af det pædagogiske arbejde, der udøves på døgninstitutioner og private opholdssteder.

Kvalitetsvurdering foretages altid ud fra udtalte eller ikke-udtalte opfattelser af, hvad kvalitet i arbejdet er. Ud fra forsknings- og erfaringsopsamlinger præsenteres en række kriterier, der kan tjene som **indikatorer for kvalitet** i et anbringelsesforløb, og som et fremtidigt tilsyn kan tage afsæt i.

Projekt Tilsyn har fokus på den pædagogiske dimension i det generelle tilsyn med anbringelsessteder for børn og unge. Flere udvalgsarbejder og rapporteringer (1, 2, 3,4,5) har således efterspurgt en styrkelse og metodeudvikling af det pædagogiske tilsyn. De økonomisk/budgetmæssige og teknisk/materielle dimensioner i tilsynet findes derimod generelt tilfredsstillende tilgodeset i den nuværende praksis, og disse dimensioner er således ikke genstand for denne undersøgelse.

Om formålet med pædagogisk tilsyn

Anbringelse uden for hjemmet er et meget vidtgående indgreb i barnets/den unges/familiens liv.

Foranstaltningen ”anbringelse uden for hjemmet” udgør en social hjælpeforanstaltning, der skal tilføre og sikre børn og unge med særlige behov en gunstigere (normaliserende) trivsel og udvikling.³ Forskningen, nationalt som internationalt, stiller dog kritiske spørgsmål ved effekterne af anbringelse uden for hjemmet (5,8,9). Paradoksalt nok regnes denne hjælpe-foranstaltning for en belastnings- eller risikofaktor i sig selv, når socialforskere laver indeks for belastningsgrad eller risikofaktorer.

Samtidig udgør udgifterne til samfundets døgnforanstaltninger for børn og unge et betydeligt milliardbeløb. Der er således gode grunde til at følge op på, hvordan der tages vare på de anbragte børn og unges livsbetingelser, sundhed og udvikling. Pædagogisk tilsyn er en brik i denne opfølgning.

Gennem tilsyn med anbringelserne kan samfundet sikres indseende med, hvordan de anbragte børns liv forvaltes, om love og retningslinjer overholdes, og hvordan skattekroneerne udnyttes.

Anbringelsesstedernes virksomhed udmønter sig i en daglig praksis, som for en periode udgør de anbragte børns materielle og sociale livsbetingelser. Den socialpædagogiske praksis kan analytisk beskrives på 3 centrale dimensioner:

- Omsorg og trivsel.
- Læring og kompetenceudvikling.

³ Jf. ”Vejledning om særlig støtte til børn og unge..”, . pkt.28-29, Lov om Social Service, 2002.

Anbringelse uden for hjemmet hører til blandt de foranstaltninger: ”..der retter sig mod børn og unge, der har et særligt behov for støtte, dvs. et behov som rækker ud over de behov, som kan opfyldes af de tilbud som i almindelighed står åbne for børn/unge og deres familier”.

Serviceovens § 32 stk. 1 understreger, at det er kommunernes opgave over for denne gruppe af børn og unge og deres familier: ”at søge disse børns og unges opvækstvilkår sikret på en sådan måde, at de får en tryghed i udfoldelsesmuligheder og en sikkerhed for udvikling og sundhed, der så vidt muligt stiller dem på linie med deres jævnaldrende, som ikke har haft tilsvarende vanskeligheder i deres opvækst”.

- Regulering og konflikthåndtering.

Kvaliteten i anbringelserne afspejler sig altså konkret i, hvorvidt de anbragte børn og unge tilgodeses ud fra deres behov for omsorg (defineret som indlevet opmærksomhed og støtte (11)), stimulerende udfordringer og udfoldelsesmuligheder (med læring af personlige, sociale og faglige kompetencer) samt regulering og konflikthåndtering (indøvelse af selvregulering i forhold til sociale normer og omgangsformer). Serviceloven angiver i § 32:

”Formålet med at yde støtte til børn og unge, der har et særligt behov for dette, er at skabe de bedst mulige opvækstvilkår for disse børn og unge, så de på trods af deres individuelle vanskeligheder kan opnå de samme muligheder for personlig udfoldelse, udvikling og sundhed, som deres jævnaldrende”.

Efterfølgende pointeres det, at indsatsen skal ske til barnets bedste og med inddragelse af barnet, og så langt det er muligt også forældrene og det nære miljø.

Disse præmisser kan siges at udgøre krav til ”den gode-nok-anbringelse” med sigte på en integration af de anbragte børn og unge i et normalt liv.

På grundlag af den seneste forsknings- og erfaringsopsamling (3,7,10,13) kan der formuleres et sæt af kriterier, der kan tjene som **indikatorer for kvalitet** i et anbringelsesforløb:

Forud for anbringelsen:

1. Udredning (§ 38-undersøgelse) af problemstillinger, ressourcer og tidligere indsatser.
2. Handleplan som ramme for døgnanbringelsen mht. baggrund, indsatsområder, mål og perspektiv, så vidt muligt med informeret samtykke fra barn/ung og forældre.
3. Visitation med specifik matchning af den anbragtes individuelle forhold og behov versus det valgte anbringelsesstedets levemiljø, socialpædagogiske kompetencer og aktiviteter.

Under anbringelsesforløbet:

4. Indslusning gennem planlagt modtagelse og indføring i det nye levemiljø.
5. Observation og dialog omkring den nyankomnes oplevelser, reaktioner og samspil i indslusningsfasen.
6. Udmøntning af den regelmæssigt reviderede handleplan i en specificeret og udviklingsplan.
7. En fortløbende justeret plan for den anbragtes lærings- og undervisningsforløb⁴.
8. Støtte til refleksion over dagliglivets hændelser, problemer og livshistoriske erfaringer med deltagelse af nærværende kompetente voksne.
9. Engageret med- og modspil til udvikling af styrket selvreguleringsevne og tilhørsforhold til betydningsfulde voksne og jævnaldrende.

Ved afslutning af anbringelsesforløbet:

10. Plan for udslusningsforløb (senest 6 mdr. før det fyldte 18. år) med etablering af et realistisk fremtidsperspektiv.
11. Formidling af erfaringer fra den anbragtes livs- og anbringelsesforløb til kommende livssammenhæng (give stafetten videre).
12. Evt. efterværnsforløb (for 18-22 årige).

Som gennemgående ”røde tråde” gælder følgende tværgående kriterier som indikatorer for kvalitet på tværs af anbringelsesforløbets faser:

13. Optimal inddragelse af de anbragte og deres forældre og netværk i overvejelser, beslutninger og aktiviteter gennem forløbet.

⁴ Den kommende lovændring integrerer en plan for undervisnings- og læringsforløbet som del af handleplanen. Tilsynet med undervisningsforløbet har dog hidtil været mangelfuldt og uden koordination med det socialpædagogiske tilsyn (14).

14. Kontinuitet i persontilknytninger og aktiviteter (stabilt personale og dagsprogram).
15. Præcision i skriftlige aftaler (anbringelsens ramme), referater og indberetninger.
16. Fortsat erfaringsopsamling (supervision, refleksion i personalegruppen, brugerevaluering).

De nævnte 16 kriterier er sammen med de 3 tværgående fokustemaer

17. omsorg
18. læring
19. konflikthåndtering

sigtemærker for kvalitet i anbringelsesforløb. Forhold, som alle udgør væsentlige forudsætninger for et hensigtsmæssigt anbringelsesforløb – under hensyntagen til de anbragte børn og unges spredning i alder, udviklingsniveau, ressourcer, belastningsgrad samt særlige problemer og behov. Forskningsresultaterne peger desuden på, at hændelsen ”afbrydelse af anbringelsesforløbet i utide” (20. kriterium) giver et fingerpeg om manglende kvalitet med øget risiko for konfliktfyldte og brudte anbringelser i kommende forløb. Det peger på, at anbringelsesstedernes ind- og udskrivningsprofil (belægnings-flow) kan være en vigtig indikator for kontinuitets- og dermed kvalitetsproblemer.

De 20 kriterier/temaer kan udgøre en søgemodel for indkredsning af kvalitet i anbringelsesstedernes socialpædagogiske praksis. Kriterierne er oplyst i tidskronologisk orden, ikke efter vægtning eller prioritering.

De angivne kvalitets-kriterier er direkte praksisfokuserende. En fyldestgørende kvalitetsvurdering af anbringelsesstedernes virksomhed må inddrage supplerende fagligt-organisatoriske og materielt-økonomiske parametre.

Den overordnede hensigt med tilsyn er at tilgodese, at der fortsat er en optimal kvalitet i de anbragte børn og unges livsbetingelser og dermed også i deres sociale relationer til familie og netværk. Tilsynet må samlet vurdere anbringelsesstedets virksomhed i sin helhed. Svarende til at et anbringelsesforløb kan bryde sammen eller mislykkes, hvis bare ét enkelt moment svigter (f.eks. ved ulovlig magtanvendelse).

Kvalitetssikring som ramme for tilsynsvirksomhed

Der foreligger en række bud på modeller for kvalitetssikring på det sociale område. Blandt de mest fremstående kan nævnes Pär Nygrens model med et samlet begrebsapparat om kvalitetsudvikling i psykosocialt arbejde (12) og BIKVA- og KUBI-modellerne (17). Udfordringen er, om der kan etableres en fælles ramme, begrebssæt og metodik til systematisk beskrivelse, dokumentation og evaluering af den socialpædagogiske praksis i levemiljøer for børn og unge, og om et sådant koncept kan danne basis for en tilsynsførende virksomhed, der tilgodeser de involverede interesser og hensyn.

Den anbringende kommune er ”bestilleren”. Amtet er ”overordnet leverandør”, medens anbringelsesstedet er ”udfører”, dvs. leverandør af den konkrete ydelse. Opgaven er bestemt af den handleplan, som skal foreligge ved enhver anbringelse uden for hjemmet.

Baggrunden for foranstaltningen baserer sig på den ligeledes obligatoriske § 38-undersøgelse. Det specifikke tilsyn skal tilse, om ”udføreren” – opholdsstedet eller institutionen - lever op til ”bestillerens” ordre. Amtets generelle tilsyn med anbringelsesstedet skal tilse den tværgående kvalitet: Økonomiske, materielle, organisatoriske, personalemæssige og pædagogiske forhold, der udgør forudsætninger for anbringelsesstedets virksomhed. Dertil kommer amtets løbende tilsyn med magtanvendelser.

Et anbringelsesforløb er kendetegnet ved at være interaktionsafhængig (beror på sociale relationer, der er uforudsigelige og ikke kan kontrolleres instrumentelt), må beskrives i almene kategorier (reduceret og ukonkret) og ved ikke-operationelle mål (kvalitetskriterier, der ikke kan måles numerisk, men ved vurderende skøn), og dels har både den anbragte, forældrene, amtets grundtaksbehandlere og evt. visitatorer betydelig medindflydelse på bestemmelsen af opgavens karakter, omfang og udfald.

Dette stiller store krav til en egentlig kvalitetssikring. Ikke mindst når relevante hensyn til retssikkerheden skal sikres. (18)

Om effekt og resultatmåling

Omfanget og styrken af det beredskab, der indøves gennem et anbringelsesforløb, er ganske komplicerede at vurdere, idet de indgår i den enkelte anbragtes identitetsudvikling, der har komplekse biologiske, psykiske og sociale komponenter. Og selve hændelsen "at blive anbragt uden for hjemmet" må anses for en radikal eksistentiel begivenhed ("de kunne/ville/måtte ikke have mig derhjemme"), der kan virke rystende og betyde en dyb usikkerhed på egen identitet.

Effekten af et anbringelsesforløb⁵ er i princippet sammenkædet med udgangspositionen: Den socialpædagogiske indsats må afstemmes efter de former for "børneomsorg" og de problematikker, som den aktuelle anbringelse præsenterer. Når effekten af en given indsats skal bedømmes, må det ske med afsæt i den bestemmelse af belastningsformer og -grad hos den anbragte klient (medregnet personlige ressourcer og udviklingspotentialer i det personlige netværk), som blev lagt til grund for den sociale foranstaltning. Det konstaterede "udfald" må bedømmes i forhold til det forventelige udfaldsrum for den psykosociale problematik, såvel i den aktuelle situation som på kortere og længere sigt. Indsats og effekt må relateres til målgruppe (problemkategori) og belastnings- og ressourceprofil (individuel karakteristik). Det er således principielt mindre krævende og vanskeligt for en periode at integrere en alderssvarende ung med en psykisk krisereaktion efter trafikulykke i et hverdagsliv i et bomiljø sammen med en lille gruppe jævnaldrende end tilsvarende at lykkes med en retarderet ung, der har udvist kontakt- og tilknytningsproblemer siden spædbarnsalderen. Effektvurdering af sociale indsatser er særdeles kompliceret og behæftet med stor usikkerhed, ikke mindst angående specifikke virkningsfaktorer (7, kap.4). Indsatsen er processuel og interaktiv og "forbruges" under udøvelsen af den, og årsags-virkningssammenhængene er ikke lineære, men beror på komplekse cirkulære dynamikker i samspillet mellem koblede selvregulerende systemer. Målgruppeafgrænsningerne er uklare, og en given ændring eller udvikling er vanskelig at relatere til en bestemt kilde, hvilket gør effektvurderinger usikre.

Et anbringelsesforløbs blivende effekt er stærkt afhængig af, om den anbragte tilegner sig studie- og erhvervskompetencer, som grundlag for et kommende aktivt arbejdsliv og et i øvrigt selvreguleret liv. P.t. er der en kategorial adskillelse mellem det socialpædagogiske hverdagsliv og skolelivet. Det betyder en manglende koordinering mellem de faglige tilsyn som en hensigtsmæssig kobling mellem undervisningens læringsrum og den socialpædagogiske hverdagslivs-arena (14).

Det sorterer som hovedregel under 2 forskellige forvaltninger (socialforvaltningen versus skoleforvaltningen) med hensyn til finansiering, drift, godkendelse og tilsyn. Den kommende anbringelsesreforms inddragelse af skoleforløbet i den udredende § 38-undersøgelsen og i den sociale handleplan forud for matchning og anbringelse lover til dels en udbedring af denne opsplitning.

Anbringelse – en modsætningsfuld foranstaltning

Beskrivelse, analyse og forståelse af de komplekse forhold, der indvirker på det anbragte barns trivsel og udvikling, kompliceres yderligere af, at foranstaltningen "anbringelse uden for hjemmet" udgør en modsætningsfuld og flertydig diskurs. Myndighederne taler gennemgående om hjælpetilbud (med og uden samtykke) til børn og unge med behov for særlig støtte og hvis sundhed og udvikling er truet. Altså ud fra en service-diskurs til barnets/brugerens bedste. Knap en tiendedel af anbringelserne sker dog ved åbenlys tvang

⁵ Behandlingsretorisk udtrykt er det et spørgsmål om, hvorvidt indsatsen (foranstaltningen) viser positiv effekt på en diagnosticeret tilstand med en given prognose (forstået som det sandsynlige spontane udfald uden behandlingsintervention). Jo dårligere prognose, jo større krav til behandlingsindsatsen (tid, intensitet, ressourceforbrug, individuel opfølgning, special-kompetence m.m.) for en forventelig bedring.

over for forældremyndighedens indehaver og en ukendt, men betydelig del af de øvrige godtages mere eller mindre modvilligt (frivillig tvang, under pres i mangel af alternativ). Også blandt forældre, der selv beder om at få deres barn anbragt, gør der sig ambivalente, modstridende følelser og holdninger gældende til foranstaltningen.

De anbragte børn og unge er selv ofte i vildrede med, hvorfor de blev anbragt, hvorfor netop dét sted, for hvor længe og med hvilket perspektiv. De har sjældent været direkte inddraget i beslutningerne om deres anbringelse (7,19,20).

Det betyder, at anbringelse af børn og unge må forstås som en modsætningsfuld social foranstaltning, hvor både solidarisk udviklingsstøtte og social kontrol, sanktionering og udskillelse indgår. Dels er der involveret hensyn til barnets tarv (børneværn), dels hensyn til det omgivende samfunds interesser (samfundsværn mod vold og andre normbrud).

Dette klassiske dilemma mellem hjælp versus kontrol, selektion og sanktion i socialt arbejde (7,21) manifesterer sig åbenlyst ved decideret frihedsberøvende interventioner som ungdomssanktion og andre anbringelser i sikrede afdelinger. I andre anbringelsessammenhænge er dobbeltheden mindre synlig.

Tilsynsvirksomheden må søge at fastholde en kompleks forståelse af anbringelse uden for hjemmet som en eksistentielt kritisk begivenhed med modsætningsfulde funktioner. Tidligere anbragte beretter i stort omfang om, hvor vanskeligt det har været for dem at forvalte deres liv i positionen som ”anbragt uden for hjemmet” uden at pådrage sig sår på sjælen og et ringe selvværd. Hjælpetilbudet vil - set ud fra en anden vinkel - ofte fremstå som en kontrollerende og stemplende sanktion over for unormalitet/afvigelse (7,22).

Fænomenet ”anbringelse uden for hjemmet” er dermed modsætningsfyldt i en sådan grad, at sædvanlige kvalitetskriterier kan komme til kort (23). Brugertilfredshed er vanskelig at bestemme i forløb, der indebærer elementer af magt og tvang, og som klienten/brugeren helst var foruden og nærer ambivalente følelser overfor. Betegnelsen ”bruger” er utilstrækkelig og kan i nogle forbindelser være direkte misvisende (7, s. 326; 24, kap.4). Som borger med sikrede rettigheder vil ”en bruger” generelt være part i forholdet til den offentlige forvaltning med mulighed for at vælge mellem alternative berettigede hjælpetilbud og med en principiel klageret ved utilfredshed. I praksis bliver anbringelse uden for hjemmet ofte en tidspresset myndighedsbeslutning – uden større spillerum for brugervalg.

3. Tilsyn – én finger i styring gennem netværk

Netværksstyring i en fragmenteret forvaltning.

I dette kapitel foldes amternes myndighedsfunktioner ved døgnanbringelser ud. Der redegøres for tilsynsbegrebets kompleksitet, der rummer såvel autoritets- som servicereationer og for den særlige form for myndighedsudøvelse, der fordres som konsekvens heraf. Begrebet netværksstyring introduceres i denne sammenhæng. Amternes forskellige engagement i anbringelsesområdet beskrives ud fra de indhentede oplysninger i amterne. For interesserede læsere, er det muligt at få begrebet netværksstyring sat ind i en mere overordnet teoretisk referenceramme ved at læse bilag 2.

Amters myndighedsfunktioner ved døgnanbringelser

Tilsyn med døgninstitutioner og private opholdssteder for børn og unge er en offentlig myndighedsopgave. De amtslige myndigheder har ansvaret for at tilse, at forholdene på disse anbringelsessteder er lovlige og acceptable. Dertil kommer, at såvel lovgivningen som standarder for ”god forvaltningsskik” pointerer, at tilsynet må tilgodese vedligeholdelses- og udviklingsfunktioner i åben dialog og samspil med de involverede interessenter ud over den inkarnerede kontrolfunktion. Der er således tale om et komplekst tilsynsbegreb, der rummer såvel autoritets- som servicereationer.

Tilsynsvirksomheden er imidlertid en af flere sideløbende myndighedsfunktioner, og den lader sig ikke begribe isoleret fra de øvrige funktioner, interesser og forpligtelser der indgår i stat, amter og kommuners forvaltning af anbringelser af børn og unge. Det spiller således ind på tilsynsfunktionen:

- at amtet har en forsyningsforpligtelse (SEL § 51) over for kommunerne,
- at amterne er driftsherrer og samtidig tilsynsførende for egne døgninstitutioner,
- at amterne definerer de private opholdssteder som et (konkurrerende) supplement i anbringelsesberedskabet,
- at amternes medfinansiering af døgnanbringelser via grundtakstordningen indebærer amtslig indflydelse på visitationen af kommunernes indstillede anbringelsessager og skærpede formaliseringskrav til sagsbehandlingen,
- at amterne har en autorisationsmyndighed over for de private opholdssteder ved at kunne tildele godkendelser og underkende private tilbud i sammenhæng med tilsynsfunktionen.
- at den anbringende kommune har ansvaret for tilsyn med den enkelte anbragte (specifikt tilsyn, SEL § 55)).
- at godkendelse og tilsyn med plejefamilier (der udgør 45 % af samtlige anbringelser) føres af kommunerne.

Det samlede engagement i anbringelsesområdet og dermed grundlaget for forvaltningen af tilsynsopgaven udviser store variationer i de forskellige amter og storkommuner ud over landet.

Forsyningsforpligtelsen indebærer, at amterne kan have en overordnet interesse i at regulere tilstrømningen af anbringelsessager, bl.a. gennem en øget kommunal forebyggelsesindsats, alternativer til (dyre) døgnanbringelser og en grundig visitation. Dernæst en interesse i at amterne som overordnede leverandører sikrer en tilstrækkelig kapacitet, således at de tilgængelige døgntilbud udgør en vifte, der matcher de differentierede behov, fungerer effektivt og med god faglig kvalitet (utidigt afbrudte anbringelsesforløb er belastende for alle parter). Forsyningsforpligtelsen må også respondere på variationer i den kommunale efterspørgsel, f.eks. mht. om der specifikt efterspørges et midlertidigt miljøskift (efterskoleophold som diskret foranstaltning), en placering i et mindre, familielignende miljø (alternativt

opvækstmiljø som privat opholdssted eller familiepleje) eller et tidsbegrænset forløb til udredning og behandling i (special)institution med henblik på hjemgivelse eller videre placering. Den kommunale efterspørgsel afspejler komplekse ønsker og behov, der ikke er entydige og stabile (variable tolkninger af foranstaltningsbehov og løsninger) og ofte udmunder i kompromis-løsninger mellem forældres, forvaltningens og barnets eller den unges præferencer.

Driftsherre-interessen betyder en umiddelbar interesse i at sikre egne døgntilbud belagt i første række. Økonomisk er det kostbart at have ledige pladser i egne tilbud og samtidigt pådrage sig ekstra udgifter ved visitation til supplerende (private) tilbud. Samtidig optræder tendenser til at afspecialisere døgntilbudene, så de bliver fleksible over for svingninger i anbringelsesbehovet. Økonomiske og faglige hensyn kan her komme i konflikt med hinanden. I et længere tidsperspektiv kan det evt. være attraktivt at lade private tilbud i eller uden for eget amt (herunder opholdssteder og familieplejeanbringelser) og aftalepladser ad hoc på døgninstitutioner i andre amter udgøre grundstammen i døgnberedskabet. Især ved vigende efterspørgsel af døgnpladser, begrænsede investeringsmidler og politisk-faglige udmeldinger om afspecialisering og afinstitutionalisering kan det være nærliggende at begrænse kapaciteten i egne døgninstitutionstilbud. I det vidtgående område med svære fysiske, psykiske og sociale funktionsnedsættelser og svært adfærdsvanskelige børn og unge kan det dog være risikabelt at basere leverandørforpligtelsen på andre udbydere tilbud. Dels i forhold til spørgsmål om kvalitet og bæredygtighed og dels økonomisk, da diverse projekter og specialtilbud kan være særdeles kostbare at rekvirere – især ved stor efterspørgsel og begrænset udbud.

Driftsherreinteressen indebærer således nok umiddelbare tendenser til at begunstige egne døgntilbud på kort sigt, men i et længere tidsperspektiv er det ikke entydigt i amtets interesse, at have en høj kapacitet i egne tilbud frem for at satse på andre udbydere.

Opholdsstedernes status som supplement til de amtslige døgntilbud indebærer, at opholdsstederne kan ses som supplerende (sekundære), alternative og konkurrerende muligheder til de amtsdrevne (primære) tilbud.⁶

De private opholdssteders driftsvilkår (normering, løn- og arbejdsvilkår, budget og regnskab, målgruppe, fysiske rammer, pladsforhold og faciliteter, råderum for aktiviteter, m.v.) afpasses efter tilsvarende standarder på døgninstitutionerne og ud fra lokale markedspriser⁷. Imidlertid må mange private opholdssteder købe og bekoste en række faglige ydelser (supervision, konsulentbistand, undervisning og faglig sparring, administrativ assistance m.m.) inden for det tildelte budget (standardtakst for ”øvrige udgifter”), medens de amtslige døgninstitutioner ofte serviceres af deres forvaltning, uden at det belaster deres eget budget. Denne position, der optræder i kombination med amternes medfinansierende, autoriserende og tilsynsførende myndighed i relation til de private opholdssteder gør det kompliceret at bestemme amternes interessehorisont i forhold til det private anbringelsesområde.

⁶ Tesen om opholdsstederne som supplement kan også indebære, at institutionerne opfattes som standardtilbudet for ”den gode anbringelse”. Det vil betyde en manglende anerkendelse af de særlige kvaliteter i den vifte af forskelligartede tilbud, som de private opholdssteder indebærer. Et socialpædagogisk kvalificeret hverdagsliv i en mindre enhed, et overskueligt levemiljø med en mindre gruppe af jævnaldrende og gennemgående voksne, integreret med et lokalt normalmiljø er de generelle kvaliteter, der ofte forbindes med opholdsstedet som anbringelsesform. Og som adskiller den fra institutionsanbringelse. Der har dog også vist sig tydelige tendenser til institutionalisering på opholdsstedsområdet i form af en række større enheder (mere end 6 anbragte samme sted), steder uden fastboende medarbejdere og overenskomstregulerede ansættelser som lønmodtager efter traditionel annoncering. Dermed har begrebet private opholdssteder overhalet den tidligere fællesbetegnelse socialpædagogiske kollektiv-miljøer eller ”alternative døgnforsorgsprojekter” og etableret et bredt marked af privat organiserede døgntilbud for børn og unge, der ikke rummer egentlige fælles træk i tænkning, planlægning og metoder.

⁷ Se eksempelvis (28) ARF og KL’s ”Vejledning om opholdsbetaling m.v.”, 2000, side 16.

Amterne balancerer her i en dynamisk bevægelse mellem hensyn til pris (udgiftsregulering), sikring af stabilitet i udbuddet og undgåelse af utidige brud i fungerende anbringelser (sikring af ressourcer, visitation og vejledende støtte til fortsat drift og udvikling), kontrol med retssikkerhed, faglig kvalitet og effektivitet i de private tilbud (systematiske krav til godkendelser og den praktiserede virksomhed). Forskellige handlerationaler spiller her sammen i skiftende konstellationer.

Indførelsen af amternes medfinansiering af døgnanbringelser ud over grundtaksten og den centrale grundtakstbehandling/”visitation” har betydet en stramning af de formelle krav til den forberedende sagsbehandling i kommunerne. Amterne har herved indflydelse på reguleringen af anbringelsesmønstret (kan pege på andre muligheder end det indstillede) og kan søge at etablere standardisering af ydelser og pris (loft over de amtslige udgifter). Amterne har her til dels en fælles interesse i en fast regulering af markedspriserne på døgnanbringelser, men kan samtidig i konkrete tilfælde stå i en indbyrdes konkurrence-situation om det begrænsede udbud af særligt efterspurgte specialpladser eller projektpladser (2. fase placeringer under ungdomssanktionen, varetægtssurrogat, unge med misbrugsproblemer og kriminalitet, efterplacering ved psykiatrisk indlæggelse o.a.), som kræver en særligt omfattende og kvalificeret indsats. Den anbringende kommune har modsvarende (en gratis) interesse i den fagligt set bedste (evt. dyreste) placering i sager over grundtaksten.

Amternes interesseprofiler er meget forskellige på anbringelsesområdet. Halvdelen af amterne (Storstrøms, Frederiksborg, Vestsjællands, Fyns, Vejle, Århus, Viborg og Nordjyllands amter) har et stort antal (2-500) pladser til børn og unge på private opholdssteder, de øvrige 8 et mindre antal og heraf har enkelte (København, Frederiksberg og Bornholm) mindre end 20 pladser. Tilsvarende råder amterne over et meget varierende antal pladser på døgninstitutioner (5 amter har højst 5 institutioner, 4 har mellem 6 og 10 institutioner, medens 7 amter har fra 11 til 27 institutioner). Det tredje og markant største anbringelsesområde med knap 45 % af de på landsplan godt 14.000 anbragte børn og unge udgøres af familieplejen, der sorterer under primærkommunerne. Denne anbringelsesform fordeler sig tilsvarende meget uens geografisk og benyttes i varierende grad af de forskellige amters kommuner. Medens døgninstitutionerne indebærer væsentlige anlægs- og driftsudgifter, koster selve beredskabet af private opholdssteder ikke beliggenhedsamtet noget ud over godkendelse og tilsyn (tvært imod betyder de lokale arbejdspladser og beskatningsgrundlag), og tilsvarende er familieplejepladserne som beredskab for døgnanbringelse gratis for amterne. De private tilbud er mere eller mindre landsdækkende (fleksibelt optageområde), medens langt de fleste institutionspladser er bundet til et regionalt område (stationært optageområde).

Benyttelsesfrekvensen af de forskellige anbringelsesformer er også ganske forskellig i amterne – enkelte amter udbyder over dobbelt så mange pladser på opholdssteder, som dem der benyttes af egne kommuner, medens andre må ”eksportere” en stor del af deres anbringelser til opholdssteder i andre amter. Noget tilsvarende gælder på familieplejeområdet, medens der kun i mindre udstrækning foretages institutionsanbringelser ud af amtet, og da ofte efter en ordning med køb af faste aftalepladser.⁸

Det er tydeligt, at opholdsstederne næsten udelukkende placeres i landdistrikter (kvadratmeterpriser, fysiske rammer og faciliteter), hvilket gør nogle amter særligt attraktive for socialpædagogiske iværksættere.

⁸ De 116 sikrede pladser på landets 7 institutioner med lukkede afdelinger udgør en undtagelse. Institutionerne er landsdækkende og finansieres såkaldt objektivt (amter og kommuner dækker hver halvdelen af driftsudgifterne fordelt efter antallet af 15-17 årige indbyggere).

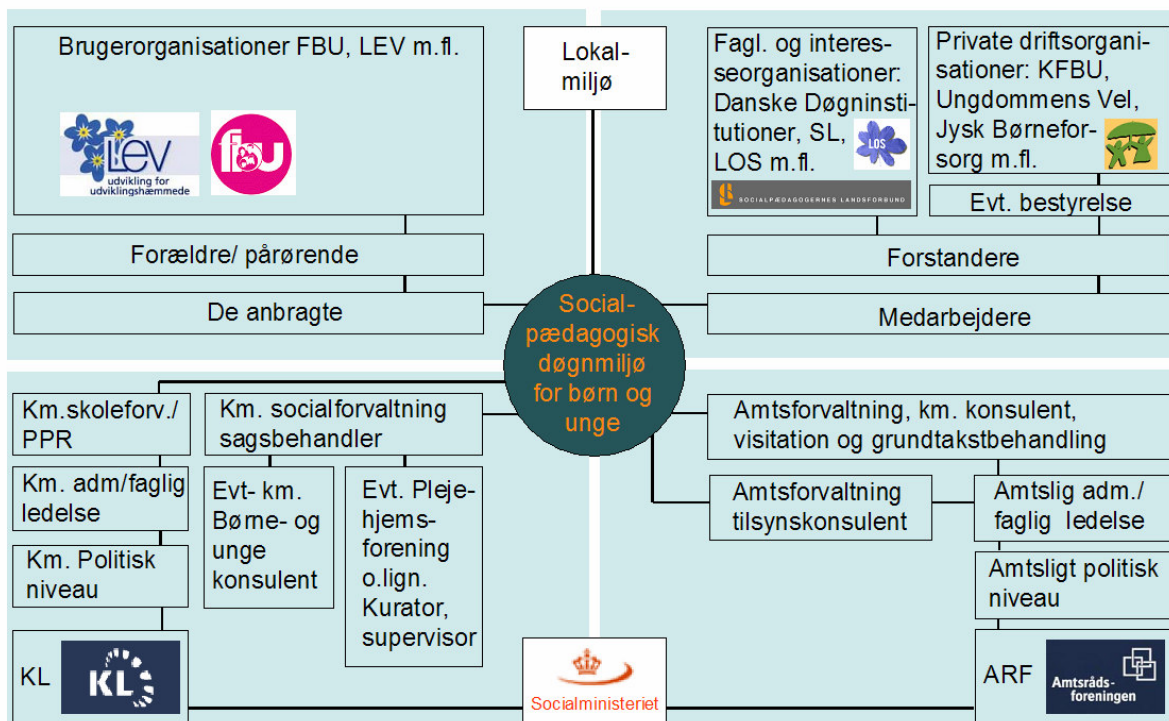
Opsummerende kan det ud fra de indhentede oplysninger om amternes engagement på anbringelsesområdet konkluderes:

- I nogle amter er der et væsentligt større antal døgnpladser på institutioner eller private opholdssteder, end amtets kommuner selv bruger (import-amter).
- I nogle amter bruger kommunerne væsentligt flere døgnpladser på institutioner eller opholdssteder, end amtet selv rummer (eksport-amter).
- Nogle amter har et mindre antal døgninstitutionspladser og et væsentligt større antal opholdssteder (privatiserings-amter).
- Nogle amter har et større antal døgninstitutionspladser og et mindre antal opholdssteder (institutionaliserings-amter).
- Enkelte amter tager del i visitation og tilsyn med plejefamilier på grundlag af indtægtsdækket virksomhed for de lokale kommuner, medens øvrige amter er uden direkte indflydelse på familieplejeområdet.
- Forvaltningsstrukturen (skole- og socialforvaltning) betyder i enkelte amter at det socialpædagogiske tilsyn med opholdssteder og døgninstitutioner integreres med det skolepædagogiske tilsyn med de interne skoler, medens de to typer tilsyn er adskilte og uden koordination i de øvrige amter (typisk social- og psykiatريفorvaltning adskilt fra skole- og kulturområdet).
- Intensitet og hyppighed af tilsynet med anbringelsesstederne varierer meget. Der lægges i forskelligt omfang vægt på anbringelsesstedernes egenkontrol, formaliseret systematisk tilsyn og løbende driftsrelateret tilsyn, ligesom der indholdsmæssigt prioriteres meget forskelligt angående de økonomisk-budgetmæssige, teknisk-materielle, organisatorisk-personalemæssige og socialpædagogiske aspekter af virksomheden.
- Medens nogle amter principielt har besluttet en model for et formaliseret tilsyn, der skal være fælles for de offentlige og de private anbringelsessteder – uden at det nogen steder endnu er realiseret i fuldt omfang – optræder der i de fleste amter markante forskelle i de berammede tilsynsordninger på henholdsvis det offentlige og det private område.

Tilsyn som netværksstyring

En række komplekse interesser, funktioner og myndighedsopgaver er indlejret i den offentlige forvaltning af anbringelsesområdet, som ikke kan indfries gennem en traditionel bureaukratisk tænkning, hvor centralt fastsatte regler og standarder forvaltes via en lineær hierarkisk struktur.⁹ Komplexiteten påkalder netop en mere fleksibel og åben (fragmenteret) forvaltning via netværksstyring, således at troværdig dialog i lokale forhandlinger og kontraktlige aftaler mellem de involverede interessenter er bærende grundlag for at sikre en praktiserbar forvaltning inden for de overordnede rammer, der sættes af lovgivningen og politisk-fagligt-administrative beslutninger. Og som løbende kan diskuteres, genforhandles og søges ændret.

⁹ Om Max Webers bureaukrati-teori og målrational handlen, se (29) "Etik & Modernitet", Øjvind Larsen, i: Social Kritik, nr. 18, 1992.



Figur 1: Oversigt over diverse interessenter og aktører i anbringelsesfeltet.

Tilsyn udgør så at sige én finger i styringen gennem netværk. Som ét aspekt og en delfunktion i amternes samlede engagement på anbringelsesområdet optræder tilsyn gennemgående sammenvævet med øvrige funktioner og deres rationaler.

Der optræder således en fællesmængde af interesser blandt interessenterne, som gør samarbejde og forhandling under gensidig tillid til omdrejningspunktet i bestræbelser for at bidrage til konstruktive livsbetingelser for anbragte børn og unges anbringelsesforløb.

Ved konflikt og fortsat uenighed mellem parterne kan den hierarkiske autoritetsstruktur træde frem af skyggen og regulere tvisterne ”efter bogen” og god forvaltningsskik, ikke mindst med skyldig hensyntagen til de svagere parter interesser. Tilsynet dokumenterer og legitimerer forvaltningens autoritet.

Således kan amtets ledelse umiddelbart sanktionere i forhold til den enkelte ansatte på egne døgninstitutioner, og på de private opholdssteder har tilsynets krav en markant autoritet via mandatet til at inddrage godkendelsen. Andre interessenter (familieplejeforeninger og lokale skoler, f.eks.) kan udskiftes. Brugere – de anbragte og deres familie - kan som klienter i vid udstrækning reguleres via justerede foranstaltninger.

Socialministeriet har et nationalt overansvar på lovgivnings- og forvaltningsområdet, der i forhold til den individuelle retssikkerhed (§ 39) suppleres af Folketingets Ombudsmand og desuden af internationale bestemmelser i F.N.’s Børnekonvention og Den europæiske Menneskerettighedsdomstol (jf. i øvrigt Bekendtgørelse om magtanvendelse, § 6, stk. 5).

Det giver efter vores opfattelse god mening, at lade det komplekse sæt af funktioner og interesser i anbringelsesfeltet indordne under betegnelsen *fragmenteret forvaltning under styring gennem netværk*. Og herunder se tilsyn som én finger i netværksstyringen.

Netværksstyring udfordrer dog balancen mellem sikring af borgernes rettigheder og den lokale udmøntning af godkendelses og tilsynsprocedurer

Den følgende redegørelse for mønstre og variationer i amternes tilsyn med anbringelsesstederne illustrerer bl.a. de nævnte problemstillinger under netværksstyring i en fragmenteret forvaltning.

4. Gældende retningslinjer for tilsyn

Dette afsnit indeholder i korte træk en gennemgang af regelsættet for det generelle tilsyn, der vedrører anbringelser af børn og unge i døgninstitutioner og på socialpædagogiske opholdssteder, dvs. lovbestemmelser, vejledninger m.m.

Godkendelse og tilsyn med døgninstitutioner og opholdssteder for børn og unge varetages aktuelt af amtskommunerne og er blandt de overordnede tiltag, der regulerer området. Det specifikke tilsyn med det enkelte anbragte barn reguleres af servicelovens § 55 og 56 og varetages af den anbringende primærkommune. I forbindelse med kommunalreformens gennemførelse 1. januar 2007 overgår en stor del af amtskommunernes opgaver på området til kommunerne. I forvejen varetager kommunerne den generelle godkendelse af og tilsyn med plejefamilier. Efter kommunalreformen vil visse forsynings- og tilsynsopgaver på området dog skulle løses i de 5 regioner¹⁰.

Tilsyn er foreskrevet i

- lov¹¹ om retssikkerhed og administration på det sociale område § 16 og § 39 med tilhørende vejledning
- ”vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område”, samt i
- lov om social service¹² § 6 og § 49 og den tilhørende
- ”Vejledning om særlig støtte til børn og unge”, samt i
- socialministeriets ”Bekendtgørelse om godkendelse af og tilsyn med private opholdssteder og botilbud”.

Man kan sige, at der i serviceloven gives en opstilling af de opgaver, som hhv. kommunalbestyrelse og amtsråd er pålagt på det sociale område i relation til døgnanbringelsessteder for børn og unge, mens der i retssikkerhedsloven pålægges de samme myndigheder en tilsynsforpligtelse i forhold til løsningen af disse opgaver.

Retssikkerhedslovens bestemmelser om tilsyn

Retssikkerhedsloven pålægger som nævnt kommuner og amter at føre et tilsyn med de opgaver, som de har efter lovgivningen. Det understreges, at tilsynet skal omfatte både indhold og den måde, opgaven varetages på.

Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område:

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

§ 39: Amtsrådet har pligt til at føre tilsyn med, hvordan de amtskommunale opgaver løses, jf. § 38. Tilsynet omfatter både indholdet af tilbudene og den måde, opgaverne udføres på.

¹⁰ F.eks. skal institutioner for handicappede børn og unge drives regionalt, og der er også åbnet mulighed for, at kommuner kan indgå aftale med regionen om drift af institutioner, som kommunen ellers har fået ansvar for.

¹¹ Lov nr. 697 af 5. august 2003 og Socialministeriets vejledning af 24. februar 2004

¹² Lov nr. 280 af 5.4.2005 og Socialministeriets vejledning nr. 4, 16. januar 2002.

I vejledningen slås det fast, at tilsynsforpligtelsen også gælder, selv om amt eller kommune har købt sig til eller udliciteret opgaveløsningen til andre interessenter, det kan f.eks. være selvejende institutioner, private opholdssteder o.l.

Ligeledes slås det fast, at der er lokal frihed til at tilrettelægge og udføre tilsynet, dvs. at også tilsynsopgaven kan udliciteres. Det sker ofte, hvad det specifikke tilsyn efter serviceloven angår, mens det hidtil ikke har været tilfældet med hensyn til tilsynsopgaven for døgnanbringelsessteder for børn og unge. Endelig slås det fast, at tilsynet skal være aktivt og opsøgende, skal prioritere svage grupper og skal sørge for brugerinddragelse i tilsynsvirksomheden.

Iflg. vejledningen til retssikkerhedsloven indeholder tilsynsforpligtelsen 3 grundelementer:

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

Vejledning til retssikkerhedsloven siger om tilsynsforpligtelsen:

- Pligten til at føre tilsyn gælder også hjælp, der udføres af andre end kommunens/amtskommunens egne ansatte/egne institutioner. Kommune og amt har altid ansvaret for løsningen af opgaverne, uanset om det er egne ansatte eller andre, der udfører den.
- Kommune og amt har frihed til selv konkret at bestemme planlægning og udførelse af tilsynet under hensyn til en række aspekter
- Tilsynsopgaven kan lægges ud til andre personer eller foreninger/virksomheder, men kommunen/amtskommunen har stadig ansvaret
- Tilsynet skal være aktivt og opsøgende i forhold til at afdække evt. problemer
- I prioriteringen af tilsynsopgaven skal kommunalbestyrelsen og amtsrådet tilgodese svage grupper, dvs. være særlig opmærksom på former for hjælp, der er rettet til personer, som ikke - eller kun meget vanskeligt - selv kan reagere over for urimelige forhold
- Kommune og amt skal sørge for, at brugerne får indflydelse på, hvordan de sociale tilbud tilrettelægges og udnyttes.

Hertil kommer en række andre krav, bl.a. til økonomi og budgetter samt til revision. Bl.a. skal revisor redegøre for om der ved driften af et tilbud tages skyldige økonomiske hensyn til såvel et sparsommelighedsaspekt, et produktivitetsaspekt og et effektivitetsaspekt. Aspekter, som tilsynet altså skal vurdere.

Specifikt om børneområdet siger vejledningen til retssikkerhedsloven, at der vedr. særlig støtte til børn og unge er fastsat regler om tilsyn overfor plejefamilier og opholdssteder, der er godkendt efter § 49 i serviceloven.

Indholdet i den tilsynsforpligtelse, som amtskommunernes har, relaterer sig til kriterierne for godkendelse af opholdssteder efter servicelovens § 49, stk. 2. Dvs. at tilsynet løbende skal følge op på, om de kriterier, der ligger i opholdsstedets godkendelse, til stadighed overholdes. Det fastslås, at socialpædagogiske opholdssteder oprettet med det formål at modtage børn og unge skal vurderes som en helhed. Det indebærer en samlet vurdering af f.eks. stedets socialpædagogiske tilbud, herunder antal medarbejdere og deres faglige og personlige ressourcer, sammenholdt med stedets fysiske rammer og de organisatoriske og økonomiske forhold. Vurderingen skal desuden omfatte de alders- og persongrupper, som opholdsstedet er indstillet på at

modtage, og den betaling, som kan kræves for opholdet. De kriterier, som det enkelte amt lægger til grund for en godkendelse af opholdssteder, har derved afgørende betydning for tilsynsopgaven og dens indhold.

Serviceovens bestemmelser om tilsyn

Serviceoven pålægger helt overordnet kommunen at føre et tilsyn med de generelle forhold, som børn og unge lever under, så der så tidligt som muligt kan tilbydes støtte til de børn og unge, som måtte have behov.

Derudover omhandler loven den kommunale godkendelse af og tilsyn med plejefamilier og amtskommunal godkendelse af og tilsyn med socialpædagogiske opholdssteder. Hverken kommunens eller amtskommunens afslag på godkendelse kan indbringes for andre myndigheder (§ 49, stk. 3)

Serviceoven giver også ministeren en mulighed for at fastsætte nærmere regler for området (§ 49b), hvilket er sket, dels i en særlig bekendtgørelse¹³, som gennemgår godkendelseskriterier og -procedure og kun har en enkelt passus om tilsyn, dels i vejledningen om særlig støtte.

Endelig pålægges der i serviceovens § 51 amtskommunen en forsyningsforpligtelse m.h.t. til at sørge for, at der er tilstrækkeligt med døgntilbud til rådighed for kommunerne og at føre tilsyn med dem. Denne forsyningsforpligtelse flyttes som nævnt delvist til kommunerne i forbindelse med kommunalreformen.

Lov om social service:

§ 6: Kommunen fører tilsyn med de forhold, hvorunder børn og unge under 18 år i kommunen lever, jf. § 33

§ 33: Kommunen fører sit tilsyn, jf. § 6, på en sådan måde, at kommunen så tidligt som muligt kan få kendskab til tilfælde, hvor der må antages at være behov for særlig støtte til et barn eller en ung under 18 år.

§ 49, stk. 2: Opholdssteder for børn og unge, (dvs. anbringelsessteder, hvis aflønning er baseret på et godkendt budget), skal være godkendt som generelt egnede af den stedlige amtskommune, (som også har pligt til at føre tilsynet)

§ 49, stk. 3: Afgørelser om godkendelse eller afslag efter stk. 1 og stk. 2 kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

§ 49b: Ministeren kan fastsætte nærmere regler for godkendelse og tilsyn med plejefamilier og opholdssteder efter § 49, stk. 1 og stk. 2. Ministeren kan endvidere fastsætte nærmere regler for tilsyn med de kommunale tilbud efter § 49 a. (*§ 49a omhandler kommuners egen adgang til at oprette døgntilbud*)

I vejledning om særlig støtte til børn og unge uddybes retssikkerhedslovens og serviceovens bestemmelser om godkendelse og tilsyn med døgnanbringelsessteder for børn og unge.

¹³ Bekendtgørelse om godkendelse af og tilsyn med private opholdssteder og private tilbud af 15. december 2004, som bl.a. er baseret på anbefalinger i en rapport fra "Dialogforum" Socialministeriet juni 2004

Vejledning om særlig støtte til børn og unge

Pkt. 170-171: Omhandler, at opholdssteder skal godkendes som generelt egnede af amtskommunen, og beskriver at begrebet opholdssted spænder over det lille sted som den professionelle plejefamilie til det store institutionslignende sted med flere ansatte. Her opregnes også en lang række forhold, som skal undersøges og vurderes som grundlag for at udstede en generel godkendelse.

Pkt. 172: Omhandler specielt godkendelse af kost- og efterskoler som opholdssteder for anbragte børn og unge.

Pkt. 173: Beskriver hvad der ligger i hhv. kommunens og amtskommunens beføjelse til at give en godkendelse. Der skal bl.a. gives en begrundet skriftlig afgørelse, og et afslag skal begrundes nærmere. Desuden pålægges kommune og amtskommune løbende at følge udviklingen på det godkendte sted og at yde nødvendig faglig støtte for at sikre det indhold, som stedet er godkendt til. Ændrer forholdene sig, skal godkendelsen justeres - og anbringende kommuner skal underrettes herom, hvis ændringerne har konsekvenser for, hvilke børn og unge der kan modtages og være på stedet. Hvis en godkendelse helt må inddrages, skal de anbringende kommuner også underrettes, og de anbragte børn og unge flyttes.

Pkt. 180-185 omhandler nærmere, hvad der ligger i amternes forsyningsforpligtelse med hensyn til døgninstitutionspladser og visse dagtilbud.

Pkt. 213: Amtskommunen fører det almindelige tilsyn, herunder med det pædagogiske arbejde, med døgninstitutioner for børn og unge i amtskommunen.

For institutioner med aftale varetages tilsynet med institutionens ledelse og drift, herunder det

Krav til tilsynets tilrettelæggelse

Det er klart, at bestemmelsen om, at amternes selv tilrettelægger og udfører tilsynet, indebærer et spillerum for, hvordan godkendelse og tilsyn med anbringelsessteder for børn og unge forvaltes lokalt. Samtidig betyder lovgivningen og de retssikkerhedsmæssige bestemmelser, at forskelligheder i amternes praksis skal kunne begrundes sagligt og konkret og ikke kunne tages som udtryk for vilkårlig forskelsbehandling.

I praksis er der stor variation i tilsynets tilrettelæggelse og udførelse i de forskellige amter. Der er gennem folketingets ombudsmands virksomhed blevet konstateret visse mangler heri, og en afklarende korrespondance mellem socialministeriet, ombudsmandsinstitutionen og det aktuelt involverede amt har ført til en tydeliggørelse af nogle standardkrav eller -normer for det tilsyn, som amterne skal udføre.

Lov om Folketingets Ombudsmand fastlægger, at ombudsmanden skal kontrollere statslige og kommunale myndigheder og andre offentlige forvaltningsmyndigheder. Udover at behandle klager m.v. kan ombudsmanden efter lovens § 18 undersøge og inspicere enhver institution og ethvert tjenestested, der hører under ombudsmandens virksomhed. Inspektionerne foretages navnlig på steder, hvor borgerne opholder sig mere eller mindre ufrivilligt, dvs. statsfængsler, arresthuse, pensioner, sikrede institutioner/varetægtsurrogater, psykiatriske hospitaler, politiets venterum og sociale bosteder.

Inspektionerne har således også fokus på institutioner for svagt stillede borgere, f.eks. børn og unge, anbragt uden for hjemmet, psykisk syge og handicappede børn og voksne og svage ældre.

I forbindelse med sine inspektioner kan ombudsmanden komme med henstillinger til amterne og kommunerne vedr. problemer, mangler o.l. på institutionerne, men ombudsmanden kan ikke derved direkte pålægge amter og kommuner at øge ressourcerne til området.

Ombudsmandens inspektioner på sociale bosteder har på baggrund af konstaterede mangler i tilsynet medført den omtalte korrespondance mellem ombudsmandsinstitutionen og Socialministeriet. Disse skriftlige drøftelser har resulteret i identifikation af krav til den amtslige tilsynsvirksomhed. Disse krav kan tjene som udgangspunkt for hævde af minimumsstandarder for det lovpligtige tilsyn. De konkrete inspektioner har været rettet mod amtslige botilbud for alvorligt handicappede voksne, men rapporter og notater påpeger direkte, at de principielle forhold også angår andre amtskommunale forpligtelser om tilsyn efter § 39 i retssikkerhedsloven, herunder med døgninstitutioner og private opholdssteder for børn og unge¹⁴.

I korrespondancen mellem Ombudsmanden og Socialministeriet fremgår det, at tilsynsforpligtelsen bestemmes ved følgende kriterier, idet der ud over Retssikkerhedslovens § 39 refereres til Vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område:

”..tilsynsforpligtelsen indeholder tre elementer,

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

Med henblik på at sikre det første af disse 3 forhold opsummerer Socialministeriet i følgende vendinger angående en konkret vurdering af det amtslige tilsyn:

”Det må således antages, at amtet har iværksat tilstrækkelige tiltag for at sikre, at institutionerne er fyldestgørende oplyst om borgernes ret til hjælp efter lovgivningen og efter de beslutninger, som amtsrådet har truffet”.

Der hævdes her en dimension i tilsynet om indseende med, at institutioner og opholdssteder kender lovgivningens og amtsrådets bestemmelser i forhold til målgruppens behov og rettigheder.

Med hensyn til at tilse, hvorvidt tilsynets form og indhold er tilstrækkeligt, bruges følgende vurderinger:

”Det er eksempelvis ikke oplyst, hvorvidt tilsynet er regelmæssigt og systematisk eller anvender en særlig metode. Det er heller ikke oplyst, hvordan der følges op på tilsynet. Socialministeriet finder derfor ikke, at der er tilstrækkeligt grundlag til at foretage en egentlig vurdering af, om amtet lever op til tilsynsforpligtelsen i § 39 i retssikkerhedsloven”.

¹⁴ Jf. principperne for Ombudsmandens inspektioner, fra hjemmeside www.ombudsmanden.dk

- Der stilles her krav om en vis systematik, regelmæssighed og metode i tilsynet, ligesom der lægges vægt på opfølgning.

Derpå pointeres det, at der bør udføres et kontrolorienteret tilsyn som supplement til andre tiltag, og at tilsynet skal tjene som dokumentation for indseende med praksis.

”Redegørelsen giver dog Socialministeriet anledning til generelt at bemærke, at der bør eksistere et kontrolorienteret tilsyn som supplement til amtets andre tiltag så som fælles planlægning, faglige råd, indberetninger, opfølgning på indberetninger m.v. Omfanget af det kontrolorienterede tilsyn suppleret med andre tiltag skal være så udbygget, at det giver amtsrådet et tilstrækkeligt grundlag til at vurdere, om borgerne får den hjælp de er berettiget til, bl.a. i form af anmeldte eller uanmeldte tilsynsbesøg. Tilsynet skal således kunne anvendes som dokumentation for, at lovgivningen er administreret korrekt i praksis og amtsrådets beslutninger er ført korrekt ud i livet. Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at det af pkt. 185 i Socialministeriets vejledning til retssikkerhedsloven fremgår, at tilsynsforpligtelsen omfatter alle tilbud – det vil sige både opgaver udført af amtets egne ansatte og tilbud udført af andre, for eksempel en selvejende institution. Det fremgår ikke tydeligt af amtets redegørelse, om de iværksatte tiltag og eksisterende kontrolforanstaltninger omfatter alle amtets sociale tilbud, og om amtet har fulgt Socialministeriets henstilling om at prioritere svage grupper, som kun vanskeligt kan give deres synspunkter til kende. Redegørelsen kan understøtte den antagelse, at tilsynet ikke retter sig mod den enkelte svage beboer, men er begrænset til en dialog med udvalgte repræsentanter i brugerrådet. I givet fald må tilsynet antages at være mangelfuldt på dette punkt”.

Det fremhæves, at der som supplement til den løbende dialog (kontakt, samarbejde og kommunikation) med såvel de amtslige som private tilbud skal være et kontrolorienteret tilsyn, der sikrer indseende med om den praktiserede virksomhed er i overensstemmelse med lovgivningen og amtsrådets beslutninger. Det fremhæves også, at tilsynet især bør prioritere at inddrage svage grupper, herunder være opmærksom på de individuelle forløb.

Dette kan lægges til grund for dels at give den enkelte anbragte en åben invitation til at ytre sig over for tilsynet, dels mulighed for at evaluere tilbudets faglige indsats i et helhedsperspektiv gennem indblik i eksempler på individuelle anbringelsesforløb (visitation-indslusning-bearbejdning og stabilisering-udslusning og efterværn). Dette ud fra en tese om, at den socialpædagogiske faglighed og kvalitet må vurderes i forhold til, **hvorledes den anbragtes samlede liv forvaltes gennem anbringelsesperioden.**

(Lokalt ses eksempler på vedtagne retningslinjer, der understreger, at: *”..tilsynet omfatter såvel et tilsyn omkring sagsbehandling og ydelser over for den enkelte bruger, som et tilsyn med den generelle virksomhed”*, *”Retningslinjer...Nordjyllands Amt”*, side 2).

Desuden lægges der vægt på, at tilsynet bør kunne:

”.. vurdere, om de enkelte institutioner i praksis varetager de tre aspekter, som er beskrevet i punkt 180 i Socialministeriets vejledning til retssikkerhedsloven - sparsommelighedsaspektet, produktivitetsaspektet og effektivitetsaspektet”. (-) ”..det må antages, at amtsrådet igennem forvaltningen fører en dialog med institutionerne om den faglige standard i de sociale tilbud og dermed har indsigt med, hvordan institutionerne i praksis lever op til den faglige standard. På baggrund af redegørelsen er det ikke muligt at vurdere, om denne faglige dialog er tilstrækkelig til at evaluere institutionernes faglige standard i praksis eller om et yderligere kontrolorienteret tilsyn er nødvendigt – f.eks. i form af rapporter fra uvildige eksperter”.

Det vil sige, at vurderingen af tilbudets faglige kvalitet (pædagogisk dimension) må kombineres med vurdering af ressourceudnyttelse og effektivitet i tilbudets samlede virksomhed.

Det understreges hermed, at tilsynet med de sociale tilbud bør varetages således, at der samles informationer om de forskellige aspekter af tilbudenes økonomiske, organisatoriske og socialpædagogiske virksomhed, for at der kan foretages en helhedsorienteret evaluering, der er baseret på tilstrækkeligt dokumenterede oplysninger.

Med hensyn til kravene om, at amtet skal udvise en aktivt opsøgende virksomhed, der kan sikre, at der kan gribes korrigerende ind over for mindre problemer, før de udvikler sig til større, argumenteres der således:

”Socialministeriet har noteret sig, at amtet har etableret et system for indberetning af ualmindelige driftsforhold eller hændelser til amtets administration. Det indgår i systemet, at der altid følges hurtigst muligt op på de enkelte indberetninger, således at problemer ikke udvikler sig unødvendigt”.

I et senere notat (2003-05-09) hedder det:

”Socialministeriet finder ikke, at den løbende dialog – således som den er beskrevet i amtets redegørelser – kan tilsidesætte det systematiske faglige tilsyn med forholdene i botilbuddet”.

Der henvises herpå igen til pkt. 180 i Vejledningen, hvor det fremgår at:

”..løsning af tilsynsopgaven forudsætter, at kommunalbestyrelsen og amtsrådet – typisk gennem deres forvaltninger – er opsøgende over for evt. problemer. Det kan ske ved, at der fastsættes procedurer og rutiner for kommunens og amtskommunens tilsynsvirksomhed, fx beslutninger om, hvilke områder, der løbende skal vurderes, hvilke der skal vurderes periodisk, principper for tilbagemelding til kommunalbestyrelse eller amtsråd”.

Amtet skal etablere et beredskab og forskrifter, der sikrer at ledelse og medarbejdere på de sociale tilbud indberetter problematiske driftsforhold og hændelser til amtets administration, og at der hurtigst muligt følges konkret op på disse indberetninger. Og amtskommunen skal udforme procedurer og rutiner for tilsynsvirksomheden, dens dokumentation og tilbagemelding til amtsrådet.

Det drejer sig her bl.a. om de systematiske indberetninger om magtanvendelse (se kap. 8) og opfølgning på disse, medarbejdernes adgang til at underrette ledelse og forvaltning om problematiske forhold, og procedurer angående oplysning og vejledning til anbragte og pårørende om rettigheder, klage- og ankeadgang.

Endelig skal det nævnes, at Indenrigsministeriet som tilsynsmyndighed for amtskommunerne:

”... efter den kommunale styrelseslov kan vurdere, om amtskommunen har opfyldt sin tilsynsforpligtelse i overensstemmelse med reglerne, og anvende lovens sanktioner, hvis amtsrådet har truffet beslutninger, der strider mod lovgivningen”¹⁵.

I vejledningen til retssikkerhedsloven hedder det tilsvarende (pkt.362):

¹⁵ (33) ”Notat om tilsyn efter den sociale lovgivning – amtskommunens forpligtelser og kompetence”, side 5, Socialministeriet, SJC, 041002).

”Enhver, der mener, at en kommune eller amtskommune overtræder lovgivningen, kan henvende sig til de kommunale tilsynsmyndigheder. Der er således ikke – som ved klage til de sociale klagemyndigheder – regler om, at kun den, som sagen vedrører, kan klage”.

Der er således klart stillet krav om en systematisering af tilsynsvirksomheden med vægt på dokumentation og rapportering. I notat (6) konkluderer amternes socialchefer, bl.a. efter oplæg fra en repræsentant fra Folketingets Ombudsmand og efter drøftelser af amternes forskellige tilsynspraksis i forhold til egne sociale tilbud, tilsvarende:

”I lyset af de seneste års retsliggørelse på socialområdet må det konstateres, at kontrolaspektet fremover må tillægges en noget større vægt, end det hidtil har været tilfældet i nogle amter”.

I de ovennævnte udmeldinger fra Socialministeriet i forbindelse med korrespondance og drøftelser med Ombudsmanden foreskrives der en systematisering af tilsynet, idet det dog afslutningsvis påmindes, at:

”Socialministeriet skal dog understrege, at den løbende dialog mellem amtet og de enkelte botilbud på forskellige niveauer altid er vigtig og yderst hensigtsmæssig og derfor ikke må ophøre, selv om det kontrolorienterede tilsyn intensiveres.”

I vejledningen (33) hedder det om tilsynet med private opholdssteder for børn og unge, punkt 173 bl.a.:

”..amtskommunen foretager i øvrigt en løbende faglig støtte og vurdering for at sikre det indhold, (...) opholdsstedet er godkendt til”.

I de beskrivelser af tilsyn, som gives i Vejledningen om retssikkerhed og administration og som går igen i en række udvalgsrapporter, anføres der 3 centrale aspekter i tilsynsvirksomheden:

- kontrolaspektet.
- vedligeholdelses- og kvalitetssikringsaspektet.
- udviklingsaspektet.

Disse 3 aspekter gør sig naturligvis også gældende for den pædagogiske dimension af tilsynet.

5. Om organisering af det pædagogiske tilsyn

Med udgangspunkt i den skitserede forståelse af døgnanbringelsers baggrund og hensigt og de gældende bestemmelser om tilsynsforpligtelsens funktioner, indhold og form har projektet indsamlet viden om amternes organisering af tilsynsvirksomheden, dens tilrettelæggelse og udførelse m.v. I dette kapitel fremlægges i en generaliseret form tilsynets forskellige organiseringsformer, som er blevet klarlagt på hhv. institutionsområdet og på opholdstedsområdet. Den viden, der er indhentet, kan bidrage til at afgrænse en bestemmelse af **det pædagogiske tilsyn**, der tilgodeser og integrerer de forskellige aspekter i tilrettelæggelsen og udførelsen af tilsynsvirksomheden.

Formålet med tilsyn

Som det er fremgået af foregående afsnit er det generelle tilsyn med døgnanbringelsessteder først og fremmest en myndighedsopgave, hvor der skal føres kontrol med om loven overholdes, om amtets/driftsherrens forskrifter følges, og om de anbragtes behov og rettigheder sikres. Tilsyn har dermed samtidig en kvalitetssikringsopgave og en afledt udviklingsopgave, når forhold viser sig at skulle bringes i orden eller forbedres (jf. kontrol-, vedligeholdelses- og udviklingsaspekterne).

Konkret er det sådan, at alle 13 amter og de 3 store kommuner refererer og formulerer næsten enslydende formålet med deres tilsyn med døgnanbringelsessteder i overensstemmelse med de angivne formål i lovgivning og vejledninger¹⁶, (jf. afsnit 4)

Samtidig skal tilsynet kontrollere eller foretage en kritisk-økonomisk vurdering af, om arbejdet tilrettelægges og udføres, så det er sparsommeligt, effektivt og produktivt, og også, om det er i overensstemmelse med den lokale amtslige politik.

Et udgangspunkt for udøvelsen af tilsynet er såvel de servicedeclarationer eller ydelseskataloger, som de enkelte institutioner og opholdssteder udarbejder om deres virksomhed, som de drifts- og udviklingsaftaler (som kan hedde noget forskelligt), som det enkelte amt har indgået med egne eller selvejende institutioner. Enkelte amter har i deres formålsbeskrivelse koblet formålet med tilsynet med institutionerne meget tæt sammen med den løbende opfølgning på disse aftaler, sådan at tilsynet også sikrer sig, at institutionen lever op til aftalernes mål og succeskriterier. Udviklingen af den enkelte institution ses således både som en tilsynsopgave og en naturlig driftsopgave.

På opholdstedsområdet angives formålet med tilsynet generelt som, at stedet lever op til de angivne betingelser i godkendelsen.

Frihed til organisering

Tilsynsvirksomheden retter sig både mod, hvordan opgaverne med døgnanbragte børn og unge er planlagt og mod den måde, de gennemføres på. Samtidig giver Retssikkerhedsloven frihed til det enkelte amt til selv at organisere, tilrettelægge og gennemføre det generelle tilsyn med døgninstitutioner og opholdssteder. Der gives dog kun visse frihedsgrader, idet Ombudsmanden og Socialministeriet i den tidligere omtalte

¹⁶ Lov om retssikkerhed, vejledning hertil, ARF og KL's vejledning m.m.

korrespondance (i kap. 4) har tilkendegivet, at visse rammesættende minimumskrav eller -standarder for tilsynet forventes opretholdt fra amternes side.

Forskelle i grundlaget for tilsynsvirksomheden

Der er naturligvis forskel på, om tilsynet vedrører amtets eget driftsområde eller om tilsynet retter sig mod det private område, de socialpædagogiske opholdssteder. Forskelle, som giver sig til kende på forskellige måder i relation til tilsynets funktioner – både hvad angår formål, organisering, involverede aktører, tilsynskultur, sanktionsmuligheder og ikke mindst de grundlæggende interesser bag tilsynsvirksomheden.

De selvejende institutioner, som et amt har driftsoverenskomst med, adskiller sig ikke væsentligt fra egne døgninstitutioner m.h.t. til tilsynets forskellige aspekter. Udover en forstander har de selvejende institutioner dog en bestyrelse, som naturligvis også har et vist ansvar og en rolle i forhold til kontrol, kvalitetssikring og udvikling af virksomheden. Men i relation til den praktiske udøvelse af den amtslige tilsynsvirksomhed synes denne forskel ikke at spille nogen nævneværdig rolle. Dog refererer tilsynet i en vis udstrækning tilbage til bestyrelsen, f.eks. hvis der viser sig forhold, der skal ændres på, og disse vel at mærke har en vis tyngde. Tilsynet med opholdsstederne har derimod en anderledes karakter. Det er gennem projektarbejdet blevet stadigt klarere, at tilsynet med de private opholdssteder udgør en væsentligt anderledes virksomhed end tilsynet med egne amtskommunale døgntilbud. Der er tale om områder med forskelligt ejerskab, forvaltningsmæssige relationer og forudsætninger, juridiske bestemmelser og interventionsmuligheder.

Amternes opgaver og interesser i institutionsområdet

De amtslige tilbud har amtet som driftsherre med dertil hørende økonomiske interesser og ansvar i en fælles amtslig forvaltningskultur med faglige, administrative og politiske interesser. Tilsynet med egne sociale tilbud er derfor integreret som del af den samlede amtslige forvaltning og interne kontrol. Såvel ledere som medarbejdere på institutionerne er amtsligt ansatte og underlagt forvaltningsledelsens løbende beslutninger, ligesom forvaltningen bærer et overordnet ansvar for institutionernes virksomhed. Ansættelsesforholdet med amtet som driftsherre indebærer, at såvel døgninstitutionernes ledelse som øvrige ansatte efter administrativ-politisk beslutning kan sanktioneres: Gives specifikke pålæg, omplaceres til anden tjeneste o.a.

Efter Servicelovens § 51 har amtet desuden en forsyningsforpligtelse, der skal sikre kommunerne det nødvendige antal pladser til døgnanbringelse af børn og unge. Denne konstellation af samtidige interesser som driftsherre, entreprenør (forsyningsforpligtelse, leverancesikkerhed) og tilsynsførende betyder, at bestiller-udfører relationerne er sammenflydende og uklare: Det er amtet, der både skal tilbyde, bestille (sammen med kommunen gennem visitation og grundtakstbehandling, matchning) og udføre det socialpædagogiske anbringelsesforløb i de amtslige døgninstitutioner. Amtet stiller opgaven, stiller ressourcerne til rådighed, visiterer til stedet og tager aktiv del i udvikling og forandring af institutionen. I dialogen med de tilsynsførende giver de udtryk for, at når amtet samtidig er tilsynsførende for sin egen virksomhed, kan tilsynet ikke hævdes at være uvildigt stillet. F.eks. er man ikke uvildigt stillet i forhold til frit at kunne ytre en socialfaglig kritik, idet en given kritik af et amtsligt tilbud vil kunne påføre den tilsynsførendes egen ledelse og forvaltning udfordringer af såvel social som faglig, økonomisk og politisk karakter. I sidste instans med merudgifter og derpå udløste sparekrav til følge i den tilsynsførendes egen forvaltning.

I enkelte amter er tilsynets uvildighed søgt sikret gennem de tilsynsførendes direkte reference til det politiske niveau. Denne fritstilling af tilsynet i forhold til den fagligt og administrativt ansvarlige forvaltningsledelse sikrer måske en formel, men ikke reel uvildighed i tilsynet, da bindende loyalitet og gensidig afstemning af skriftlige dokumenter på embedsmands-niveau i praksis vil regulere omfanget og formen af tilsynets kritik. Hovedparten af de tilsynsførende varetager i øvrigt andre opgaver i forvaltningen i en væsentlig del af arbejdstiden. I mange tilfælde har de tilsynsførende en service- og udviklingsrolle over for de samme institutioner, som de gennem tilsynet har en myndigheds- og kontrolrolle overfor.

Amternes opgaver og interesser i forhold til opholdssteder

Opholdsstederne drives som privat virksomhed under amtslig godkendelse og tilsyn (34, Bekendtgørelse). Da godkendelsen typisk gives ud fra ejerens/lederens koncept, forudsætninger og rammer, før en socialpædagogisk praksis med en given målgruppe er etableret, indebærer tilsynet en opfølgning på, hvordan opholdsstedets projekt realiseres. Eller med bekendtgørelsens ord, hvordan opholdsstedets pædagogiske målsætning og metode omsættes i praksis. Opholdsstederne ledes af ejeren eller den ansatte leder/forstander efter bemyndigelse af en godkendt bestyrelse (5 personer).

Det amtslige tilsyn skal primært tilse, at forudsætningerne for godkendelsen fortsat er til stede og reagere med indsigelser, hvis dette ikke er tilfældet. Dermed spiller retningslinjer og procedurer for vurdering af ansøgninger om godkendelse som privat opholdssted en afgørende og styrende rolle for det opfølgende tilsyn. Tilsynet vil samtidig have en proaktiv funktion i forhold til det fremadrettede perspektiv, der lægges til grund for tildeling af kommende års budget og de dertil knyttede aktiviteter, faciliteter og personalenormeringer. Nogle steder udmøntet i en årligt revideret godkendelsesaftale.

I forhold til de private opholdssteder har amtet begrænsede beføjelser angående tilbudenes interne organisering, ledelse og pædagogik. Graden af indflydelse fastlægges i godkendelsesbetingelserne (se nærmere i afsnit 7 herom). Opholdsstedernes ledelse (og bestyrelse) varetager ansvaret for tilsynet med den daglige drift, der er kontraktligt forpligtet gennem bestemmelserne i den amtslige godkendelse af tilbudet.

Amternes forsyningsforpligtelse (og følgende entreprenør-interesse) betyder – i sammenhæng med de sideløbende driftsherre-interesser i egne døgntilbud – at de private opholdssteder ses som: ”..et supplement til de offentlige institutionstilbud”.¹⁷ Et supplement udgør en reserve, der kan mobiliseres og kvalificeres efter behov – og dermed udelukkes ved vigende behov. Konkret kan det betyde, at de amtslige institutionspladser prioriteres besat, før ”supplementet” inddrages. Herved fremstår de amtslige døgninstitutioner og de private opholdssteder som indbyrdes konkurrerende tilbud.

Som nævnt tidligere ser amternes interesseprofiler på anbringelsesområdet meget forskellige ud. Nogle amter er institutionsamter, som overvejende benytter institutionsanbringelse, andre har rigtig mange socialpædagogiske opholdssteder (privatiseringsamter), nogle amter eksporterer mange anbringelser ud af amtet og andre importerer et stort antal anbringelser fra andre amter/kommuner. Bag disse forskellige interesseprofiler er der mange forskellige politiske prioriteringer. Ved f.eks. at prioritere opholdsstedsområdet undgår man store anlægsudgifter til døgninstitutioner og opnår en fleksibilitet og et beredskab i det private opholdsstedsområde. Amtet er ikke forpligtet og bundet til at udnytte pladserne, også fordi opholdsstederne udbyder sig over hele landet, mens langt de fleste døgninstitutionspladser er bundet op på de indenamtslige anbringelser. Samtidig tilfører opholdsstederne arbejdspladser og øget beskatningsgrundlag.

Ved anbringelse af en given ung sker der en række prioriteringer i forhold til potentielle anbringelsestilbud. Dels skal den unges behov/belastning/problemstillinger kategoriseres som henhørende under en målgruppe, dels skal tilgængelige sociale tilbud (ledig plads inden for rimelig tid) søges vurderet i en matchning i forhold til den pågældende målgruppe og den unges individuelle egenart. Denne matchning sker ideelt på baggrund af en indgående udredning (§ 38-undersøgelse, behandling i børn-og-unge-team, handleplan) med inddragelse af den unge og forældrene, den kommunale sagsbehandler (primær bestiller af foranstaltningen), opholdsstedets personale (udfører, intern visitation) og amtets pædagogiske og psykologiske konsulenter i visitationen og grundtakstbehandlingen. I praksis er det dog oftest sagsbehandler, opholdsstedets leder og i skiftende omfang de amtslige konsulenter/grundtakstbehandlere, der er de afgørende aktører, mht. om en påtænkt placering bliver gennemført. Opholdsstedets pris, tilgængelighed/ beliggenhed, aktuelle rummelighed og omdømme spiller en afgørende rolle i forhold til den risikobetonede beslutning, det altid er at placere en ung fra sit kendte levemiljø til en ny og ukendt livssammenhæng. Via

¹⁷ Notat: ”Det pædagogiske tilsyn” ved arbejdsgruppe under Dialogforum, (5, bilag 4)

grundtakstfinansieringsordningen har amterne en betydelig indflydelse på visitationen. Nogle amter tilkendegiver, at politikken er først og fremmest at benytte eller fylde egne pladser op. Enkelte amter giver udtryk for, at nogle steder kan den amtslige styring af visitationen til opholdstedsområdet betyde, at de kan have svært ved at få accept af en udenamtslig placering af deres særligt vanskelige unge. Disse forhold giver naturligvis det amtslige tilsyn med de private tilbud en kompliceret rolle, særligt i perioder med vigende efterspørgsel på døgnanbringelser.

I relation til de socialpædagogiske opholdssteder har tilsynet samme overordnede formål som i forhold til institutionsområdet, men har sit mere konkrete udgangspunkt i den godkendelse, som amtet har udstedt til opholdsstedet. Godkendelsen eller "autorisationen" opregner en række betingelser og forudsætninger for virksomheden, som tilsynet skal kontrollere udmøntningen af, dvs. om de overholdes, og om det sker på en tilfredsstillende måde. Det medfører i praksis, at de 3 aspekter kontrol, kvalitetssikring og udvikling får forskellig vægt i tilsynet, og at de vægtes forskelligt fra amt til amt. F.eks. er serviceringen af opholdstedsområdet meget forskellig – vægningen kan f.eks. i et amt være 80 % kontrol og 20 % service, i et andet amt meget hyppig kontakt, samspil og udviklingsstøtte – afhængig af, hvilken placering amtet giver opholdstedsområdet i sin anbringelsespolitik, og i hvilken grad amtet vælger at betragte opholdsstederne som ren privat virksomhed.

Tilsynsrådets indplacering i den amtslige struktur

De forskellige amter og store kommuner er overordnet set forskelligt organiseret. Der kan f.eks. være tale om en (opdelt) forvaltningsstruktur eller om en organisering, hvor amtsrådets opgaver udføres fra en enhedsforvaltning med forskellige sekretariater. Der er en principiel forskel på disse to organisationsformer, idet amtsrådet typisk i den opdeltede forvaltningsstruktur delegerer noget af sin kompetence til forvaltningsniveauet, mens der i sekretariatsmodellen ikke delegeres kompetence, men udelukkende placeres og udføres opgaver. I begge modeller skal der dog ifølge de formelle bestemmelser (lovgivning og vejledninger) ske tilbagemelding til det politiske niveau. Vi har kunnet konstatere, at det i praksis ikke sker alle steder.

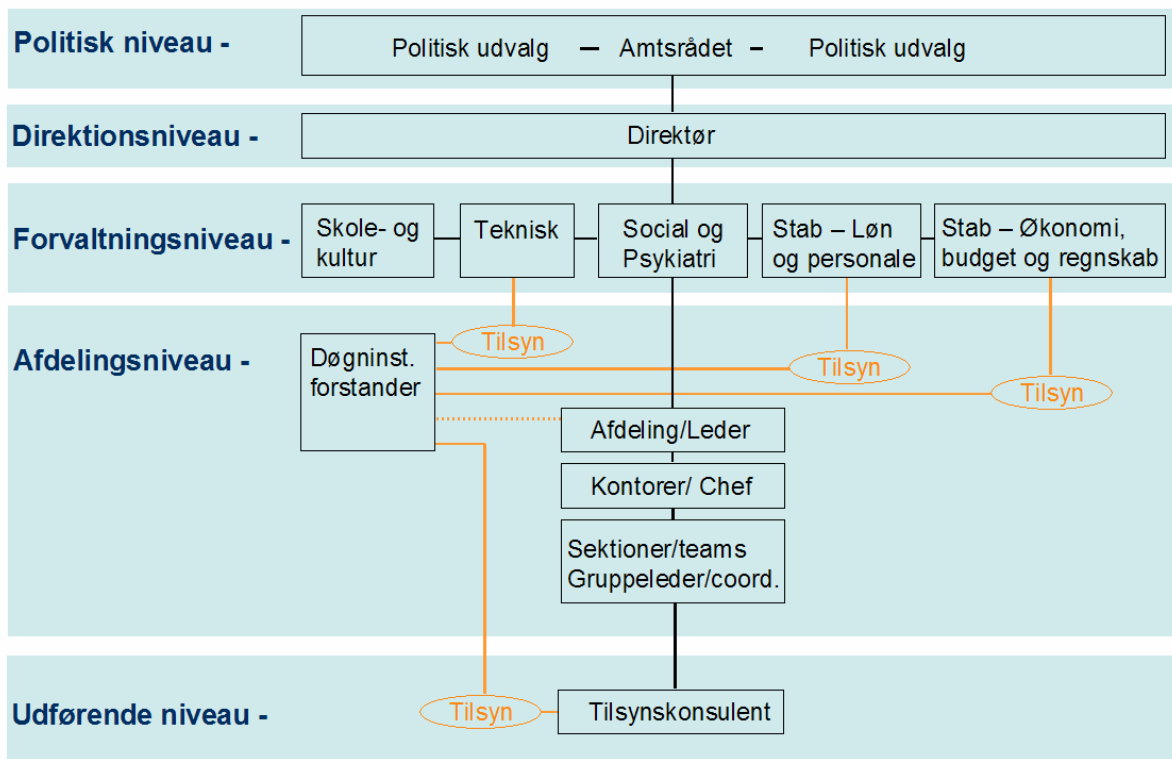
Tilsynsopgaven er over hele landet placeret i en forvaltning eller et sekretariat, som har opgaver inden for socialområdet, psykiatriområdet, børn, unge og familieområdet eller skoleområdet. Amterne har principielt mulighed for at udlicitere opgaven, dvs. lægge tilsynsopgaven uden for amtets eget regi, men det er ikke p.t. tilfældet nogen steder.

De typiske organisationsafsnit for tilsynet er Social- og psykiatريفorvaltningen eller Skole- og socialsekretariatet.

Inden for denne overordnede struktur kan der være en opdeling med forskellige betegnelser, som ikke nødvendigvis refererer til samme niveau. Der er tale om sektorer, afdelinger, kontorer, områder – og under dette niveau kan der være endnu en opdeling i (mindre) afdelinger, kontorer, teams, tværgående teams eller enkeltmedarbejdere, som har ansvar for den konkrete udførelse af tilsynsopgaven.

Involverede i tilsynsfunktioner i den amtslige struktur

I forhold til det amtslige døgninstitutionsområde er der mange forskellige forvaltninger og kontorer involveret, fordi der som nævnt er mange interesser og opgaver forbundet med institutionerne. I nedenstående model har vi generelt skitseret de involverede forvaltninger og niveauer, som alle har en både principiel og en konkret tilsynsforpligtelse over for døgninstitutionerne:



Figur 2: Tilsynsfunktioner i den amtslige struktur

Døgninstitutioner er en integreret del af den amtslige virksomhed. Forstandere og personalet i øvrigt er amtsligt ansatte og omfattede af amtets personalepolitik og -service i bred forstand. Det betyder også, at forstanderne generelt set er involveret i et tæt samarbejde med de amtslige børne- og unge- afdelinger omkring drift og udvikling af hele området. Forstandernes reference ind i den amtslige struktur er generelt til et (meget) højere niveau end den tilsynsførende, som udøver tilsynet. I nogle amter refererer forstanderne direkte til politikerne, andre steder til amtets socialdirektør og andre steder til leder af børne- og familieområdet/-afdelingen.

Desuden serviceres institutionerne på forskellig vis af de amtslige kontorer:

- Økonomisk drift/tilsyn er løbende og indgående. Ofte fra et amtsligt budget- og regnskabskontor
- Bygnings-teknisk tilsyn og service fra amtets tekniske forvaltning
- Løn- og personaleafdeling, som varetager alt personalemæssigt. Uddannelses tilbud gives også til institutionernes personale.
- Ansættelser: Amtet ansætter som minimum selv forstanderne. Stillingsopslag på institutionerne indgår ofte i amtets samlede annoncering
- Attester: Løn og personaleafdelingen er behjælpelig med at indhente straffe- og pædofiliattester samt helbreds erklæringer/-attester
- Statistik over sygefravær, arbejdsskader, krisehjælp o.l. føres i amtet også for institutionsområdet.

Tre generelle, typiske modeller for organisering af tilsyn på institutionsområdet

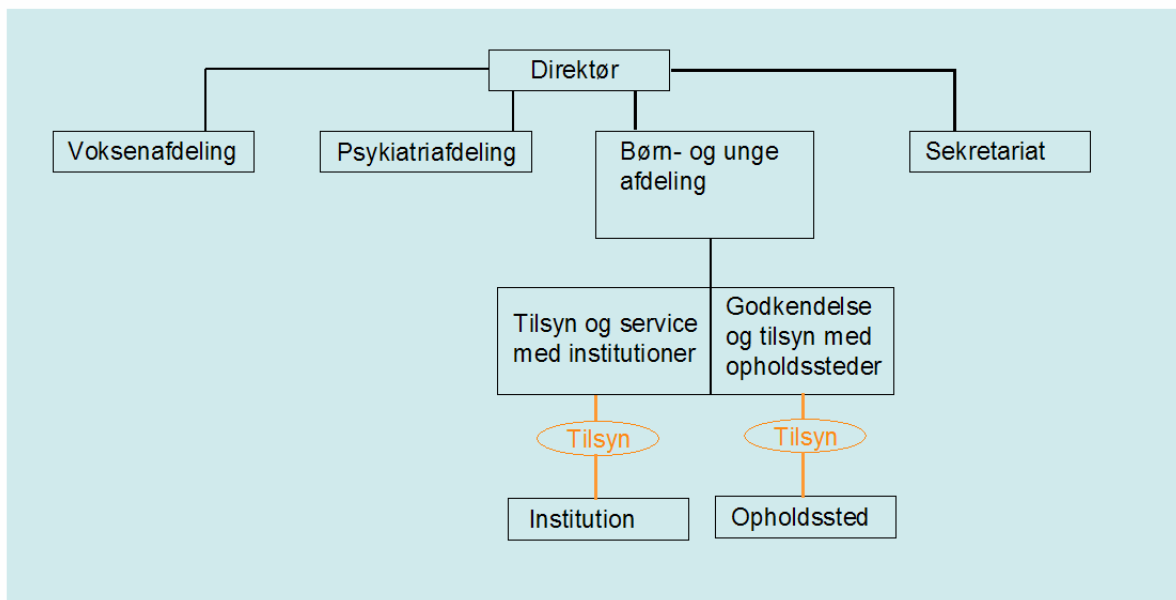
Amterne tilrettelægger varetagelsen af tilsynsopgaven på meget forskellig måde. På institutionsområdet fører amtet tilsyn med sit eget driftsområde (driftsoverenskomster med de selvejende institutioner). I kraft af decentral styring og retten til lokal selvbestemmelse vedr. tilsynets tilrettelæggelse, har det enkelte amt udformet sin egen politik for tilsynsvirksomheden, hvor de på forskellig vis typisk har indført et årligt formaliseret tilsynsbesøg (et enkelt sted besøg hvert 1½ år), hvor de har søgt at inkorporere en forstærket kontrol og dokumentation og har søgt at opnå en vis grad af uvildighed i tilsynsvirksomheden. Da det enkelte amt stort set har sin egen version af en organisationsmodel, har vi uddraget de mest principielle karakteristika og ud fra dem fundet frem til de mest gennemgående og typiske organisationsmodeller for tilrettelæggelsen og udførelsen af tilsynet på institutionsområdet. De tre modeller har vi benævnt som følger:

1. Enhedsmodel
2. Funktionsdelingsmodel
3. Kombinationsmodel

Definition af enhedsmodellen:

Definitionen af enhedsmodellen tager udgangspunkt i, at såvel autoritetsrelationer som servicereationer mellem amt og døgntilbud varetages inden for samme afdeling/kontor. Dvs. at både myndighed, kontrol og det formelle tilsyn varetages herfra, samtidig med at det uformelle løbende tilsyn med vejledning og konsulentbistand og faglig sparring ydes herfra til døgntilbudet. Det er ikke afgørende, om de forskellige tilsynsformer hviler på én og samme person, hvilket dog ofte kan være tilfældet. Kriteriet vi har sat er, om de medvirkende personer er at finde i samme afdeling/kontor.

Enhedsmodellen indebærer samtidig, at tilsynet varetages som en helhed, dvs. at elementer fra såvel det økonomiske, det bygningsmæssigt/tekniske og det pædagogiske tilsyn er bundet sammen.

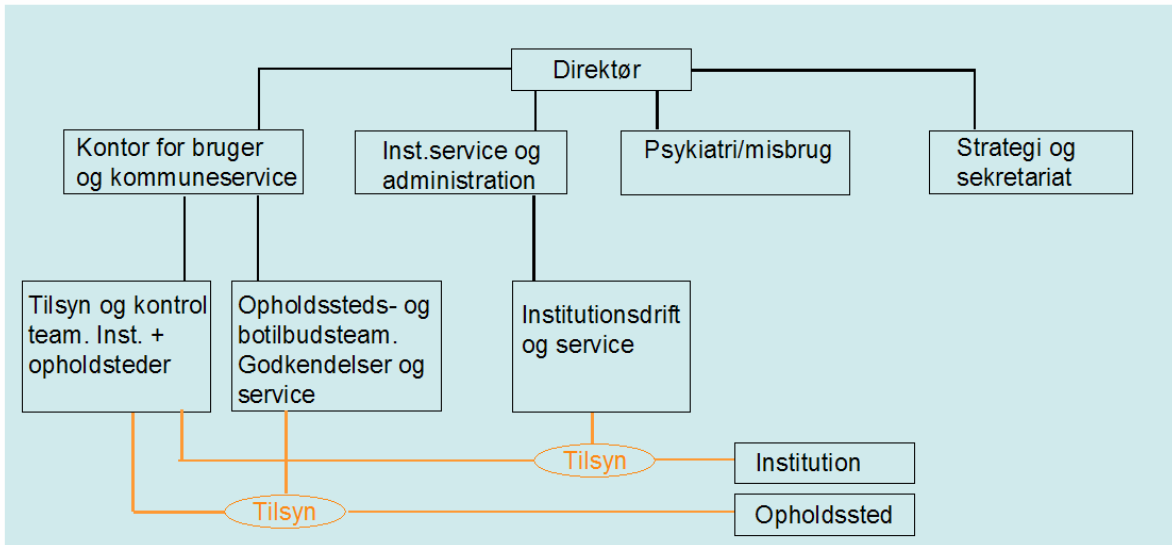


Figur 3: Enhedsmodellen

Definition af funktionsdelingsmodellen:

Funktionsdelingsmodellen er karakteriseret ved, at autoritets- og servicereationer er søgt helt adskilt ved, at disse funktioner er placeret i hver sin afdeling/kontor. Det formelle tilsyn og kontrol - autoritetsrelationen -

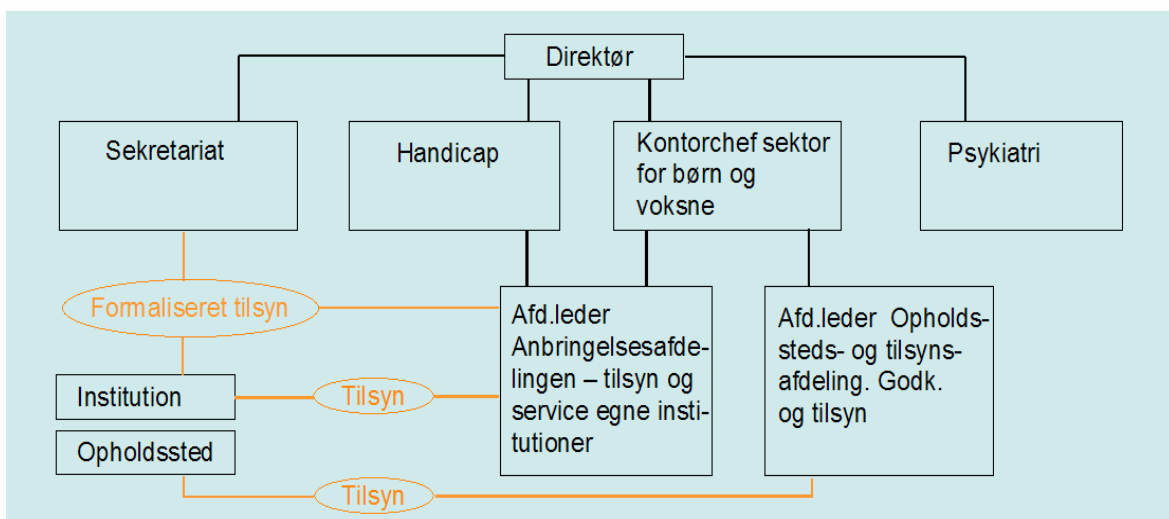
ligger i ét kontor, mens drift, service og udvikling ligger i et andet kontor som et løbende uformelt tilsyn og samarbejde. Endelig kan det økonomiske tilsyn ligge i endnu en særskilt afdeling/kontor. Overordnet ligger de forskellige tilsynselementer som regel fortsat under samme forvaltning.



Figur 4: Funktionsdelingsmodellen

Definition af kombinationsmodellen:

Kombinationsmodellen rummer mange forskellige varianter. Det væsentligste kriterium for, at enhedsmodellen bliver til en kombinationsmodel er, at det formelle tilsyn udføres i et samarbejde med en medarbejder fra en **anden** afdeling/kontor. Denne medarbejder bistår ved gennemførelsen af det formelle tilsyn den gennemgående person, som har det serviceorienterede, løbende tilsyn. Det forekommer i forskellige varianter, og formålet med at vælge denne model er, at man derved tilstræber at sikre en vis grad af uvildighed i det formelle, kontrolbaserede tilsyn. – Dertil kommer, at det økonomiske tilsyn i en eller anden forstand er skilt fra, hvilket forekommer i endnu mange varianter.



Figur 5: Kombinationsmodellen

På **institutionsområdet** fordeler amterne/kommunerne sig på de forskellige modeller som følger:
To amter har organiseret sig med den funktionsopdelte model. Ti arbejder ud fra en enhedsmodel, og endelig har tre en kombinationsmodel.

Organisering af tilsyn på opholdsstedsområdet

På opholdsstedsområdet er der tale om, at amterne ”autoriserer” og kontrollerer en i princippet konkurrerende virksomhed. Mht. organiseringen af opgavevaretagelsen er det generelt sådan, at der overvejende er tale om en enhedsmodel, hvor såvel godkendelse som tilsyn ligger i samme afdeling. Ofte udføres opgaverne af den samme person, men opgaverne kan være fordelt på forskellige personer i afdelingen. Oftest er der tale om, at der sammensættes et tværfagligt team til selve godkendelsesproceduren, hvor såvel socialfaglig, juridisk som økonomisk ekspertise arbejder sammen.
Drift af opholdssteder er en privat, selvstændig virksomhed med offentlig (amtslig) godkendelse/autorisation:

- Økonomisk tilsyn fungerer på baggrund af et i godkendelsen fastlagt budget og en pladspris, derefter ved årlig justering af budget og ved en årlig regnskabsaflæggelse. Fungerer nærmest som en årlig revision af godkendelsen, idet der kan justeres på målgruppe m.m. og derved på budgettet.
- Det bygnings-tekniske er principielt opholdsstedets bestyrelses og leders ansvar, men diverse attester skal fremskaffes og forevises i forbindelse med godkendelsesproceduren, og tilsynet følger løbende op med evt. påtegninger. Bygningsmæssige ændringer/investeringer skal godkendes af amtet.
- Løn og personale styres gennem det fastlagte budget, dvs. lønniveau og normering.
- Ansættelser: Principielt skal lederen af stedet godkendes af amtet, personalesammensætning (uddannet/ikke uddannet arbejdskraft) og kvalifikationer vurderes/godkendes – det følger tilsynet op på løbende. Dette gøres meget forskelligt (se opsamling vedr. godkendelseskriterier for opholdsstedsområdet andetsteds). Men amtet kan ellers ikke ansætte og afskedige – kun henstille – med evt. trussel om lukning af stedet i yderste konsekvens.

Tilsynet på opholdsstedsområdet er principielt af en helt anden karakter end på eget institutionsområde, da der som udgangspunkt formelt ikke kan sættes spørgsmålstejn ved uvildigheden. Amtet fører jo her ikke tilsyn med ”sig selv”, dvs. eget driftsområde. Der er som nævnt tale om, at en myndighed udfører en ”autorisationsopgave” i forhold til at drive privat virksomhed, hvor de socialpædagogiske opholdssteder gennemgår en omfattende godkendelsesprocedure, og hvor der efterfølgende føres tilsyn med, om betingelserne for godkendelsen til stadighed er opfyldt. Men amtets interesser ud fra forsyningsforpligtelse, entreprenørinteresse, medfinansierende og bestiller- og udførerfunktioner kan som tidligere beskrevet på forskellige måder spille ind i godkendelses- og tilsynsvirksomheden.

Tilsynet omfatter såvel selve godkendelsen som det opfølgende tilsyn, der både kan bestå af et mere formelt præget tilsyn og et løbende, serviceorienteret tilsyn med faglig sparring, vejledning og støtte på forskellig vis. Oftest er de to former, det formelle tilsyn og det mere uformelle samarbejde, vævet tæt ind i hinanden. Enkelte amter lægger ikke op til at yde en løbende service og støtte i særligt omfang, selv om vejledningen forudsætter en løbende støtte og rådgivning fra tilsynsmyndigheden.

I 11 amter er der tale om en enhedsmodel i forhold til tilsyn med opholdssteder, i de øvrige er der tale om forskellige mindre variationer

I Københavns kommune ligger både godkendelse og tilsyn i lokalcentrene, men kan suppleres i godkendelsesprocessen af socialfaglig og juridisk ekspertise fra centralforvaltningen.

Viborg Amt har på lignende måde placeret godkendelsesopgaven i et samarbejde mellem centralforvaltning og lokalforvaltning (i form af 3 familiecentre, der betjener hver sit geografiske område) med centralforvaltningen som den ansvarshavende, mens tilsynet med opholdsstederne ligger lokalt i familiecentrene med en koordinator centralt placeret.

Københavns Amt har godkendelse og tilsyn placeret i 2 forskellige afdelinger, men med et tæt indbyrdes samarbejde (godkendelse primært i psykiatريفorvaltningen, tilsyn primært i børne- og ungeafdelingen).

I Frederiksborg amt har man godkendelse og tilsyn placeret i samme afdeling, men fordelt på to forskellige teams/kontorer, sådan at et formelt tilsyn udføres af et team, og godkendelse og opfølgende tilsyn udføres fra et andet team.

De forskellige modellers fordele og ulemper

Som det er fremgået, er der ingen af de eksisterende organiseringsmodeller, som fuldt ud tilfredsstillende ønsket om klar uvildighed i tilsynet.

Skal et formaliseret tilsyn være rensset for driftsherre- og entreprenørinteresser, skal myndighedsopgaven med at varetage det formaliserede tilsyn adskilles herfra og placeres reelt uvildigt.

Udover drifts- og entreprenørinteressernes indflydelse på tilsynet er den overvejende problemstilling den "kasketforvirring" som rigtig mange tilsynsførende omtaler og føler på deres krop: Den bløde "bowlerhat" i det serviceorienterede tilsyn og den stramme tilsynskasket i den kontrolorienterede autoritetsrelation. De forskellige autoritets- og servicereationer fletter sig ind i hinanden, så det er vanskeligt helt at klargøre, hvornår man som tilsynsførende varetager den ene eller den anden funktion. De forskellige roller kan være en belastning for den enkelte tilsynsførende og opleves hos døgntilbudene som forvirrende og undertiden som svigt fra de tilsynsførende, når kontrol og påtale kommer på dagsordenen.

En tilsynsførende siger: *"Enhedsmodellen kan gøre det svært følelsesmæssigt. Et opholdssted var utilfreds med en tilbagemelding om forbrug af egenkapital – de ville have fjernet omtalen fra referatet, så der ikke stod noget negativt, nu hvor de med kommunalreformen skal ud til kommunerne. De lagde stort pres på mig, det var hårdt følelsesmæssigt. Man kan komme i klemme, så man må hanke op i sig selv. Det er svært, når de er gode og ellers altid har gjort det, de skulle. Det kan være nemmere at glide af på problemerne. Man får let et dårligt ry – de bliver sure, når de får en næse. De kan være meget tyndhudede."*

I to amter har man den funktionsopdelte model, hvor det formaliserede tilsyn er placeret for sig og drift og løbende tilsyn/service på institutionsområdet for sig for at opnå størst mulig uvildighed i tilsynsfunktionen. Modellen tager sigte på at adskille leverandør- og udfører-funktioner fra tilsynsmyndighedsfunktionen, men ansatte, som varetager tilsyn, indgår også delvis i visitation til anbringelse. En tilsynsførende giver udtryk for, at der med denne organisering er en ret klar opgavefordeling, men at det kan betyde, at man som ansat kommer til at føre tilsyn med (det løbende) tilsynet, fordi der næste gang, man kommer på tilsyn, ikke er rettet op på forholdene. Samme tilsynsførende giver også udtryk for, at døgntilbudene har svært ved at skelne, at forskellige personer fra amtet kommer med forskellige kasketter – generelt opfattes de alle som personer, der kommer fra amtet.

Opgavefordelingen kan også volde vanskeligheder, idet den f.eks. kan medføre en uklarhed om ansvarsplacering, så der ikke bliver taget stilling til rejste problemstillinger. Er det det økonomiske tilsyn, som tager stilling til brug af midler på budgettet til køb af en bil, eller er det det løbende tilsyn, som har indsigten i de pædagogiske behov herfor? Eller er det en opgave for det formaliserede tilsyn at påpege, at her er et behov for et vigtigt pædagogisk redskab, som der må findes mulighed for at tilgodese?

Langt de fleste tilsynsførende giver udtryk for en opfattelse af, at den største indsigt og den bedste kvalitet i tilsyn og udvikling af tilbudene opnås ved, at den samme person er gennemgående og opnår et indgående kendskab og tæt samarbejde med det enkelte tilbud. De peger på, at hvis man kommer som tilsynsførende

kun én gang om året eller sjældnere, vil det være meget begrænset, hvad man vil opnå indsigt i. På den anden side er der også en bevidsthed om, at det tætte samarbejde kan gøre blind, så man ikke får øje på forhold, som burde rettes, og at det tætte samspil også kan føre til, at det bliver sværere at fremføre kritik. Det bliver med tiden sværere at stille de åbne, nysgerrige spørgsmål, fordi man kender virksomheden så indgående. Det kan f.eks. imødegås ved rotationsordninger, så man med mellemrum bytter rundt på de døgntilbud, som den enkelte tilsynsførende fører tilsyn med. Mange tilsynsførende omtaler som nævnt "kasketforvirringen" og den belastning, det medfører at skulle forvalte at have mange forskellige "kasketter". Nogle steder er det et must at modtage supervision på sine forskellige roller som tilsynsførende, så etikken kan bevares.

En tilsynsførende siger: *"Jeg synes, jeg gør mig sådan umage for ikke at blive for meget forlovet med opholdsstederne. Det er altså så svært. Man skal jo virkelig holde sig selv ren, så jeg prøver at tage det der tjek på mig selv: Er der nu noget, jeg ikke siger, fordi vi lige er så gode venner Da er det, at kollegaen kan stille de svære spørgsmål."*

På den anden side fremhæves det også, at der ligger nogle helt andre muligheder i det uvildige, nysgerrige, åbne tilsyn. Flere tilkendegiver, at de oplever, at døgntilbudene får en helt anden mulighed for at forklare sig om deres virksomhed, når en person uden særligt forhåndskendskab varetager det formaliserede tilsyn. De refererer også udsagn fra døgntilbudene om tilfredshed med at blive set på med friske øjne. De tilsynsførende, som i kombinationsmodellen har været på formaliseret tilsyn sammen med en kollega fra samme afdeling eller en kollega fra en anden afdeling, fremhæver, at den åbne, nysgerrige tilgang kan medføre, at de også lærer nyt om stedet gennem den dialog, der føres. Vurderingen er, at man på døgntilbudet undertiden kan opleve tilsynsbesøget som en mindre evaluering, hvor man også selv får nye aspekter i virksomheden at reflektere over.

En tilsynsførende siger: *"Den uvildige kan skabe dynamik og ny åbenhed i tilsynsbesøget. Han ser med friske øjne. "Plejer" sniger sig let ind. Det er godt at rotere engang imellem, at skifte institution. Der er en risiko for, at man accepterer for meget. Så man bare "rummer" uden at operere med et udviklingsperspektiv for barnet. Det er nødvendigt og vigtigt at pille ved institutionens selvforståelse og indforståethed. En ny tilsynsførende siger lettere: "Det her forstår jeg ikke"!*

6. Krav til godkendelse af private opholdssteder for børn og unge

Godkendelsen af opholdssteder danner udgangspunkt for tilsynet. I dette kapitel gennemgås derfor de krav, som der lovgivningsmæssigt og i vejledninger stilles for at give en godkendelse. Selve godkendelsesprocessen i amterne beskrives kort, og der gøres rede for såvel generelle overordnede som lokale kriterier for godkendelse. Den forskellighed, der afspejler sig i de lokale kriterier for godkendelse problematiseres.

Efter § 40, stk. 2, nr. 11 i Serviceloven kan anbringelse uden for hjemmet ske i en række forskellige anbringelsessteder, herunder opholdssteder for børn og unge. Et opholdssted er et anbringelsessted, som efter § 49, stk. 2 i SEL er godkendt som generelt egnet af den stedlige amtskommune og hvor aflønning sker efter et godkendt budget. Amtskommunens godkendelse er efter lovbestemmelsen tæt forbundet med en pligt til at følge op på opholdsstedets udvikling, ligesom opholdsstederne er omfattet af den generelle tilsynsforpligtelse, som amtskommunen har jf. Lov om Retsikkerhed (§ 16 og § 39). **Selve den amtskommunale godkendelse og de betingelser, der knyttes til den, danner dermed udgangspunkt for tilsynet.** Dertil kommer, at tilsynet også skal sikre sig, at retssikkerheden er i orden, dvs. at opholdsstederne lever op til gældende lovkra v i offentlighedslov, forvaltningslov, magtbekendtgørelse m.m.

Generelle bestemmelser i servicelov og vejledning om særlig støtte

Efter § 49, stk. 2 kan der være tale om et meget bredt spekter af anbringelsesmuligheder inden for kategorien godkendte opholdssteder (fra det lille opholdssted med få voksne og få anbragte til større opholdssteder med flere ansatte, socialpædagogiske skibsprojekter, kost- og efterskoler). Derfor kan den undersøgelse, som amtskommunen foretager som led i sin godkendelsesprocedure, variere afhængig af opholdsstedets karakter. Af vejledningen¹⁸ fremgår det, at socialpædagogiske opholdssteder, som er oprettet med det formål at modtage børn og unge, i forbindelse med godkendelsen skal vurderes som en helhed. Dvs. at stedet skal omfattes af en samlet vurdering af f.eks.

- stedets socialpædagogiske tilbud
- antal medarbejdere, deres personlige/faglige ressourcer (herunder indhentelse af straffeattester og helbredserklæring)
- fysiske rammer
- organisatoriske/økonomiske forhold
- alders- og persongrupper, som kan modtages
- størrelsen af betaling, som kræves for opholdet

Yderligere kriterier bør indgå i vurderingen:

- For mindre og lidt større børn kan det være relevant med bopælskrav
- For unge kan det være relevant med en udslusningsbolig som overgang til selvstændig tilværelse
- Der skal sikres et relevant skoletilbud til anbragte i skolealderen
- Til anbragte større børn og unge skal stedet tilbyde meningsfulde og udviklende aktiviteter
- Muligheden for efterværnsstøtte til unge, der udskrives

Samtidig fastslås det i vejledningen, at socialpædagogiske opholdssteder ikke skal vurderes ud fra samme målestok som de amtskommunale døgninstitutioner. Der skal ikke stilles så strenge krav til de fysiske rammer og faciliteter, ligesom de økonomiske forhold ikke skal opstilles og vurderes på linje med

¹⁸ Socialministeriet: Vejledning om særlig støtte til børn og unge (lov om social service) 2002 pkt. 170

døgninstitutionerne. Andre myndigheders krav skal opfyldes (brandmyndigheder, plan- og byggemyndigheder, arbejdstilsynet, sundhedsmyndigheder m.fl.), men det er opholdsstedets ansvar at sikre sig nødvendige tilladelser – den stillingtagen eller sikkerhed ligger ikke i selve godkendelsen. – Selve stedets organisationsform er ikke afgørende, men stedet skal være en selvstændig juridisk enhed med særskilt økonomi. Der skal være regler om beslutningskompetence, hæftelse, regnskab, revision og budgettering. Desuden skal der være bestemmelse om anvendelse af evt. overskud, såfremt opholdsstedet nedlægges. Det er tilsynsmyndigheden, der træffer bestemmelse om, hvordan evt. underskud eller overskud håndteres. Der må ikke finde en formueopsamling sted for offentlige midler i forbindelse med virksomheden. Der peges på, at organisering som en fond/selvejende institution er en fordel.

Opholdsstedet skal have en vedtægt, hvoraf skal fremgå navn og hjemsted, formål, egenkapital, udpegning af ledelse og ledelsens opgaver og dispositionsret over for tredjemand, hæftelse for gældsforpligtelser, hvorledes der skal forholdes med budgetlægning, regnskabsførelse og revision, vedtægtsændring og anvendelse af kapitalen ved nedlæggelse. Budgetrammen skal vurderes som en helhed, dvs. der kræves ikke en kontoplan med detaljeret kontering. I den løbende opfølgning på opholdsstedet skal amtskommunen vurdere regnskabet.

Indhold af amtskommunens godkendelsesbeføjelse

Når amtskommunen har foretaget sin vurdering af opholdsstedet skal det munde ud i en begrundet skriftlig redegørelse. Et afslag på godkendelse skal begrundes. Et afslag kan ikke af ansøger indbringes for anden administrativ myndighed jf. § 49, stk. 3 i Lov om Social Service.

Det understreges, at amtskommunen ikke kan afslå at realitetsbehandle en ansøgning med henvisning til, at amtet ikke selv har brug for pladserne. Stedet skal dog kunne sandsynliggøre, at en kommune vil anvende dem som anbringelsessted.

Når et opholdssted er godkendt som generelt egnet af en amtskommune kan det benyttes som anbringelsessted af alle kommuner i hele landet. Amtet kan dermed ikke reservere pladserne, men opholdsstedet skal indgå i amtets ”katalog” over anbringelsessteder i amtet.

Godkendelsen skal angive antal af børn og unge, aldersgrupper og de karakteristika, som de anbragte kan have, og som opholdsstedet er fundet egnet til at modtage.

Amtskommunen skal følge opholdsstedet løbende for at påse, at der ikke modtages flere børn og unge, end det er godkendt til. Desuden foretager amtskommunen en løbende faglig støtte og vurdering for at sikre det indhold på stedet, som det er godkendt til.

Ved ændringer på opholdsstedet – f.eks. udskiftning i ledelse og personale, kan forholdene skifte karakter så markant, at de ikke længere er acceptable, og godkendelsen derfor skal trækkes tilbage. I så fald skal de anbringende kommuner underrettes, og der skal laves en plan for flytning af de anbragte.

Vejledning fra KL og ARF

KL og Amtsrådsforeningen i Danmark udsender årligt en taksttabel med vejledende satser for plejeløn, lommepenge, arbejdsvederlag m.v. som supplement til Vejledning om opholdsbetaling m.v. ved opholdssteder for børn og unge, jf. § 49 i lov om social service. Denne vejledning spiller en helt central rolle i alle amtskommunernes administration af godkendelse og tilsyn med opholdssteder. Ud over denne vejledning anbefales det, at man lokalt udarbejder supplerende retningslinier. Hensigten med vejledningen er, at den kan danne grundlag for at skabe en faglig ramme og en økonomisk styring af de opgaver, som

opholdsstederne løser. Og kan sikre en hensigtsmæssig og ensartet praksis på området. I bilag 3 kan man læse vejledningens indhold i store træk.

Lokal udmøntning

Inden for disse angivne lovbestemmelser og krav og den givne vejledning beslutter det enkelte amtsråd selv den lokale konkrete udmøntning af sin godkendelses- og tilsynspraksis med opholdssteder.

Projekt tilsyn har undersøgt den aktuelle godkendelsespraksis for at få overblik over fællestræk, lokale variationer, problemstillinger og gode eksempler.

Et af fokuspunkterne har været, hvad de forskellige godkendelsesenheder lægger vægt på, og hvilke krav de stiller for at godkende et opholdssted som egnet.

Behandling af ansøgninger

Det er et klart indtryk fra vidensindsamlingen, at der udføres et meget grundigt og systematisk arbejde i amternes godkendelses- og tilsynsenheder i forbindelse med behandlingen af en ansøgning.

Langt de fleste steder har man et fyldigt vejledningsmateriale, der udleveres til ansøger, ligesom det oftest findes tilgængeligt på amtets hjemmeside. Langt de fleste steder stiller man sig også til rådighed med en grundig faglig støtte i den afklaringsproces, der er nødvendig for ansøgeren.

Godkendelsesprocessen er vel gennemtænkt og lagt systematisk til rette, hvor man har en række interne retningslinier, støttematerialer, tjeklister o.l. at holde sig til undervejs. Der er naturligvis variationer amterne imellem i deres procedure for behandling af ansøgninger, men godkendelsesprocessen vil her blive skildret gennem et konkret eksempel¹⁹ (fra Århus Amt) bestående af 14 trin:

Sagsforløb:

1. Henvendelse, evt. tlf.
2. Forsamtale med ansøger
3. Skriftlig ansøgning
4. Svar på at ansøgning er modtaget
5. Indhentning af attester
6. 1. vurdering
7. svar på 1. vurdering
8. Nærmere undersøgelse
9. Undersøgelsesrapport og udkast til godkendelse
10. Partshøring og anmodning om bemærkninger, jf. forvaltningslovens §19
11. Modtagelse af bemærkninger fra ansøger
12. Vurdering af bemærkninger
13. Endelig beslutning
14. Godkendelsesskrivelse/afslag sendes

Ad 2. Forsamtale

Der holdes en forsamtale med ansøger, inden en ansøgning modtages, eller umiddelbart efter at (foreløbig) ansøgning er modtaget. Her redegøres bl.a. for hele proceduren ved behandling af en ansøgning.

¹⁹ Materiale indsamlet fra Århus Amt

Ad 3. **Skriftlig ansøgning**

For at det modtagne skriftlige materiale anses for at være en ansøgning skal alt materiale være indkommet jf. bilag 1. Indtil alt materiale er modtaget anses det for at være en foreløbig ansøgning.

Sagen kan undtagelsesvis behandles, selv om det samlede materiale ikke er til stede. Dette kan eksempelvis ske, hvis det ud fra forsamlingen eller fra det indsendte materiale er åbenlyst, at ansøger ikke besidder forudsætninger for at etablere et opholdssted, eller hvis det er klart, at det beskrevne projekt ikke lader sig realisere. I sådanne tilfælde vil det af hensyn til ansøger samt amtets ressourceforbrug være u hensigtsmæssigt at kræve yderligere materiale.

I sådanne situationer indkaldes ansøger til en uddybende samtale. Hvis konklusionen fortsat er, at ansøger på det foreliggende grundlag ikke kan meddeles godkendelse til at drive opholdssted, så følges proceduren fra pkt. 9.

Ad 4. Svar på, at ansøgning er modtaget.

På tilsvarende vis uddybes hvert enkelt punkt i procedurepapiret vedr. behandling af ansøgninger. (Den fulde ordlyd kan hentes på amtets hjemmeside www.aaa.dk).

Overordnede godkendelseskriterier

Som nævnt danner vejledningen fra KL og ARF et meget centralt udgangspunkt for behandlingen af ansøgninger i alle amter. Det betyder en ret stor ensartethed på det overordnede niveau i behandlingen af ansøgninger og i stillingtagen til godkendelse.

Alle amter anbefaler f.eks., at et opholdssted organiseres som fond/selvejende institution, men man kan ikke afvise at godkende andre organiseringsformer (privateje, anparts- og interessentselskaber o.a.).

Der er i vejledningen modeller og retningslinier for ejendomsudgifter, som følges, ligesom retningslinier for etablering og sammensætning af en bestyrelse og vedtægter for institutionen følges.

Ligeledes er anvisninger i vejledningen om fastlæggelse af budgettet på en række punkter ret faste og derved ensartede: Lønudgifter, ejendomsudgifter, den række af udgifter, som indgår i "øvrige udgifter og hensættelse af evt. overskud.

Undersøgelsesarbejdet omfatter som foreskrevet de pædagogisk/psykologiske forhold, de organisatoriske forhold, de budget- og regnskabsmæssige forhold og munder ud i en godkendelse/afslag på en godkendelse.

Beslutning om godkendelse

Behandlingen af ansøgningen sker som regel i et tværfagligt sammensat team med socialfaglig/pædagogisk, juridisk, økonomisk og ledelsesmæssig kompetence. I nogle amter er det det politiske udvalg som efter indstilling fra forvaltningen træffer afgørelse om godkendelse, ændringer i godkendelse eller afslag på godkendelse (og evt. beslutninger om lukning af et opholdssted), mens beslutningskompetencen en række steder er uddelegeret til f.eks. leder af børne- og familieafdelingen.

Også kompetence til løbende at foretage mindre justeringer, såsom et godkendt opholdssteds målgruppe, antal anbragte, pladspris o.l., er nogle steder uddelegeret til forvaltningen.

De fleste amter kalkulerer med en norm for behandlingstid på 4-6 måneder før endelig stillingtagen til en ansøgning, vel at mærke regnet fra det tidspunkt, hvor ansøgningen er fuldstændig, og alle nødvendige papirer og attester foreligger. Et enkelt amt har en norm på 3 måneders behandlingstid, og et enkelt andet amt oplyser, at behandlingstiden kan vare fra ½ og op til 1 år.

Som det er fremgået af lovgivning og vejledning kan et amt ikke afslå at behandle en ansøgning med henvisning til, at der ikke er behov for pladserne i eget amt. Derimod skal ansøgere godtgøre, at der er behov

for pladserne, f.eks. ved at de kan fremvise en skriftlig erklæring fra en kommune om, at den agter at anbringe børn på stedet. En sådan erklæring indhentes fortsat i mange amter, men der gives stort set fra alle sider udtryk for, at den forekommer at være en formalitet uden indhold, fordi en sådan erklæring altid vil kunne fremskaffes, og den forpligter ingen. Derfor kan den rådgivning, som amtet kan give til ansøgeren om det realistiske i, at hans opholdssted vil blive anvendt, være af meget større værdi.

Når der er truffet beslutning om, at et opholdssted kan godkendes, så udformes der en godkendelsesskrivelse (nogle steder kaldet en samarbejdsaftale mellem amt og opholdssted), hvor alle betingelser og forudsætninger, pligter for stedet m.v. for godkendelsen opregnes. Heri indgår også en aftale om det tilsyn, som amtet skal føre med stedet efter etableringen.

Lokale godkendelseskriterier

Ud over den række af overordnede kriterier som stort set er fælles og ens for alle amterne er der en række lokalt fastsatte kriterier eller normer for, om en godkendelse udstedes. Der kan være mange forskellige variationer, og vi vil her blot fremdrage nogle af de forhold, som vi har haft fokus på i vores dialog med de enkelte amter.

Ang. målgruppe og størrelse:

Det er ret udbredt, at ansøgeren bliver bedt om at afgrænse målgruppen for opholdsstedet både positivt og negativt. Positivt ved at definere og beskrive, hvilken målgruppe man gerne vil/kan arbejde med, og negativt ved at beskrive målgruppekarakteristika, som man **ikke** vil/kan arbejde med (f.eks. stærkt udadreagerende, aktivt misbrugende og svært psykisk syge).

Ud over at beskrive målgruppen ved nogle karakteristika (man har som hovedregel ikke faste målgruppeinddelinger²⁰) så bliver målgruppen defineret ved en aldersafgrænsning og et fastsat antal børn/unge, som kan bo på stedet.

Specielt hvad angår opholdsstedernes størrelse er der ret store variationer fra amt til amt. Langt de fleste amter opererer med et maksimalt antal anbragte – ganske enkelte har ikke faste regler, men tager konkret stilling til antal ud fra ansøgningen. Maximum varierer fra en størrelse på 6 til en størrelse på max. 12. Der findes opholdssteder, som er langt større (det største vi er bekendt med er på 26), og som typisk er godkendt før de nugældende retningslinier trådte i kraft. Hvis et opholdssted vil vokse ud over det tilladte maximum, så bliver det i dag i form af en ny afdeling, som godkendes som en selvstændig juridisk enhed. (Nogle har regler om, hvor mange kilometer der må være mellem 2 afdelinger).

Et amt giver udtryk for, at de altid anbefaler min. 5 anbragte, fordi det ellers er næsten umuligt at få virksomheden til at hænge sammen økonomisk.

De lokale retningslinier for den størrelse på et opholdssted, som man vil godkende, er ofte politisk bestemt og vedtaget. Mange steder ønsker man ikke store enheder, hvor mange børn/unge med belastninger er samlet på et sted.

Ang. målgruppe og bopælskrav:

Jf. vejledningens bestemmelser om, at mindre og lidt større børn kan have behov for fastboende voksne på opholdsstedet, har amterne opstillet lokale kriterier for dette. Her er variationen meget stor - spændende fra et amt, som ikke har faste kriterier for bopælskrav, men tager stilling i de konkrete tilfælde - til amter, som stiller krav om fastboende, når det er børn under 15 år, som skal anbringes på stedet. Inden for dette spænd er

²⁰ LOS har i forbindelse med standardbeskrivelsen formuleret en række faste målgruppebetegnelser

der nogle steder krav om fastboende, når de anbragte er under 6 år, ved under 8 år, ved under 12 år og ved under 13 år. Hertil kommer, at der i nogle amter **ikke** kan dispenseres fra bopælskravet, mens der andre steder er mulighed for dispensation. – I et amt er der en politisk vedtagelse om, at der ved langvarige anbringelser skal være fastboende voksne, fordi barnet/børnene har brug for gennemgående voksne som forældreerstatninger.

Ang. godkendelse af leder og personale:

Der bliver alle steder foretaget en grundig ledervurdering, og de fleste steder også en vurdering af hele personalet. Der indhentes uddannelsespapirer, tages referencer m.m. , CV og på lederen også en skatteattest.

Der er meget forskellig praksis ang. hvilke lederkrav, man stiller. Nogle steder kræver man at leder skal have en relevant (pædagogisk) uddannelse, andre steder kræves det ikke, men da ofte, at der blandt personalet skal være pædagogisk uddannet arbejdskraft. Andre steder ser man mere på erfaringer og personlige kompetencer, og vurderer personalegruppen som et samlet hele. Et amt oplyser, at man ønsker, at leder skal være uddannet pædagog, fuldtidsansat og under pensionsalder (med mulighed for dispensation). Uddannelseskravet begrundes bl.a. ofte med, at der skal være personer på opholdsstedet, som er i stand til at skrive udviklingsplaner, indberetninger, servicedeklarationer m.m.

På alt personale (og på andre personer, der bor på eller er fast tilknyttet opholdsstedet) indhentes der alm. straffeattest (også vikarer, praktikanter, dog ikke alle steder), mens der er forskellig praksis med hensyn til indhentelse af børneattest ("pædofiliattest") og helbredserklæring. Amtet indhenter normalt disse attester på vegne af opholdsstedet efter afgivne samtykkeerklæringer fra de berørte personer. Nogle steder indhentes pædofiliattesten ikke, andre steder giver amtet det som et tilbud, og endnu andre steder kun, hvis der er anbragt børn under 15 år.

Helbredserklæringer er der også meget forskellig praksis omkring. En del steder har man tidligere indhentet en meget omfattende helbredserklæring for at sikre sig mod psykisk lidelse, misbrug o.a., men det udtales i flere amter, at dette nu er forbudt iflg. anden lovgivning vedr. arbejdsmarkedsforhold. Vejledningen giver ellers mulighed for, at amtet kan indhente alle de oplysninger, som man finder er relevante for at tage stilling til godkendelse – herunder også en egentlig helbredsattest. De fleste steder anvender man nu en tro og love erklæring, som ansøger, leder og personale skal udfylde og underskrive.

Praksis omkring helbredserklæringer viser en forskellighed, der kan være i uoverensstemmelse eller i direkte modstrid med vejledningens anvisning.

Ud over diverse papirer og evt. indhentelse af referencer indgår der en samtale med kommende leder og ofte også med personalet i grundlaget for vurderingen. Ansøger er ikke altid identisk med lederen, men i denne sammenhæng er det lederen, der er interessant. Nogle steder har man en samtale med den samlede personalegruppe, fordi holdningen er, at pædagogikken skal være klar fra første dag, når børnene flytter ind. Derfor skal leder og personale være rimeligt afklarede indbyrdes.

Efter at et opholdsted er godkendt følges personaleudskiftningen løbende med fortsat indhentelse af papirer, attester og evt. samtaler. Der er ret forskellig praksis på dette punkt med hensyn til, hvor meget der gøres ud af det.

Visitation til opholdsstedet:

En række amter stiller som krav for godkendelse, at de medvirker i den løbende visitation af børn og unge til opholdsstedet, og at der kræves enighed. Det kan betyde, at man mødes og foretager en visitation, men som regel foregår det ved, at opholdsstedet modtager en henvendelse, tager stilling og sender den med papirer til godkendelse i amtet.

Andre amter kræver en løbende underretning (ved blanket) om ind- og udskrivninger, hvorefter man så i forbindelse med tilsynsbesøg vurderer, om stedet overholder målgruppebetingelserne. Hvis der opstår problemer med at overholde målgruppen (f.eks. når det er vanskeligt at få pladserne belagt, og man tager

mere belastede ind), kan amtet beslutte at indgå i visitation for en periode. Flere steder tilbyder amtet også at medvirke i visitation i opstartsfasen for opholdsstedet.

Selv om det i et amt er et generelt krav at indgå i visitationen, kan man afstå fra det, hvis vurderingen er, at opholdsstedet gør det godt nok. Et amt formulerer direkte, at de har en meget varieret praksis i forhold til de enkelte opholdssteder.

Det er også et krav, at der skal være sikret et relevant skoletilbud (fra den kommunale sagsbehandlers side) til den enkelte anbragte, før anbringelse kan ske. Generelt sikrer man sig i amterne i forbindelse med godkendelsen, at opholdsstedet har haft kontakt med den lokale kommunes PPR og afklaret mulige skoletilbud, men den løbende sikring i forbindelse med den enkelte anbringelse af, at der er et relevant skoletilbud til stede, fungerer langt fra altid. Det er et felt som fortsat volder mange problemer.

Supervision:

Generelt indgår det de fleste steder som et principielt krav til godkendelsen som opholdssted at være indstillet på at modtage supervision af arbejdet. Det kan forstås som supervision (råd og vejledning) fra amtets tilsynsførende, og det kan forstås som ekstern supervision i forhold til det pædagogiske arbejde, samarbejde på stedet m.m. Om der er et konkret krav til opholdsstedet m.h.t. at modtage supervision varierer meget fra amt til amt. Nogle steder er det formuleret som et decideret krav, andre steder anbefales det, og endnu andre steder er det op til opholdsstedets egen vurdering af behov.

Hovedparten af amterne placerer udgiften til supervision i budgettet under ”øvrige udgifter”, som beregnes ved en fast takst, mens 3 amter godkender udgiften til supervision placeret i budgettet under særlige forhold som en ekstra økonomisk tilførsel. Der er ikke nødvendigvis sammenhæng mellem, om man stiller krav om supervision og placeringen af udgiften i budgettet. Nogle steder er det et krav, men alligevel placeres udgiften under ”øvrige udgifter”.

Når man accepterer supervisionen som en særlig udgift, er det forskelligt, om udgangspunktet er et krav. Det kan blot være udtrykt som ønskeligt, hvor ”guleroden” så er, at pengene kan gives ekstraordinært. Men under alle omstændigheder kontrolleres det tæt, at midlerne anvendes på ekstern supervision, som de er øremærkede til. Et opholdssted har afsat 140.000 kr. i supervision årligt.

Alle amter opererer med, at supervision kan gives som en ekstraordinær bevilling under særlige forhold.

Det er ikke gennemskueligt, hvilke målgruppe-kategorier (og dermed ”grader af belastning hos de anbragte”) amterne opererer med, og hvad der lægges til grund for en ”ekstraordinær” bevilling til supervision o. a.

Fysiske rammer:

I vejledningen er det udtrykt, at der i forbindelse med godkendelse af et opholdssted ikke kan stilles samme krav som på døgninstitutionsområdet. Alle steder foretager man besigtigelse af stedets fysiske rammer før godkendelse gives (ligesom det kræves, at ansøger har fremskaffet alle nødvendige attester fra relevante myndigheder). Der pågår en løbende diskussion om, hvad dansk normalstandard er i denne sammenhæng, samtidig med at der er en enighed om, at der bør være ret så vide rammer (også med rengøringsstandard!). Skal der f.eks. være eget værelse til hver enkelt anbragt, og hvor mange personer kan dele bad og toilet? I et enkelt amt har man formuleret krav til de fysiske rammer med, at hver anbragt skal have eget værelse på min. 10m², og der skal være toilet/bad for hver 4 personer. De fleste steder sættes kravene efter konkret skøn.

Tilsyn:

Tilsynsforpligtelsen indgår som en fast del af godkendelsen, og det enkelte opholdssted skal være indstillet på at indgå i et løbende tilsyn.

På opholdsstedsområdet er det meget få steder, at der er udskilt et decideret formaliseret tilsyn (jf. afsnit 7). Mange steder har man en manual eller fast dagsorden – ofte sådan, at manualen gennemløbes inden for et år, hvor man tager forskellige perspektiver på de forskellige tilsynsbesøg, men sådan at man når ”hele vejen rundt” inden for et år. Nogle steder laver man et indgående tilsyn ca. ½ år efter starten, andre steder et stort tilsyn én gang årligt og mindre omfattende besøg øvrige gange i årets løb.

Det er generel praksis, at der jf. notatpligt skrives referat af alle tilsynsbesøg, og oftest tilgår referatet stedet og journaliseres i amtets regi. Det er langt fra alle steder fast praksis at lave egentlige tilsynsrapporter eller at rapportere til det politiske niveau.

Antallet af besøg varierer som før nævnt meget fra amt til amt: Fra 1 og op til mindst 6 årlige besøg. Den servicering, råd og vejledning, som amterne yder opholdsstederne, varierer også en del. 3 amter formulerer direkte, at de ikke prioriterer serviceringen, og at der ikke er afsat ressourcer til det (”80 % kontrol og 20 % service”). Andre amter er i løbende tæt samspil med opholdsstedet omkring pædagogik, udvikling af stedet o.a. Graden af samarbejde og servicering afspejler sig også i et meget forskelligt omfang af fælles møder, temadage, undervisning m.m., som tilbydes opholdsstedsområdet i de forskellige amter.

Mange steder er det nu også et krav til opholdsstedet, at der skal udarbejdes en servicedeklaration eller et ydelseskatalog. Ofte har amtet en skabelon, som man kan/skal følge. Nogle steder anbefales det at følge LOS’s standardbeskrivelse.

Størrelsen af det lokale spillerum

Som det er fremgået, er der kvalitet og stor grundighed i det godkendelsesarbejde, der finder sted på opholdsstedsområdet i amterne, ligesom der også er tale om en vis ensartethed amterne imellem, når det gælder overordnede kriterier for godkendelse. Vi har i projektet opsamlet en indsigt i de lokale variationer ang. de krav, der stilles i de enkelte amter for at give en godkendelse. Disse lokale variationer giver på nogle områder forskellige vilkår, som spiller ind på den enkelte borgers mulighed for at opnå godkendelse til at drive et opholdssted som en privat virksomhed.

Der bør reflekteres over, om balancen mellem mulighed for at udøve lokale skøn og sikring af en minimumsstandard (at forskelle er sagligt og fagligt begrundede) er til stede. Er det f.eks. rimeligt, at man i et amt stiller krav om pædagogisk uddannelse hos lederen, mens det ikke kræves i andre amter? Og er variationen i maksimal størrelse af enhederne rimelig?

De temaer, som viser betydelige variationer, opsummeres her:

- størrelse – antal anbragte
- bopælskrav
- uddannelseskrav til leder/personale
- indhentelse af straffeattest, pædofiliattest og helbredsattest
- medvirken i visitation
- krav om skoletilbud/undervisningsaftale
- godkendelse af midler til supervision
- specifikke krav til fysiske rammer
- omfanget af tilsynsbesøg
- servicering fra amtet

7. Om udøvelsen af det pædagogiske tilsyn

Dette kapitel handler om udøvelsen af det pædagogiske tilsyn. Det centrale fokus heri er den pædagogiske praksis på anbringelsesstedet, da praksis er udmøntningen af samtlige rammer, ressourcer m.m. og udtryk for det levede liv. Der findes ikke et ensartet begrebsapparat om tilsyn, men forskellige tilsynsformer, som tillægges mange betydninger og indeholder forskellige funktioner, som væver sig ind i hinanden en kompleks virksomhed, der stiller store krav til de tilsynsførendes kvalifikationer. Kapitlet omtaler kontrolelementets gennemslag i tilsynsvirksomheden, og der gives et eksempel på en justeret tilsynsvirksomhed med langt større kontrol indbygget. Tilsynsvirksomheden har mange hjælpeværktøjer (manualer, tjeklister m.m.), og der er opsamlet en bruttoliste over samtlige tilsynstemaer fra amternes tilsynsmanualer. Et eksempel på program for et formaliseret tilsyn er indeholdt heri. Tilrettelæggelse af tilsyn omtales kort, ligesom opfølgning herpå. Endelig beskrives det løbende tilsyn på opholdsstedsområdet samt tilsynets inddragelse af brugerne i tilsynsvirksomheden.

Den pædagogiske praksis er tilsynets centrale fokus.

Overordnet forstås tilsyn som offentlighedens indseende, kontrol og understøttende medvirken i virksomheden på anbringelsessteder, der modtager børn og unge (jf. afsnit 3). Der lægges skiftende vægt på de forskellige aspekter/funktioner alt efter, hvilken position og synsvinkel, man indtager i en given sammenhæng.

Opgaven for det pædagogiske tilsyn er generelt, at:

- bidrage til at sikre og fremme hensigtsmæssige udfoldelses- og udviklingsmuligheder gennem anbragte børns og unges forløb.

Dette sker gennem løbende, at:

- følge anbringelsesstedernes virksomhed, fastholde vedtagne krav eller standarder som forudsætninger for ”den gode-nok anbringelse” og inspirere til forbedringer.

De anbragte børns og unges konkrete liv er betinget af *teknisk-materielle og organisatorisk-personalemæssige rammer* på grundlag af udmålte økonomiske ressourcer.

Bygningsmæssige, sanitære, hygiejniske, sikkerhedsmæssige m.m. forhold har pædagogisk betydning som materielle livsbetingelser for de anbragte børn og unge. Svinger de materielle livsbetingelsers kvalitet kan det få drastiske konsekvenser for den pædagogiske virksomhed.

Personalets erfaring, kvalifikationer, personlige-faglige kompetencer, normering, arbejdstidstilrettelæggelse, arbejdsplanlægning, samarbejde og ledelsesform, værdisæt og holdninger, arbejdspladskultur m.m. udgør *det organisatorisk-personalemæssige grundlag* for den udøvede pædagogik.

I den pædagogiske praksis udmøntes rammer, ressourcer og intentioner i anbringelsesforløbets virksomhed. Det pædagogiske tilsyn fokuserer på det liv, der gennem forløbet udspiller sig for og med de anbragte børn og unge. Især ved at inddrage personalets fortællinger herom (reflekteret beskrivelse af den pædagogiske praksis) som central figur med en flydende opmærksomhed på de teknisk-materielle og organisatorisk-sociale betingelser, der danner baggrunden²¹.

Fokus i det pædagogiske tilsyn er først og fremmest på den beskrevne pædagogiske praksis (”det de siger, de

²¹ Figur-grund fænomener behandles indgående i fænomenologisk psykologi. Den flydende opmærksomhed indebærer en parathed til at omstrukturere, så baggrundselementer kan kippe frem som forgrund/figur.

gør”), forstået som komplekse samspil mellem deltagerne, og hvor kernerne (jf. afsnit 2) kan siges at være:

- *omsorg og trivsel*
- *læring og kompetenceudvikling*
- *regulering og konflikthåndtering*

I det sociale arbejde udgør medarbejdernes personlige og sociale kompetencer en krumtap: Livfuldhed, engagement, indlevelse, anerkendende opmærksomhed og troværdighed i tale og handling danner grundlag for den indsats, som omsorgsvirksomheden udmøntes i. Måske netop derfor er forventningerne til et pædagogisk, fagligt tilsyn klart dialogisk orienterede. Da den sociale og pædagogiske faglighed er baseret på dialogiske kompetencer, lader den sig principielt kun formidle/afprøve gennem åben dialog. Direkte observation af enkelte episoder eller kontrollerende udspørgning er problematiske værktøjer til at give et retvisende billede af et hverdagsliv, der først og fremmest er karakteriseret ved dialog. At komme tæt på pædagogisk praksis gennem en åben dialog er en udfordring for tilsynsvirksomheden og kræver en udvikling af tilsynets metoder.

Tilsyn via spor efter livspraksis.

Et døgnmiljø livspraksis sætter sig spor som varige aftryk. En del af disse spor foreligger som skriftlige dokumenter (budget og regnskaber, dagbøger, opgavebesvarelser, journalnotater, elektroniske data, indberetninger, arbejdstidsplaner, virksomhedsplaner, mødereferater, aktivitetskalender, koncept for indberetninger, opgørelse over sygefravær og vikarforbrug, indberettede magtanvendelser, ind- og udskrivningsflow, klagesager m.v.) eller andre materialiserede produkter (boligindretning, skov- eller landbrug, musik og teater, varer og tjenesteydelser m.v.).

En del af disse materialiserede spor inddrages i forberedelsen af tilsynsbesøg, og andre kan direkte beses ved en rundvisning under besøg.

Andre spor er mere diskrete udviklingsspor (mentale/kropslige strukturer). De foreligger som erindringer, erfaringer og indlærte færdigheder, der i nogen grad kan mobiliseres i en samtale og til dels demonstreres som nye handlefærdigheder. Andenhånds fortællinger (f.eks. gennem medarbejdernes skildringer af de anbragtes handlinger og ytringer) kan bidrage til belysning af udviklingsspor.

Vi har erfaret, at der er en begyndende udvikling i tilsynspraksis mht. at afprøve metoder til at komme tæt på den direkte udøvede pædagogiske praksis (”Gør de så også det, de siger, de gør?”). (Se nedenfor om dialog med brugerne og observation som elementer i tilsynet).

Tilsyns-metaforer

Tilsynsvirksomheden har ikke et ensartet, fasttømret begrebsapparat. Vi har mødt mange forskellige betydninger af begrebet tilsyn i dialogen med amterne. Nogle forskelle er mest af formel logisk karakter (f.eks. anmeldt/uanmeldt, ordinært/ekstraordinært), mens andre er mere omfattende: der refereres til væsensforskellige betydninger med forankring i både kognitive og følelsesmæssige indhold. Disse betydningsforskelle bliver sjældent direkte italesat, men de udgør tilsammen den kreds af fænomener, der betegnes ”tilsyn”. F.eks. optræder der et stort spring (sceneskift) i de flestes forståelse, når talen om tilsyn skifter fra ”egenkontrol” til ”formaliseret tilsyn”. For de enkelte tilsynsførende kan disse mange forskellige betydninger af begrebet tilsyn være svære at håndtere i udøvelsen af sin tilsynspraksis. Gennem analysen af de indhentede oplysninger har vi fundet frem til følgende 7 forskellige billedlignende symbolske betydninger, altså metaforer, der kan være hjælpsomme i forståelsen af tilsynsbegrebet:

”Afsøring af magtmisbrug, svindel og bedrag” er en kontrol-metafor, som kan manifestere sig i bestemte sammenhænge, men som ellers ligger i baggrunden af opmærksomhedsfeltet med en usynlig, latent funktion (sproglig dybde-metafor, jf. 36). I forbindelse med de enkeltstående tilfælde, hvor der har vist sig vanrøgt, magtmisbrug, seksuelle overgreb og fysiske/psykiske krænkelse, bedrageri eller andre deciderede ulovligheder i anbringelsesforløb, kan alle enes om, at offentlig kontrol og tilsyn bør forebygge og sikre et værn mod sådanne forhold, hvor liv, ære og velfærd er på spil i den offentlige forvaltning. Det er imidlertid uhyre sjældent sket (ikke erfaret af de tilsynsførende), at det er gennem et formaliseret tilsyn, anmeldt eller uanmeldt, at man har observeret eller afdækket sådanne misforhold. Under kortlægningen er vi bl.a. stødt på dette aspekt af tilsynsfunktionen (udtrykt i en fyndig mnemoteknisk parole) i et af amterne: Tilsynet skal handle resolut ved 3 scenarier, nemlig ”i kassen”, ”af kassen” og ”på kassen”.²²

”Det løbende tilsyn” er en anden metafor, der betegner opmærksomheden gennem daglig kontakt og samarbejde, hvor alle amtets ansatte principielt altid også er på tilsyn og har en (skærpet) underretningspligt ved observation af problematiske forhold i det daglige arbejde. Dette gælder både interne og eksterne medarbejdere, således at hele virksomheden i princippet er dækket af et tilsynsansvar og udøver et tilsyn. Denne tilsynsfunktion er markeret som en instruks i mange af amternes retningslinjer for tilsyn.

”Det dialogbaserede tilsyn” er en hyppigt anvendt betegnelse. Der refereres hermed til de tilsynsførende medarbejders indseende med anbringelsesstedet gennem tilsynsbesøg og drifts- og serviceorienterede udvekslinger. Vejledning, rådgivning og faglig sparring som konsulentbistand udgør vigtige elementer i ”det dialogbaserede tilsyn”, som en tilsynskultur. Så længe der ikke er svære konflikter eller større problemer på tale, holder dialogens troværdighed og præg af ligeværdighed. Da den sociale og pædagogiske faglighed er baseret på dialogiske kompetencer, lader den sig principielt kun formidle/afprøve gennem åben dialog. Den dialogbaserede tilsynskultur er et dominerende element i de fleste amters udgave af tilsynsvirksomheden, i de formelle generelle retningslinjer og i de tilsynsførendes bud på ”det gode pædagogiske tilsyn” (5).

”Egenkontrol som tilsynsfunktion”. Det daglige tilsyn med anbringelsesstedernes arbejde varetages af ledelsen (og bestyrelsen). Kritik og selvkritik gennem refleksion over egen praksis og gensidig feedback er en af de faglige grundpiller i det sociale arbejde, som ledelse og personalepolitik er baseret på. En systematisk erfaringsopsamling er også struktureret en del steder, evt. i forbindelse med årsrapport og virksomhedsplan. Koblet til det dialogbaserede tilsyn kan egenkontrollen bidrage med en praksisnær indsigt i anbringelsesstedets virksomhed på alle områder. Egenkontrol har en central placering i mange amters udmeldte retningslinjer, ligesom i socialkredsforeningens politik-papir (6).

”Sikkerhedskontrol” er endnu en metafor for tilsyn. Forestillingen er, at der er et ”vågent øje”, der løbende overvåger ”den sociale trafik” på anbringelsesstedet med henblik på at kunne gribe regulerende ind ved udsigt til større sammenstød eller andre farlige hændelser. Udtrykket kan illustreres med sikkerhedskontrollen ved ”klarelampen” på bryggerierne, hvor returflaskerne efter rensning og vask passerer en gennemlysning. Indgreb skal helst ikke være nødvendige, da det betyder, at der er problemer (snavs, kapsel, ”fremmedlegeme” i flasken). Denne metafor implicerer i sin yderste konsekvens en stadig og uophørlig overvågning, svarende til panopticon scenariet med total døgnovervågning af Bentham-fængslet (37). Tilsyn som fortløbende sikkerhedskontrol er tit et hjørne af forventningerne til ”det løbende tilsyn”, hvor alle amtets ansatte til enhver tid ”holder et vågent øje” med livet på anbringelsesstederne og med de anbragtes signaler (pædofile overgreb og andet skjult magtmisbrug).

”Formaliseret tilsyn”. Et systematisk planlagt, regelmæssigt eftersyn af anbringelsesstedets samlede virksomhed med vægt på dokumentation og rapportering. Typisk inddrages forhåndsoplysninger gennem

²² (I historisk perspektiv er det værd at huske på det relative i individets retssikkerhed: revselsesretten (”på kassen”) blev først ophævet på institutionerne i 1967, medens seksuelt misbrug og økonomisk kriminalitet har været alvorligt sanktioneret gennem århundreder).

skriftlige dokumenter og statistik. Centrale aktører og interessenter (brugere, bestillere og udførere) inddrages. Tilsynet er typisk struktureret ved et manual-styret program. Tilsyn af formaliseret tilsnit er gennem de sidste par år indført (eller ved at blive implementeret) i en række amter. Bl.a. ud fra et politisk-administrativt ønske om systematik, dokumentation, opfølgning og rapportering. Der refereres mange steder i materialet til ”den øgede retsliggørelse på socialområdet”, som afsæt for formaliseringstiltagene.

”Tilsyn ved ekstern inspektion”. En uvildig ekstern instans er her bemyndiget til at efterse og bedømme anbringelsesstedets virksomhed i sin helhed og formulere kritik og forslag til ændringer. Et sådan kontrolpræget inspektionstilsyn varetages f.eks. af Folketingets Ombudsmand i forhold til en række offentlige institutioner. På amternes sociale anbringelsesområde med særligt fokus på Retssikkerhedslovens § 39. Et andet eksempel er Folketingets § 71 udvalgs inspektion af institutioner m.v. for administrativt frihedsberøvede personer.

De forskellige metaforer spiller sammen i tilsynskulturen

Der optræder elementer af de her skitserede betydningsbærende metaforer for tilsyn i de fleste tilsynskulturer i de forskellige amter. Nogle steder dominerer en dialogbaseret tilgang, andre steder lægges hovedvægten på kontrol, revision og dokumenterbar opfølgning. F.eks. udtrykkes det af tilsynsførende i et amt som 80 % kontrol og 20 % servicering af opholdsstedernes private virksomhed, medens tilsynet i andre amter omfatter en løbende tæt konsulentstøtte (formidling af henvisninger, deltagelse i visitation, faglig sparring, rådgivning om ledelses- og personaleforhold, hjælp til udviklingsprojekter, tema-undervisning m.v.) til opholdsstederne.

Nogle tilsynsførende udtrykker bekymring for, at en tiltagende formalisering (standardprogram, manualstyring) af tilsynet vil afskære den åbne dialog, som opleves som forudsætning for at tilsynsførende ”bliver inviteret ind over dørtærsklen”. Det vil sige at blive involveret i anbringelsesstedets ”indre forhold” og konfliktfyldte livsverden. Frem for at møde et ”glansbillede” eller en ydre facade, som defensivt svar på en systemkulturs kontroltilsyn.

Mange tilsynsførende kæmper med at ”..komme til at se det, vi ikke ser”. Nogle mener, at ”tilsynskasketten” kan afskære adgang til en dybere og vigtig indsigt.

Lederne på anbringelsesstederne er vant til at forvalte en omfattende uddelegering af ansvar og kompetence under egenkontrol i tillidsfuld forventning om amtets opbakning i konfliktsituationer.

Der vil derfor kunne forventes modforestillinger og kritiske indvendinger fra anbringelsesstederne ved tiltag om øget formalisering og et mere kontrolbetonet tilsyn.

Et revisionspræget kontroltilsyn vil af anbringelsesstedernes ledere og medarbejdere kunne opfattes som udtryk for mistillid alene ved tilkendegivelsen af, at en sådan ekstern kontrol findes nødvendig. De tilsynsførendes faglige kompetence og mandat vil modsvarende hertil kunne forventes at blive anfægtet. Dermed vil den åbne dialog være sat på spil.

Det gængse samarbejde mellem amtet og anbringelsesstederne sker under gensidige forventninger om at medvirke konstruktivt til ”en god gænge” – ikke ud fra forestillinger om forsømmelse eller skjult ”svindel og bedrag”. Når der nu og da forekommer klager over et anbringelsessted eller kritiske underretninger til amtet (fra forældre og tidligere/afskedigede medarbejdere, undertiden fra kommuner) behandles de gerne proceduremæssigt og nøgternt med forvaltningens mellemkomst.

Her går måske en skillelinje mellem, hvad forskellige parter hver fra deres position forventer af et ordinært tilsyn. Og hvad de forventer af tilsynet i ekstraordinære situationer.

Når det løbende tilsyn skifter til ”det skærpede tilsyn”, sker der en væsentlig vending, idet tillid til en troværdig dialog ikke længere er tilstrækkelig. Anbringelsesstedet sættes så at sige ”under lup”. Der må inddrages supplerende/kontrollerende oplysninger efter en formaliseret aftale (eksplicit formuleret problemstilling, tidshorisont, evt. uanmeldte tilsynsbesøg, underretning af det politiske udvalg, referat m.v.).

”Bekymringstærsklen” for iværksættelse af skærpet tilsyn er ikke udtømmende beskrevet i de indhentede oplysninger, men angives gennem påpegende eksempler (uoverensstemmelse mellem budgetterede udgifter og gennemførte aktiviteter, mistanke om magtovergreb, begrundede klager, fortsatte samarbejdskonflikter, mistanke om alkohol- eller stofmisbrug, m.m.).

I en række amter var der tilfælde med ”skærpet tilsyn” både på institutions- og på opholdsstedområdet, aktuelt eller inden for de nærmeste år. En del forløb var endt med lukning af stederne. Der er tale om kritiske og (tids)krævende forløb, hvor den politiske, administrative og faglige ledelse inddrages. De tilsynsførendes rolle varierer, men det er karakteristisk at ledelsen må træde i karakter i disse forløb og markere autoritet. Og der må tages omsorg for de anbragte børn og unge, der kommer i klemme i forløbet.

Ved skærpet tilsyn kan samtalepartnerens udtalelser ikke længere blot tages for pålydende, men må efterprøves, ”tjekkes af” gennem sideløbende tilgange til dokumentation af virksomheden (kontrol af regnskaber, udspejgning af medarbejdere, brugere og samarbejdspartnere m.v.). Tilsynsansvaret baseres her på mere end dialogens troværdighed, idet autoriteten markeres gennem sit myndighedsaspekt, og dialogen kan afløses af eksplicit kontrol, anbefalinger, pålæg, påtale o.a. sanktioner.

Opsummerende viser tilsynsvirksomheden sig i praksis gennemgående at omfatte følgende funktioner:

- Egenkontrol – bestyrelse (på selvejende institutioner og opholdssteder) og ledelse fører dagligt tilsyn med egen virksomhed.
- Løbende driftsrelateret samarbejde – alle amtets ansatte har en løbende tilsynsforpligtelse.
- Planlagte regelmæssige tilsynsbesøg – opfølgning, faglig sparring til vedligeholdelse og udvikling (internt tilsynsnotat).
- Kontrol med magtanvendelser - løbende beredskab i forhold til indberettede magtanvendelser.
- Formaliseret tilsyn – gennemføres systematisk efter en planlagt metodik/manual med vægt på dokumentation, registrering og opfølgning som en kombination af:
 - økonomisk/budgetmæssigt tilsyn,
 - materielt-teknisk tilsyn,
 - organisatorisk/personalemæssigt tilsyn,
 - pædagogisk tilsyn.

Der udformes en udførligt dokumenterende tilsynsrapport (evt. på basis af fast skabelon og tjekliste).

Tilsynet kan antage følgende former:

Anmeldt ordinært tilsyn.

Uanmeldt ekstraordinært tilsyn.

Skærpet tilsyn (”under lup”).

De tilsynsførendes kompetencer og erfaringsbaggrund

Kortlægningen af rammer og betingelser for det generelle tilsyn med anbringelsessteder for børn og unge viser, at amternes tilsynsførende gennemgående er solidt erfarne socialarbejdere med efter- og videreuddannelse (pædagoger, socialrådgivere eller lærere, mange med ledererfaring) og stor specialviden inden for området. Langt de fleste har mange års praktisk erfaring fra arbejdet i levemiljøer for anbragte børn og unge. Det må derfor i lyset af strukturreformen være særdeles vigtigt at sikre en fastholdelse og videre udvikling af den kompetence og specialviden, som er akkumuleret i dette tilsynskorps gennem årene. Ikke mindst i forhold til opgaverne med godkendelse og tilsyn af de private opholdssteder, der siden amterne overtog opgaven fra kommunerne i 1998 fortsat er vokset til at rumme en stigende andel af de anbragte børn og unge (2520 eller 18 % i 2003).

Et eksempel på en justeret tilsynsordning

I de fleste amter har man på de forskellige organisatoriske niveauer indgående diskuteret, hvilke tilsynsformer, der skal prioriteres i forhold til anbringelsessteder for børn og unge. Med afsæt i Ombudsmandens udmeldinger har socialchefgruppen under Amtsrådsforeningen som nævnt konkluderet, at kontrolaspektet i tilsynet med egne sociale tilbud principielt bør skærpes. Det er eksempelvis slået igennem med de krav til tilsynsordningen i Vestsjællands Amt, som Socialministeriet har formuleret (se afsnit 4). Amtet har under indtryk af Ombudsmandens og Socialministeriets krav formuleret en plan for en ordning med et styrket fagligt og formaliseret tilsyn, der for tiden søges implementeret. Ombudsmanden har taget denne plan til efterretning.

Overordnet hedder det:

”Hovedopgaven for tilsynet er at føre det systematiske faglige tilsyn og samle informationer fra henholdsvis ejendomssekretariatet, økonomisekretariatet og personalesekretariatets tilsynsområder, således at det kan indgå i en helhed”.

Det faglige tilsyn beskrives ved følgende elementer:

- regelmæssige besøg på hvert enkelt socialt tilbud, hvor der systematisk følges op på det konkrete tilbud til brugerne, herunder udførelsen af det faglige arbejde, planlægning af arbejdet, udviklingstiltag, initiativer i forbindelse med implementering af politiske beslutninger og lovgivning, og brugerrettigheder
- behandling og opfølgning af magtanvendelse og andre indgreb i den personlige frihed
- brugersamtaler (evt. pårørende, kommuner, naboer m.m.).
- samtaler med medarbejdere
- vurderinger af sammenhæng mellem kvalitetsstandarder, servicedeclarationer, lovgivning, politiske beslutninger og den konkrete faglige udførelse af arbejdet.
- behandling af klager m.m.
- opsamling af relevante emner for videns- og erfaringsformidling
- udarbejdelse af tilsynsrapporter
- systematisk tilbagemelding til det politiske system

Ordningen skal gælde for såvel institutions- som opholdsstedsområdet med en servicenorm på 2 årlige besøg, hvoraf det sidste er opfølgende. Normalt er kun 1 person på tilsynsbesøg (i udviklingsfasen dog 2). Institutionstilsynet skal følge en fast tjekliste, medens tilsynet på opholdsstederne skal tage afsæt i godkendelsen.

Der foreligger udkast til en omfattende ”Håndbog for tilsyn” (71 sider).

Mangfoldigheden i de lokale udgaver af det pædagogiske tilsyn

I de indhentede materialer er der en meget stor spredning og spændvidde i de emner og temaer, som indgår i tilsynsmanualerne. Det betyder, at der prioriteres forskelligt i amterne, og at ARF og KL’s vejledning (med tjekliste) for opholdsstedsområdet (28) suppleres. For at gøre den information, der ligger i amternes samlede kreds af temaer i det faglige tilsyn med anbringelsesstederne, tilgængelig og måske inspirerende for den nødvendige prioritering, har vi valgt at præsentere en bruttoliste over samtlige de 219 forhold, som indgår i mindst en af amternes manualer eller tjeklister for de faglige tilsyn, i form af bilag 3. Herunder nøjes vi med at præsentere de 3 niveauer og 28 overskrifter, som emnerne kan indordnes under.

Bruttoliste over tilsynstemaer:

Den socialpædagogiske praksis med anbragte børn og unge.

1. Mål for det pædagogiske arbejde.
2. Pædagogiske prioriteringer.
3. Institutionens pædagogiske praksis.
4. Hverdagslivets aktiviteter, internt og eksternt.
5. Sprogstil og omgangsformer på institutionen.
6. Magtanvendelse.
7. Forældresamarbejde.
8. Almene forhold vedrørende de anbragte børn og unge.
9. Håndtering og sikring af medicin.
10. Brugerbetaling.
11. Brugerindflydelse.
12. Information til børn, unge og forældre om rettigheder og klageadgang.

Organisering og rammer for det pædagogiske arbejde.

13. Struktur.
14. Samarbejdsrelationer – eksternt.
15. Fysiske rammer.
16. Sikkerhedsforhold.
17. Arbejdsplanlægning.
18. Arbejdsmiljø.
19. Rekruttering af nye medarbejdere.
20. Personaleudvikling: Kurser, efteruddannelse og personaletræning.
21. Kontinuitet og stabilitet i personalegruppen.
22. Behandling af klager og kritik.
23. Projekter, brugerundersøgelser og evalueringer af det pædagogiske arbejde

Tilsynets rådgivende og vejledende funktioner.

24. Faglig feedback.
25. Orientering om nye bestemmelser og regler.
26. Formidling af ny faglig viden.
27. Konkrete servicefunktioner.
28. Initiativer til pædagogisk udvikling.

Program for et formaliseret tilsyn på institutionsområdet

Det formaliserede tilsyn på døgninstitutionsområdet knyttes ofte til den årligt reviderede drifts- og udviklingsaftale og den efterfølgende budgetbevilling. Der foreligger en række eksempler på, hvordan formaliserede tilsyn gennemføres på institutionsområdet.

Typisk er der tale om dels et årligt programsat hovedtilsynsbesøg, der er fast planlagt og timet i forhold til regnskabsaflæggelse, årsrapporter og virksomhedsplaner og tid for det kommende års budgetforhandlinger og et opfølgende ”lille” tilsyn. Det kan give en del logistikproblemer at få et større antal tilsyn, varetaget af en mindre enhed, placeret i forhold til de nævnte knudepunkter.

I det følgende skal gives **et eksempel på et amts indførelse af formaliseret tilsyn** på socialområdet. Principielt for såvel døgninstitutioner som private opholdssteder, men i første omgang implementeres modellen på institutionsområdet.

Begrundelser for indførelse af et formaliseret tilsyn

Amtet har i et politikpapir (38, 15 sider) i begyndelsen af 2002 indgående begrundet behovet for indførelse af et formaliseret tilsyn med egne tilbud på socialområdet. Det pointeres indledningsvist, at der altid har været et lovpligtigt tilsyn med døgntilbudene. Men generelt uden afgrænsning af, hvad der forstås ved tilsyn, eller hvordan opgaven skal løses. Resultaterne har derfor ikke været dokumenteret ud over, hvad der foreligger i enkelt-sager. Perspektivet er, at: *”.. supplere det allerede eksisterende uformelle daglige tilsyn, det vil sige at supplere det tilsynselement, der er i det tætte samarbejde og den tætte dialog, der er mellem forvaltning og tilbud”*.

Herpå refereres lovgrundlaget og vejledningen til retssikkerhedsloven. Det bemærkes, at diskussionen om tilsyn gennem flere år har drejet sig om de private tilbud. Den stigende retsliggørelse på socialområdet (borgerne krav på større synlighed og adgang til at klage over de amtslige tilbud) betyder, at kontrolaspektet fremover må tillægges en noget større vægt, end det hidtil har været gældende i nogle amter. – Der refereres indgående til konkrete sager, hvor Folketingets § 71-udvalg henholdsvis Ombudsmanden har været inde som tilsynsførende i amtslige institutioner.

Spørgsmålet om tilsyn med amternes egne tilbud er taget op i ARF, og socialcheferne har formuleret udkast til en fælles amtlig politik, hvor der pointeres følgende præmisser for tilsynet:

- At både det personale, der udfører den del af tilsynet, der finder udtryk i særlige tilsynsbesøg, og det sociale tilbud, der modtager tilsynsbesøget, er opmærksom på ”tilsynskasketten” – altså, at man nu er uden for det løbende samarbejde om andre emner.
- At tilsynet udføres med en vis grad af formaliseret systematik, der kan sikre en acceptabel grad af ensartet behandling af flere forskellige tilbud – forskelle skal kunne begrundes sagligt.
- At resultatet af tilsynet dokumenteres – skriftlighed m.v.

Amtets model for et formaliseret tilsyn tager afsæt i disse hovedprincipper.

Det diskuteres derpå, hvem der kan/bør være aktører i et formaliseret tilsyn. Det konkluderes, at de må opfylde krav om faglig kompetence og om habilitet.

Det må tilstræbes, at andre medarbejdere, end de, der har den daglige kontakt med tilbudet gennemfører tilsynsbesøget.

Det pointeres, at tilsynet bør afgrænses fra andre formelle tilsynsansvarlige, (der oplistedes 9 andre myndigheder), så overlappning undgås.

Standarden på ældreområdet er fastlagt til mindst 2 årlige besøg (heraf 1 uanmeldt), og det tages som et rimeligt krav på det øvrige socialområde. Det sluttes, at ”hovedtilsynsbesøget” skal varsles mindst 4 uger i forvejen (tid til forberedelse og fremsendelse af diverse dokumenter, m.v.) og at det ”lille” opfølgende tilsynsbesøg ikke som standard bør være uanmeldt (men kan være det ud fra særlige begrundelser), men varslet senest 3 dage før af praktiske grunde.

Tilrettelæggelsen af tilsynsbesøg

Der lægges afgørende vægt på grundig forberedelse: *”..alt dokumenterbart materiale skal være gennemgået inden tilsynsbesøget”* for at det kan være så grundigt og fokuseret som muligt.

Der oplistedes derpå 26 temaer/emner, som tilsynsførende på forhånd skal have skaffet sig viden om angående tilbudet. – Emnerne spreder sig over hele spektret af økonomisk-materielle, organisatorisk-personalemæssige og pædagogiske forhold (herunder diverse mødereferater, kostplan, magtanvendelsesindberetninger, udviklingsplaner, klagesager og forretningsgange).

Det vurderes om medarbejdere med særlig ekspertise bør inddrages i tilsynet.

Dagsorden fremsendes ved varsling af tilsynsbesøget, der foregår med leder, stedfortræder, afdelingsledere, tillids- og sikkerhedsrepræsentanter. Det drøftes, om tilsynsystemerne er tilstrækkelig dokumenterede og kvalitativt tilfredsstillende, og om de gældende politikker er medarbejderne bekendt. Der tages referat.

Derpå gennemgås tilbuddet med inspektion af fællesarealernes funktionalitet og egnethed, hygiejne, beboervenlighed, m.v.

Ved hovedtilsynsbesøget ”..skal alle de ovennævnte emner være gennemgået med tilbuddet”, medens der ved det ”lille” tilsynsbesøg kan udvælges emner til opfølgning, ”..der ved det store besøg særligt har givet anledning til drøftelser eller bemærkninger”.

Det overlades til den enkelte afdeling, at udarbejde skemamateriale og værktøjer til gennemførelse af tilsynet. Dog skal alle tilsynsbesøg munde ud i en tilsynsrapport efter en fælles skabelon med krav om opfølgning og afrapportering.

Det markeres, at ”tilsynskasketten” indebærer et ansvar for på Amtsrådets vegne at tilse, at det sociale tilbud ”..både kvantitativt og kvalitativt lever op til de forventninger, der af amtsrådet må stilles til det, og at de borgere, der benytter tilbudet får de ydelser, de efter lovgivningen og amtets egne regelsæt har krav på”. En blank tilsynsrapport betyder, at forvaltningen efterfølgende vil have svært ved at gøre ledelsen ansvarlig for fejl og mangler, men selv må påtage sig et ansvar herfor. Dernæst understreges det, at tilsynet skal bidrage til tilbudenes udvikling.

Opfølgning på tilsynsbesøg

Inden 3 uger skal der sammenfattes en samlet tilsynsrapport over alle de obligatoriske temaer (”hovedtilsynsbesøg”) i kronologisk orden. For hvert emne angives: Grundlag, vurdering, anbefalinger og vejledninger, påbud. Alle punkter skal udfyldes.

Målgruppen for den endelige tilsynsrapport er tilbudets ledelse og forvaltningen selv. Rapporten gennemgås af den tilsynsførendes ledelse og fremsendes til tilbudets ledelse/bestyrelse med angivelse af svarfrist på 2 uger for evt. bemærkninger. Ved egentlig kritik eller påbud skal amtsdirektøren orienteres mhp. en evt. umiddelbar orientering af det ansvarlige politiske fagudvalg.

Den endelige tilsynsrapport med evt. faktuelle rettelser fra tilbudet indarbejdet, skal foreligge efter senest 6 uger.

Rapporterne forelægges herpå relevante bruger- og pårørende fora (beboermøder, forældremøder) og evt. kommentarer samles op og formidles videre.

Det politiske niveau orienteres løbende efter behov og formelt gennem en årsrapport for det seneste års tilsynsbesøg. Hver fagafdeling rapporterer i en samlet årsrapport, på børn og unge-området opdelt i psykosociale og varigt funktionshæmmede samt dagtilbud.

Sammenskrivningen af de enkelte tilsynsrapporter fastholder relevant fokus på det enkelte tilbud (antal aflagte tilsynsbesøg, klagesager, magtanvendelser, opfølgning på anbefalinger og påbud m.v.) og omfatter 7 faste temaer.

De enkelte fagafdelinger følger den fælles model for et formaliseret tilsyn op med specifikke udfyldninger (f.eks. angående behandling af magtanvendelsesindberetninger, klagesager m.v.) og skemaer.

Det udførlige forslag til en fælles model for et formaliseret tilsyn med amtets sociale tilbud blev oprindeligt sendt til høring hos tilbudene, bestyrelser og det amtstlige brugerråd. Høringssvarene gav anledning til en række overvejelser (ressourceforbrug, evt. overlapning med

virksomhedsplaner, uanmeldt tilsyn som standard, bestyrelsernes rolle ved tilsyn, sammenblanding af konsulent- og tilsynsrollen, tilsynets mandat til at rekvirere interne arbejdsnotater, udelukkelse af holdningsmæssige og etiske ("bløde") værdier fra tilsynet), men modellen blev fastholdt med den indrømmelse, at varslingsfristen for hovedtilsynsbesøget som foreslået i høringsvarene blev 4 uger mod oplæggets 2 uger.

Børn og ungeafdelingens tilsyn er derefter styret af den angivne model og et tilsynsskema med 14 hovedpunkter, 36 temaer og over 100 underpunkter.

De tilsynsførende finder foreløbigt, at det formaliserede tilsyn har betydet en markering af myndighedsopgaven og givet tilsynet en væsentlig rolle i forhold til drifts- og udviklingsaftalerne, der regulerer institutionernes faglige profil og udviklingsretning. De er 2 tilsynsførende om hvert besøg, hvilket giver en god dynamik. De konsulenter i amtet, der yder løbende råd og vejledning til institutioner, indgår naturligt som faste sparringspartnere for de tilsynsførende i forberedelserne til tilsynsbesøgene.

Amtet har planlagt at evaluere ordningen med formaliseret tilsyn ved udgangen af 2005, når begyndervanskelighederne er overstået og modellen implementeret.

Dialogforums oplæg til det gode pædagogiske tilsyn på opholdssteder

Tilsynsførende medarbejdere har i forbindelse med det socialministerielt nedsatte Dialogforum i en tværgående arbejdsgruppe formuleret forslag til en tilsynsmodel på opholdsstedsområdet (35). "Dialogforum anbefaler, at forslagene til en beskrivelse af "det gode pædagogiske tilsyn" så vidt muligt indarbejdes i Amtsrådsforeningens og KL's vejledninger om godkendelse og tilsyn med opholdssteder for børn og unge og botilbud for voksne under hensyntagen til de aktuelle økonomiske ramme" (5, side 11).

Det understreges her, at de private opholdssteder dækker over et bredt spekter af socialpædagogiske tilbud og meget forskellige målgrupper: "*..hvorfor det er nødvendigt at tilpasse tilsynet til det konkrete opholdssted og dets målgruppe, således at opholdsstederne mødes med differentierede og afstemte krav*". Det anføres videre: "*Opmærksomheden omkring amtets forskellige opgaver, roller og kompetencer er vigtig: Amtet er godkendende myndighed, tilsynsmyndighed og har i varierende omfang en innoverende funktion. Hertil kommer at konsulenten i nogle tilfælde også grundtakstbehandler den enkelte placering. Det er derfor vigtigt, at både amtets konsulenter og opholdsstedets medarbejdere er vidende og bevidste om, at der er tale om et tilsyn med de forskelligartede aspekter – herunder kontrolaspektet*".

Det understreges, at det gode tilsyn må foregå i tæt samarbejde og dialog med det enkelte opholdssted. Tilsynet skal vurdere om stedets pædagogiske praksis og metode er i overensstemmelse med målgruppens behov, ikke stille krav om en bestemt pædagogisk fremgangsmåde i opholdsstedets privatdrevne virksomhed. Faglig udvikling i stedets tilbud og kvalificering af personalet skal fremmes.

Om indholdet i det pædagogiske tilsyn hedder det indledningsvist, at: "*Tilsyn defineres som en kontinuerlig opfølgning af om forudsætningerne for godkendelsen fortsat er til stede*".

Det pointeres, at den tilsynsførende bør føre en åben dialog. De temaer, som anføres angår: forholdet mellem handleplan og udviklingsplan i kombination med den praktiske indsats, dialog om den pædagogiske tænkningssammenhæng med den praktiserede indsats og med forslag om ideer til ændringer, vurdering af om målgruppeafgrænsningen respekteres, personalegruppens faglige og personlige kvalifikationer og sammensætning, lodde stemningen og evt. konflikter i personalegruppen og bidrage med løsningsforslag, få indsigt i lederens stil og funktioner, at behandle magtanvendelser og forholde sig til nye udviklings tiltag.

I forholdet til anbringende kommuner opfordres disse til at underrette tilsynsmyndigheden ved problematiske forhold. Tilsynet skal påpege sådanne utilfredsstillende forhold over for ledelsen/bestyrelsen og påse, at de bringes i orden. Det anbefales, at visitation foregår i samarbejde med det tilsynsførende amt for at undgå fejlanbringelser og sikre kvalitet i anbringelsesarbejdet (§ 38 undersøgelse og handleplan). Der fremsættes et bud på en dagsorden for et typisk tilsynsbesøg (10 punkter). Den skriftlige dialog indebærer, at opholdsstedet til amtet fremsender

- indberetning af magtanvendelse
- orientering om indskrivning af børn/unge
- orientering om ansættelse af medarbejdere, herunder samtykkeerklæring til indhentning af straffeattester og børneattester
- kvalitetsbeskrivelse/servicedeclarationer
- årsrapporter og andet relevant materiale

Amtet informerer løbende opholdsstedet ved at fremsende alle relevante oplysninger, skemaer og retningslinjer.

Desuden foreslås det, at amtet arrangerer faglige temadage, evt. i samarbejde med repræsentanter for opholdsstederne.

Skærpet tilsyn kan iværksættes ved bekymrende forhold på et opholdssted. Her skal fastlægges en plan for omfang og indhold ud fra problemernes karakter (bl.a. uanmeldte tilsynsbesøg, kontakt til anbringende kommuner) med henblik på yderligere indsigt i opholdsstedets drift. Endelig fremsættes forslag til en tjekliste med 37 punkter.

Tilsynet berammes til min. 2-4 kontinuerlige tilsynsbesøg pr. år.

Der er tale om et gennemarbejdet og erfaringsbaseret oplæg fra tilsynsførende i en stor del af landets amter.

Gældende normer for tilsynspraksis

Flere af amterne har oplyst, at deres pædagogiske tilsyn nu følger – eller er stærkt inspireret af – dette forslag. Anbefalingen fra Dialogforum (repræsentanter fra Socialministeriet, ARF, KL, Frederiksberg Kommune, Københavns Kommune med inviteret høring af LOS og andre organisationer) tager dog det forbehold, at forslaget ”så vidt muligt” søges indarbejdet i ARF og KL’s vejledning ”under hensyntagen til de aktuelle økonomiske rammer”. Foreløbigt er den omtalte vejledning ikke blevet revideret, og det synes fortsat op til råderummet for det amtskommunale selvstyre at fastlægge (minimums)standarder for et løbende, regelmæssigt og kontinuerligt tilsyn – til forskelligt fra et springende og punktvist tilsyn.

Servicenormen for tilsynet med opholdsstederne varierer meget på landsplan. Fra 1 til mindst 6 årlige tilsynsbesøg. Den generelle tendens er klart en reduktion af servicenormen (færre tilsynsbesøg). Under kortlægningen viste dette sig ved, at en stor del af amternes fremsendte besvarelser og skriftlige retningslinjer angav servicenormer, der ved efterfølgende dialogmøde med de tilsynsførende i efteråret 2004 var sig stærkt reducerede (halverede eller endnu stærkere decimerede).

Tilsynsvirksomhed kan naturligvis ”skrues op og ned”, intensiveres eller slækkes med vægt på forskellige elementer efter lokalpolitisk beslutning. Det er tilsyneladende kun sjældent, at åbne forhandlinger mellem interessenterne afgør, hvilken rolle ”tilsynsfingeren” skal spille i den lokale forvaltning af anbringelsesområdet.

Løbende tilsyn på opholdsstedsområdet

På opholdsstedsområdet ses ingen tilsvarende systematiske og formaliserede tilsynsordninger som på institutionsområdet.

Det private område er i mindre grad integreret i amtets systemkultur, men i højere grad præget af en mundtlig sprogkultur. Det er først for nylig, at opholdsstederne er blevet udfordret til at ”i-tale-sætte” deres tavse viden og skriftliggøre den, så den kan gøres til genstand for en forpligtende dialog.²³

Rundt omkring i landet forvaltes tilsynsopgaven som anført meget varieret, men det enkelte tilsynsbesøg indebærer typisk et antal af følgende elementer:

- Rundvisning på området (inde- og udearealer).
- Samtale med ledelsen.
- Samtale med personalerepræsentanter.
- Samtale med (nogle af) de anbragte børn unge.

Indholdsmæssigt er der også betydelige forskelle på, hvad der er på dagsordenen.

De løbende tilsynsbesøg er typisk opfølgende i forhold til de indhentede baggrundsoplysninger og erfaringer fra tidligere tilsynsbesøg med en relativt åben dagsorden, der giver plads til aktuelle temaer ad hoc. Det er forskelligt om der fremsendes dagsorden forud, følges en standardiseret dagsorden eller mødet indledes med forslag til dagsorden. Ofte følges en skabelon som følgende:

1. Gennemgang af referat fra sidste tilsynsbesøg.
2. Orientering om ”siden sidst”.
3. Status vedr. børnene/de unge (pædagogiske forhold, forældrerelationer, aktiviteter m.v.)
4. Status vedr. personaleforhold.
5. Økonomiske forhold.
6. Evt. intern skole.
7. Særlige forhold (magtanvendelser, klager, nye tiltag m.v.)

Der udformes et kort referat eller notat af tilsynsbesøgene. Som regel i kronologi med dagsordenens punkter og evt. efterfølgende kritiske bemærkninger. Referaterne bliver nogle steder opsamlet til en videre rapportering, der danner grundlag for opfølgning til det politiske niveau. Hvilket dog ikke sker konsekvent i alle amter.

Brugerinddragelse på tilsynsbesøg

Ud over møder med ledelse og personale, der kan omfatte drøftelser af tilbudets brugerinddragelse og -medbestemmelse, lægges der under tilsynsbesøgene i øvrigt i forskelligt omfang vægt på konkret inddragelse af brugerne og direkte observationer.

²³ Se eksempelvis LOS’ initiativ til ”Standardbeskrivelse af opholdssteder for børn og unge” på hjemmesiden www.los.dk.

Dialog med brugerne, de anbragte børn og unge, kan foregå i en spontan kontakt under tilsynsbesøg, i særligt arrangerede fora (dialoggrupper med brugere ud fra struktureret oplæg) eller ved brugertilfredshedsundersøgelser (interviews, spørgeskemaer). Enkelte steder ønsker man et årligt længerevarende forløb som deltagerobservatør ("vikar for en aften"), men ressourcerne begrænser dette. Det forsøges løbende mange steder på døgninstitutionerne at inddrage forældre som repræsentanter i forældreråd. Det lykkes undtagelsesvist for kortere perioder og uden den tilsigtede værdi som nær-demokratisk repræsentation. Arrangementer for forældre og pårørende med festligt, underholdende udgangspunkt giver nogle steder amtet anledning til nogen dialog med forældrene, medens andre eksperimenterer med at inddrage forældre i temadage og dialogmøder.

Direkte observationer under besøg på anbringelsesstedet giver lejlighed til at besigtige inde- og udearealer og diverse faciliteter (køkken/baderum/værksteder m.v.). Iagttagelserne af samspillet mellem de anbragte og de ansatte udgør enkeltstående episoder, snapshots eller øjebliksbilleder af stedets livspraksis. De tilsynsførende tager ofte de direkte observerede episoder særligt til indtægt som "de bløde data" i tilsynet under betegnelser som "atmosfæren", "lugten i bageriet" eller omgangsformerne. Det hævdes, at tonen i samspillet mellem medarbejdere og anbragte, graden af varme og respekt m.v. viser sig i disse episoder, der kan tages som eksemplariske for livet på stedet. Sådanne enkeltstående konkrete situationer bør dog ikke efter vores opfattelse tages som dækkende (repræsentative) for barnets liv i de forskellige arenaer, aktivitetsformer og grupperinger, der optræder i hverdagslivet. Observationerne må derfor identificeres (tid, sted og sammenhæng) og tages som et supplement til dialogen, som kan inspireres, skærpes og fordybes gennem de observerede eksempler på praksis. Hvis direkte observationer skulle udgøre det pædagogiske tilsyns væsentligste grundlag, ville det kræve, at tilsynet blev udført gennem deltagerobservation over længere perioder.

Opsamling

Tilsynet spænder over en bred vifte af funktioner, hvor servicereationer og autoritetsrelationer i vekslende grad er i spil i feltet. Konsulentvirksomhed fra den amtslige forvaltning, som primært er baseret på servicereationer (rådgivning, vejledning, faglig sparring) indebærer samtidig kontrollerende myndighedsudøvelse, idet konsulenterne repræsenterer autoritetsrelationer uddelegeret af amtsrådet, som har det endelige ansvar for amtskommunal virksomhed. Hvor konsulentbistand, der er rekvireret fra en privat udbyder, kan rendyrke servicereationen (og fralægge sig ansvar for rekvirentens endelige beslutninger og praktiserede virksomhed), vil den amtskommunale konsulent aldrig kunne fralægge sig det myndighedsansvar, der er givet med autoritetsrelationen. Kontrolkasketten er kommet for at blive.

Ud fra en sikkerheds- eller kontrolbaseret synsvinkel (retssikkerhedshensyn for brugere, bestillere, skatteborgere o.a. interessenter) kan der argumenteres for maksimal gennemskuelighed, systematik og dokumentation i tilsynsvirksomheden til sikring af det enkelte individs almene rettigheder. Udviklingen gennem de seneste 2-3 år viser klare tendenser til en opstramning med øget vægt på kontrolaspektet, hvilket måske danner grundlag for det udbredte forslag om "uanset tilsyn" som en standard. 3 amter har indtil nu vedtaget, at der fast skal indgå uanmeldte besøg som et element i tilsynet (mindst en gang i løbet af 2 eller senest 3 år). Andre steder er forhandlingerne endt med en indskærpelse af uanmeldte besøg som en legitim mulighed i tilsynet.

De tilsynsførendes foreløbige erfaringer er, at uvarslede tilsynsbesøg klart kan være vigtige og nødvendige ved bekymring om forholdene på et anbringelsessted og som et led i skærpet tilsyn. Men uanmeldt tilsyn risikerer at gribe meget forstyrrende ind i de planmæssige aktiviteter i den letpåvirkelige praksis, som tilsynet skal tilse. Eller risikerer at finde stedet tomt ved ikke varslet fremmøde. Det findes derfor tvivlsomt, hvilket udbytte der kan opnås gennem ressourcebelastende uanmeldte tilsynsbesøg som fast element i et i øvrigt primært dialogbaseret tilsyn - sådan som det klart anbefales af amternes tilsynsførende.

Den aktuelle opprioritering af et formaliseret tilsynselement, som ses i de fleste amter landet over, lægger beslag på ressourcer, der typisk tages fra normeringen af de servicerende elementer i det amtslige tilsyn (mange steder i form af markant færre løbende tilsynsbesøg). Det kan risikere at betyde en beklagelig svækkelse af tilsynskulturens netværksfremmende funktioner og problemer med at leve op til bestemmelserne om et kontinuerligt, regelmæssigt og løbende tilsyn.

En øget formalisering kan således medføre et springende og mindre understøttende tilsyn, og det giver ingen garanti for en reel kvalificering af hverdagslivet for de anbragte børn og unge.

8. Tilsyn med magtanvendelse

Dette kapitel omhandler amternes tilsyn med overholdelse af reglerne for magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet. Regelsættet gennemgås, og amternes praksis med tilsynet beskrives. Variationerne i de amtskommunale myndigheders tilsyn, og problemstillinger med forskellig tolkning af bestemmelserne fremlægges. Vigtighed af en offensiv anvendelse af tilsynet med magtanvendelser omtales og diskuteres.

Lovgrundlag for magtanvendelse og tilsyn hermed.

Serviceovens § 108 beskriver myndighedernes adgang til lovlig magtanvendelse overfor børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet. Ministeren har fastsat nærmere regler om adgang til magtanvendelse i en bekendtgørelse. Den nugældende er ”Bekendtgørelse om magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet” nr. 1309 af 14. december 2004. Projekt tilsyn har imidlertid indsamlet viden fra amterne i efteråret 2004 på baggrund af den tidligere bekendtgørelse, som sidst er revideret 1.7.2004.

Den nye bekendtgørelse har bragt en afklaring af nogle af de uklarheder eller tvivlsspørgsmål, som vidensindsamlingen har afdækket og fokuseret på. Kapitlet her vil gennemgå den indsamlede viden og samtidig relatere den til den nye bekendtgørelse.

Udgangspunktet i lovgrundlaget har været, at magtanvendelse ikke er tilladt, ej heller ydmygende og nedværdigende behandling. Dog er det på opholdssteder og døgninstitutioner - specielt i sikrede afdelinger - under visse betingelser lovligt i h. t. § 2 (i både den tidligere og den nuværende magtanvendelsesbekendtgørelse) at anvende visse former for magtudøvelse.

Når magtudøvelse anvendes, skal der ske en registrering og en rapportering til tilsynsførende amtskommune og til anbringende kommune.

Ved overtrædelse af bestemmelserne - altså ved ulovlig magtanvendelse eller i tvivlstilfælde - skal indberetning ske omgående til amtskommunen, og institutionens leder skal sørge for underretning af anbringende kommune og forældre.

Amtskommunen er jf. § 17 (§ 20 i den nye bekendtgørelse) pålagt at føre dette særskilte tilsyn med magtanvendelse på opholdssteder og døgninstitutioner og skal behandle klager over magtanvendelser. I praksis kobles dette tilsyn ofte sammen med det generelle tilsyn med døgninstitutioner og opholdssteder, som føres fra amtskommunen.

Magtanvendelse skal ses i tæt sammenhæng med den udøvede pædagogik på et anbringelsessted, idet den er et udtryk for, hvordan man i almindelighed håndterer konflikter. Tilsynet med magtanvendelser kan derfor bruges meget offensivt i tilsynet med og i udviklingen af det pædagogiske arbejde.

Ændringer i kraft af den nye bekendtgørelse (nr. 1309 af 14. december 2004).

Den nye bekendtgørelse om magtanvendelse gælder fra 1. januar 2005. Forud er blandt andet gået et forberedende udvalgsarbejde og en høringsrunde. Den nye bekendtgørelse indeholder en del ændringer i forhold til de hidtidige bestemmelser.

Ved kontakt til Socialministeriets Departement, som har udformet bekendtgørelsen, er flg. fastslået om bestemmelserne i den nye bekendtgørelse:

Der gælder nu samme bestemmelser for indberetning af magtanvendelser på det offentlige som på det private område. Den tidligere sondring mellem døgninstitutioner og private opholdssteder er forladt. Når der tales om ”institutionen”, omfatter det såvel de offentlige døgninstitutioner som de private opholdssteder.

Tilfælde af magtanvendelse skal indberettes med kopi af udfyldt skema, dels – som noget nyt - omgående til anbringende kommune, dels ved månedens slutning til den tilsynsførende amtskommune, jf. § 18, stk. 4 og 5.

Tidligere skulle lovlige magtanvendelser som ”føren” og ”holden” ikke indberettes til kommunen, og opholdssteder var ikke forpligtede til at skemaføre og indberette disse magtanvendelser til den amtskommunale myndighed, da § 15 i den gamle bekendtgørelse kun gjaldt for døgninstitutioner. Det må indebære, at opholdsstederne på linie med institutionerne nu også skal skemaføre alle tilfælde af magtanvendelse, opbevare dem i en særlig protokol og indsende dem til amtskommunens tilsyn en gang månedligt.

Fremover skal alene ulovlige magtanvendelser indberettes senest 3 dage efter til amtskommunen med beskrivelse af hændelsesforløbet (nu med 9 specificerede punkter, tidligere 8 punkter), og med barnets eller den unges beretning om episoden vedlagt lederens kommentarer, samt forklaringer fra personer, der har overværet episoden.

Nødværgehandling, der tidligere skulle indberettes senest 3 dage efter til den amtskommunale myndighed, er nu placeret parallelt med ”de mildere magtanvendelser” (§ 2), og skal således skemaføres, protokolleres og indsendes med månedligt interval. Det vil betyde et fald i indberetninger inden for 3 dages fristen, da nødværgehandling fremover først vil komme til den amtskommunale myndigheds kendskab ved månedens udgang.

Erfaringsmæssigt kan der ved nødværgehandling undertiden være tale om voldsomme konfliktforløb, der kan give anledning til tvivl om handlingens karakter og nødvendighed – ikke mindst i vurderingen af indgrebets omfang i relation til truslen eller angrebets farlighed. Derfor vil opfølgningen fra tilsynsmyndighedens side være vigtig.

Bestemmelser om magtanvendelse er centrale for retssikkerheden på området. Formidlingen heraf er derfor vigtig, først og fremmest naturligvis for de anbragte børn og unge og deres familier, men også for de involverede socialarbejdere, der bør kende præmisserne for deres virke i det til tider konfliktfyldte arbejdsfelt, så de ikke uforvarende kommer til at bringe sig i konflikt med lovgivningen. Erfaringen fra vidensindsamlingen er, at implementering af nye bestemmelser i det praktiske tilsynsarbejde kræver et omfattende aktivt informationsarbejde og dialog med praksisfeltet fra myndighedernes side.

Forbud mod magtanvendelse på anbringelsessteder for børn og unge.

Projekt Tilsyns kortlægning af de amtskommunale myndigheders praksis forløb gennem andet halvår af 2004.

På det tidspunkt gjaldt som nævnt ovenfor den gamle bekendtgørelse om magtanvendelse (39), senest revideret pr. 1. juli 2004, i døgninstitutioner for børn og unge og i opholdssteder for flere end 4 personer. Den nye bekendtgørelse gør som beskrevet imidlertid op med denne afgrænsning, så reglerne nu vedrører magtanvendelse over for alle anbragte børn og unge i såvel opholdssteder og døgninstitutioner – og med særskilte regler for sikrede afdelinger. Der er ikke tilladt nogen form for magtanvendelse i forhold til anbragte børn og unge i familiepleje.

Den nu ophævede bekendtgørelse tager som udgangspunkt, at magtanvendelse er ulovlig.

Overskriften til 1. kapitel i den tidligere bekendtgørelse lyder således:

”Forbud mod nedværdigende behandling, legemlig afstraffelse, fysisk magtanvendelse og isolation m.v.”.

Den nye bekendtgørelse tager i § 1 udgangspunkt i en formålsbestemmelse om, at magtanvendelse i døgninstitutioner og opholdssteder kun må anvendes, når der er hjemmel hertil, dvs. at magtanvendelse er tilladt under ganske bestemte betingelser. Det understreges, at magtanvendelse aldrig må erstatte omsorg og socialpædagogisk bistand, og at magtanvendelse skal begrænses til det absolut nødvendige. Der skal desuden være et rimeligt forhold mellem indgreb og det, man søger at opnå ved indgrebet.

Generelt er det dermed forbudt at bruge magt i arbejdet med anbragte børn og unge i institutioner og opholdssteder. Begge bekendtgørelser oplister en række indgreb, som **ikke** er tilladt. Der nævnes ydmygende, hånende eller nedværdigende behandling, legemlig afstraffelse, isolation, fysisk fastholdelse eller fratagelse af bevægelsesfrihed og kommunikationsmuligheder eller anden ikke legitim magtanvendelse, f.eks. overdreven reaktion på en truende adfærd.

Magt forstås her ganske bredt: Anbringelsesstederne betragtes som ”den stærkere part”, som disponerer over magtmidler, der kan påtvinges ”en svagere part”. Det være sig verbalt, fysisk eller via indskrænkning af den personlige frihed til at bevæge sig, kommunikere og være i kontakt med andre. Bekendtgørelsen skal værne den anbragte mod magtovergreb og beskytte den enkeltes retssikkerhed.

Positivt bestemt betyder dette, at indsatsen skal respektere den anbragtes psykiske og fysiske integritet og ret til selvbestemmelse og undlade krænkende og nedværdigende handlinger. Dermed er der lagt op til en indsats, der bygger på gensidig respekt og dialog.

Undtagelser fra forbudet mod magtanvendelse.

Undtaget fra forbudet mod magtanvendelse er episoder, hvor dialogen svigter, og den anbragte udviser en stærkt truende adfærd, som der må dæmmes op for. (En række afsnit i bekendtgørelsen handler som sagt specifikt om betingelser for anbringelse i sikrede afdelinger, såkaldt administrativ frihedsberøvelse, som der ikke går nærmere ind i her).

Overskriften til 2. kapitel i den gamle bekendtgørelse lyder: *”undtagelser fra forbudet mod fysisk magtanvendelse”*. I den nye bekendtgørelse står der i kap.1, § 2, stk. 1, at fysisk magtanvendelse gennem fastholdelse eller føren til et andet sted er tilladt ud fra to angivne kriterier, dvs. hvis:

- 1) barnet eller den unge udviser en sådan adfærd, at fortsat ophold i fællesskabet er uforsvarlig, eller
- 2) barnet eller den unge derved forhindres i at skade sig selv eller andre

Dertil kommer, som angivet i denne nye bekendtgørelses § 2, stk. 2, at magtanvendelse, som akut kan være nødvendig, vil være omfattet af straffelovens bestemmelser om nødværge, jf. straffelovens § 13.

Straffelovens nødværgebestemmelser skal ikke betragtes som en særlig hjemmel til at anvende fysisk magt. Når der i den nye magtanvendelsesbekendtgørelse henvises til straffelovens nødværgebestemmelser i § 2, stk. 3, er dette et udtryk for, at handlinger, der akut kan være nødvendige, og som ligger uden for grænserne af den magtanvendelse, der er omhandlet i § 2, stk. 1, skal vurderes efter straffelovens strafbarhedsbetingelser i § 13.

Den tidligere bekendtgørelse angav ligeledes de tre ovennævnte handlemønstre, der er undtaget fra forbudet mod magtanvendelse.

Andre tilfælde af magtanvendelse end de her nævnte undtagelser er således **ulovlig magtanvendelse (Dog** gælder der som ovenfor nævnt særlige regler for sikrede institutioner).

Overtrædelser af forbudet mod magtanvendelse kan dels medføre ”.de reaktionsmuligheder, der følger af pågældendes ansættelsesvilkår” (§ 22 – nu § 25 i den nye bekendtgørelse), og dels kan sagen forfølges gennem politianmeldelse og efter straffeloven.

Procedurer for indberetning af og tilsyn med magtanvendelse

Til sikring af, at anbringelsesstederne ikke misbruger deres magtposition gennem en hårdhændet praksis eller grov omgangsform (sådan som det undtagelsesvis er dukket op i kritiske enkelttilfælde med fysiske overgreb, indespærring eller verbal nedværdigelse) etablerer bekendtgørelsen et udførligt regelsæt til registrering, skematilførsel og indberetning af magtanvendelser på anbringelsesstederne.

Det gælder således kort fortalt, at alle tilfælde af fysisk magtanvendelse over for børn eller unge på en døgninstitution (og nu også på alle opholdssteder) umiddelbart skal registreres af stedets leder samme dag, dvs. inden for 24 timer. Specificerede oplysninger om indgrebet skal indføres på et særligt udarbejdet skema (de fleste steder i dag tilgængeligt på amtets hjemmeside), og i § 15, stk. 2 står der, at: ”Kopi af skemaet skal bero i institutionen i en særlig dertil beregnet protokol”. (ny § 18, stk. 3).

I den nye bekendtgørelse er der indført et nyt krav om, at kopi af skemaet straks sendes til den anbringende kommune (ny § 18, stk. 4) ligesom det understreges, at barnet eller den unge skal gøres bekendt med skematilførslen og have lejlighed til at ledsage skemaet med sin egen redegørelse for episoden (ny § 18, stk. 2).

Desuden fremgår det af § 15, stk. 3 (ny § 18, stk. 5): ”Institutionens leder indsender ved månedens udgang med sine kommentarer skemaerne til amtskommunen, der gennemgår skemaerne”.

I tilfælde af **ulovlig magtanvendelse** (tidligere også ved **nødværgehandlinger**) skal pågældende medarbejder senest dagen efter episoden afgive skriftlig beretning til institutionens leder. Denne skal indhente forklaringer fra personer, der har overværet episoden, herunder så vidt muligt den involverede anbragtes egen version, påføre sine kommentarer og inden 3 dage sende **indberetning** til amtskommunen. Indberetningen skal indeholde en række specificerede oplysninger (8 punkter – nu 9 punkter i den ny bekendtgørelse) om episoden. Samtidig gælder det, at medarbejdere, der har overværet eller har begrundet viden om episoden, har pligt til at meddele sin forklaring til lederen. Det er også lederens ansvar at sørge for orientering til forældre og anbringende kommune.

Inden for 6 uger skal den amtskommunale myndighed træffe og meddele sin afgørelse i sagen.

Desuden fastslår bekendtgørelsen følgende:

§ 17. Amtskommunen fører tilsyn med institutionerne, herunder med anvendelsen af reglerne i denne bekendtgørelse. (§ 20 i den nye bekendtgørelse)

§ 18. Klager vedrørende overtrædelse af bestemmelserne i denne bekendtgørelse indbringes for den stedlige amtskommune. (Ny § 21)

§ 20. Klager over amtskommunens afgørelser i medfør af denne bekendtgørelse (...) kan indbringes for det sociale nævn, jf. lovens § 121. (Ny § 23)

§ 23. Institutionens leder skal sikre sig, at såvel de anbragte børn og unge som forældremyndighedens indehaver gøres bekendt med reglerne i denne bekendtgørelse, herunder med adgangen til at klage (...) (Ny § 26)

§ 25. Denne bekendtgørelse udleveres til samtlige medarbejdere. Medarbejderen kvitterer over for institutionens leder for modtagelsen. (Ny § 28)

Efter bestemmelserne i den gamle bekendtgørelses §§ 26 og 27 fremgik det, at opholdssteder, der er godkendt til at modtage flere end 4 børn og unge skulle følge ovennævnte regler om indberetning til den amtskommunale myndighed for så vidt angår overtrædelse af reglerne i § 1, stk. 1-6 (diverse specifikke forbud mod krænkende og tvangsmæssig behandling) og § 2 (føren og fastholden ved truende adfærd) samt ved anvendelse af nødværge.

Opholdsstederne var ikke nævnt i den gamle bekendtgørelses § 15. Dette tog flere amtskommunale myndigheder som udtryk for, at reglerne om skematilførsler til en særlig protokol og månedlig fremsendelse af disse til den amtskommunale myndighed ikke gjaldt for opholdsstederne, men at disse alene skulle

indberette (efter § 16) tilfælde af nødværge og ulovlig magtanvendelse. Tilfælde, hvor en ung fastholdes eller føres til et andet sted på grund af trusler mod andre eller vedkommende selv, nævntes således ikke tidligere som registreringspligtige (tilført en særlig protokol) og indberetningspligtige i forhold til tilsynsmyndigheden i forhold til private opholdssteder.

Om de amtskommunale myndigheders forvaltning af bekendtgørelsen om magtanvendelse

Principielt udgør tilsynet med anbringelsesstedernes magtanvendelse et løbende beredskab, der skal forholde sig kritisk til den offentlige forvaltning af anbragte børn og unges liv. Kulturen, omgangsformerne og konflikthåndteringen på anbringelsesstederne søges reguleret gennem et myndighedstilsyn ud fra et sæt af specificerede bestemmelser i bekendtgørelsen om magtanvendelse. Alle de amtslige myndigheder angiver i deres fremsendte materiale procedurer og retningslinjer for indberetning af magtanvendelse, ligesom vores dialog med de tilsynsførende bekræfter, at magtanvendelse har tilsynets bevågenhed. Men der er betydelig variation i måderne at administrere bestemmelserne på. Nogle amtskommunale myndigheders pædagogiske tilsyn med anbringelsesstederne tager i høj grad afsæt i bekendtgørelsens bestemmelser. De anses for at være et bærende grundlag for, at tilsynet kan stille pædagogiske krav til opholdsstederne, idet bekendtgørelsen indikerer standarder for kulturen på anbringelsesstederne. Der lægges afgørende vægt på at understrege bestemmelsernes generelle implikationer om, at pædagogikken må være dialogorienteret, værne om den anbragtes personlige autonomi og ukrænkelighed og sikre værdige omgangsformer. Andre steder udgør magtanvendelseskontrollen en særskilt funktion, der ikke inddrages i eller spiller nogen større rolle for den øvrige tilsynsvirksomhed.

Som et karakteristisk eksempel på, hvordan bestemmelserne præsenteres, citeres følgende fra en tilsynsmanual:

"Magtanvendelser skal for opholdssteder med mere end 4 anbragte, indberettes skriftligt til amtet. Indberetningerne skal ske på særligt udformede skemaer. Magtanvendelser i opholdssteder for 4 eller færre anbragte falder ind under straffelovens bestemmelser, men ændrer imidlertid ikke ved, at magtanvendelse er udelukket i samme omfang som ved øvrige opholdssteder.

På opholdsstedsområdet skal tilsynet behandle og vurdere magtanvendelser. Tilsynet skal tilse, om der er indberettet efter proceduren i magtanvendelsesbekendtgørelsen, om der er tale om en ulovlig magtanvendelse, og om opholdsstedets ledelse har taget stilling til eventuelle sanktioner over for pågældende medarbejder. Er der i magtanvendelsen tale om, at en medarbejder har foretaget en strafbar handling, skal tilsynet sikre sig, at ledelsen har foretaget politianmeldelse, eller alternativt vurdere om amtet selv skal gøre det. I forhold til magtanvendelser skal tilsynet desuden undersøge, om opholdsstedets personale reflekterer over eventuelle magtanvendelser, og hvorvidt disse giver anledning til nye pædagogiske tiltag og/eller fornyet praksis. Såfremt dette ikke vurderes at forekomme i tilstrækkelig grad, kan tilsynet pålægge lederen at sikre denne refleksion.

På opholdssteder med intern skole påhviler det den tilsynsførende kommune at vurdere magtanvendelser, der har fundet sted på den interne skole.

Det påhviler opholdsstedets leder at informere de ansatte om reglerne vedrørende magtanvendelse og i øvrigt andre bestemmelser i forvaltnings- og offentlighedsloven, der ifølge retssikkerhedsloven også er gældende for private opholdssteder (notatpligt, tavshedspligt mv.)."

Tilsvarende instrukser er også almindelige på døgninstitutionsområdet, men enkelte amtskommunale myndigheder nøjes med overordnet at henvise til bekendtgørelsens bestemmelser. Alle amtskommunale myndigheder har en fast ordning for, hvem indberetninger om magtanvendelser/skemaer skal sendes til, hvem der behandler og besvarer dem, attesterer og journaliserer dem. Ved nødværge eller ulovlige magtanvendelser tjekkes det generelt, om indberetning er sket rettidigt og fyldestgørende, evt. opsøges yderligere information fra stedet. Episoder, der giver anledning til kritiske overvejelser hos tilsynet følges op, typisk ved drøftelser med anbringelsesstedets ledelse og underretning til evt. bestyrelse.

En del lægger vægt på at sikre, at der efterfølgende er taget en pædagogisk opfølgende kontakt med den pågældende efter at episoden er klinget af (efterbearbejdning).

Opfølgning på magtanvendelser og rapportering i den amtslige organisation er meget forskellig amterne imellem. Nogle steder rapporteres kritiske magtanvendelser løbende for det politiske udvalg til drøftelse og samtlige registrerede magtanvendelser på den enkelte institution gøres op og præsenteres i en samlet årsrapport for institutionsområdet. Enkelte steder mangler der helt en formaliseret skriftlig rapportering til det politiske niveau angående magtanvendelser på anbringelsesstederne.

Rapporteringen vedrørende opholdssteders magtanvendelser er gennemgående mindre systematisk. På opholdsstedsområdet rapporteres magtanvendelser de fleste steder kun specifikt til det politiske niveau i kritiske tilfælde, f.eks. ved overvejelser om skærpet tilsyn eller inddragelse af godkendelsen, og evt. i form af en samlet årlig opgørelse for hele opholdsstedsområdet. Det er tilsvarende forskelligt, om der er en fast procedure for, at indberettede magtanvendelser forelægges eller opgøres for andre fagafdelinger i forvaltningen.

På institutionsområdet indgår tilfælde af magtanvendelse de fleste steder som et tema i de årlige tilsynsrapporter, som en del amtskommunale myndigheder offentliggør på deres hjemmesider, medens dette ingen steder ses på det private opholdsstedsområde. Nogle steder fremsendes opgørelse over magtanvendelser på institutionerne til høring i de amtslige brugerråd.

Variation i de amtskommunale myndigheders praksis

På tidspunktet for kortlægningen (efterår 2004, efter tidl. bekendtgørelse.) varierer de amtskommunale myndigheders praksis desuden i forhold til:

- om der er en fast procedure for, at der ved månedens udgang skal fremsendes indberetning angående magtanvendelser, uanset om der har været nogen eller ej.
- om alle institutioner og opholdssteder skal skemaføre deres magtanvendelser og fremsende dem månedligt til den amtskommunale myndighed, eller om opholdssteder kun skal indberette nødværge og ulovlige magtanvendelser.
- hvor vidt opholdssteder med indtil 4 pladser instrueres om at indberette magtanvendelser til tilsynet, eller de i relation til de formelle bestemmelser i bekendtgørelsen undtages helt eller delvist herfor.
- om der er en fast procedure for, at den amtskommunale myndighed skriftligt kvitterer for modtagelse og behandling af indberettede magtanvendelser, hvad enten de giver anledning til kritiske overvejelser eller blot tages til efterretning.
- hvilke(n) fagperson(er), der modtager og behandler indberettede magtanvendelser. Nogle steder er det en jurist (med eller uden yderligere kontakt til anbringelsesstederne), andre steder en bestemt af de socialfaglige tilsynsførende og andre steder igen ligger opgaven hos det enkelte anbringelsessteds pædagogiske tilsynsførende. Enkelte steder deles magtanvendelses-indberetningerne regelmæssigt med et team af kolleger på et møde. Og visse steder er tilsynskontorets leder fast involveret.
- om magtanvendelse er et fast punkt på regelmæssige tilsynsbesøg, eller om de tages op ad hoc efter konkret vurdering.
- om konkrete tilfælde af magtanvendelse tages op til nærmere refleksion i relation til anbringelsesstedets pædagogik og arbejde med konflikthåndtering. Nogle amtskommunale myndigheder afholder jævnlige temadage omkring arbejdet med magtanvendelse og henviser til udførligt vejledende skriftligt materiale. Nogle steder indgår det i ydelseskataloget/driftsaftalen, at stedet sikrer et intro-forløb for nye medarbejdere med vægt på bestemmelserne om magtanvendelse.
- hvor vidt det gennem en fast procedure sikres, at der gives relevante oplysninger til anbragte og pårørende om klage- og ankeadgang jf. § 23 (Ny § 26), f.eks. ved uddeling af folder eller pjece i forbindelse med indskrivningen.
- om tilsynet har en procedure, der tilser at medarbejderne har fået udleveret og har forstået bestemmelserne i Bekendtgørelsen om magtanvendelse.

- om det tilses, at forældre og anbringende kommune underrettes i tilfælde af magtanvendelse.

Opsamling, kommentarer og anbefalinger

Der er mange bestemmelser i internationale konventioner, love, bekendtgørelser m.v., der regulerer anbringelsesområdet, herunder magtanvendelse. I projektføreløbet har vi søgt at indhente et juridisk responsum ang. disse bestemmelser, hvilket ikke er lykkedes inden for projektperioden. Udkast ang. responsum er vedlagt som bilag 5.

Der har i det indhentede materiale vist sig forskellige udlægninger af bestemmelserne i den gamle bekendtgørelse om magtanvendelse. Således blev især formuleringerne i den tidligere bekendtgørelses § 15 og § 16 om skematilførsler og indberetninger udmøntet forskelligt i amterne i forhold til henholdsvis døgninstitutioner og større eller mindre opholdssteder.

De forskellige udlægninger og den forskellige praksis baseret på den gamle bekendtgørelse må nu forventes afløst af en mere ensartet praksis i kraft af den nye bekendtgørelses klargøring af, at bestemmelserne nu vedrører såvel alle opholdssteder som døgninstitutioner.

Det forekommer ikke realistisk, at den enkelte medarbejder - det være sig på en institution eller et opholdssted – selv på egen hånd skal kunne tolke rækkevidden af bekendtgørelsens bestemmelser.

Nogle af de tilsynsførende beretter, at afholdelse af tema-/kursusdage om magtanvendelse typisk fører til et skærpet fokus på magtanvendelser i hverdagen og et øget antal registreringer og indberetninger i den efterfølgende periode. For derefter typisk at flade ud igen efter nogen tid.

Det koster tid og kræfter for anbringelsessteder at skrive indberetninger (og efterbearbejde konfliktsituationer) om magtanvendelse – men det giver ikke mening at lave disse indberetninger, hvis der ikke gives respons fra den amtslige myndighed. Det synes at kræve en vedvarende insisteren fra tilsynets side om at fastholde opmærksomheden på registrering og opfølgning på magtanvendelser på anbringelsesstederne som led i hævningen af en etisk-pædagogisk faglighed, der værner om retssikkerheden.

Tilsynet må derfor have en aktivt opsøgende og opfølgende funktion på dette område, hvis regelsættet skal forventes løbende implementeret i praksis.

De særlige skemaer til registrering af magtanvendelser er ofte opdelt således, at tilfælde af ”føren” eller ”holden” (§ 2, stk. 1) er adskilt fra ”nødværge” (§ 2, stk. 2 – ny § 2, stk. 3)) og ulovlige magtanvendelser. Der sker dermed forlods en kategorisering af episodens legitimitet endnu før den lokale leders beskrivelse af episoden.

Opholdsstederne har hidtil i meget forskelligt omfang skullet rapportere magtanvendelse til tilsynsmyndigheden, og der har været meget forskelligartet opfølgning fra tilsynets side.

Det er indtrykket fra dialogen med de amtskommunale myndigheds tilsynsførende, at der formentlig sker en underrapportering af magtanvendelser, især på opholdsstederne.

Da konfliktregulering er et kardinalpunkt i hverdagslivets socialpædagogik på anbringelsesstederne, findes det uhensigtsmæssigt, hvis tilsynet ikke har fuldt indseende med og kan respondere på, hvordan sværere konflikter faktisk håndteres på det enkelte sted. Konflikt håndtering bør være centrum for fortsat pædagogisk udviklingsarbejde bl.a. med afsæt i magtanvendelser.

Information om rettigheder, klage- og ankeadgang

Enkelte amtskommunale myndigheder sikrer, at anbragte og pårørende får udleveret relevant og overskuelig oplysning om adgang til at klage og anke. De fleste amtskommunale myndigheder forventer disse oplysninger om rettigheder givet af anbringelsesstedet - (som jf. § 23 (ny § 26) har pligt til at sikre sig dette) - eller af den kommunale sagsbehandler, der visiterer et barn eller en ung til anbringelse, men de tilser sædvanligvis ikke, om dette faktisk sker tilfredsstillende. Der mangler en klar koordinering af de tilsynsansvarliges indsats på dette område og kontrol med, at det faktisk sker.

Mellem berøringsangst og offensiv magtanvendelse

Dialogen med de amtskommunale myndigheders tilsynsførende har også haft fokus på magtaspektet i den socialpædagogiske indsats i bredere forstand. For selv om det i snæver forstand kan hævdes, at ”magtanvendelse er forbudt” på anbringelsesstederne, må det samtidig erkendes, at selve foranstaltningen ”anbringelse uden for hjemmet” indebærer magtudøvelse (jf. afsnit 2). Mange af de tilsynsførende gav udtryk for det principielle standpunkt, at fysisk magtanvendelse aldrig må blive anvendt som en pædagogisk metode. At fysisk magt ikke må blive et middel, der anvendes planlagt til at opnå et givet mål. Denne principielle holdning fremgår også af flere af de amtskommunale myndigheders retningslinjer for tilsyn.

En del af de tilsynsførende fremhæver dog også det synspunkt, at anbringelsesstederne må være kompetente til at gennemføre de *nødvendige* magtanvendelser. Altså at udadreagerende børn og unge må kunne fastholdes eller føres bort af sikkerhedssyn.

Disse dagligdags situationer rejser en nødvendig diskussion om, hvornår der er tale om unødigt magtanvendelse, og hvornår der er tale om en pædagogisk nødvendig indgriben. De tilsynsførende er tvunget til konkret at skulle forholde sig til og vurdere disse spørgsmål.

Faktisk kan undladelser være uforsvarlige og betyde ”professionelt omsorgssvigt” over for børn og unge, der ind imellem er ”ude af stand til at styre sig selv”. Nogle steder har man dog taget en nærmere faglig diskussion op, især inden for diagnoseområdet ”tidligt kontaktskadede” eller ”tilknytnings- og kontaktforstyrrelser”, hvor der optræder lav frustrationstolerance og impuls-gennembrud med udadrettet konfliktadfærd. Her argumenterer anbringelsesstedernes medarbejdere for, at de må tænke strategisk for at håndtere konflikter under opsejling. De må komme raseri- og impuls-gennembrud i forkøbet ved at sikre en timing med tilstedeværelse af personale, der kan neutralisere en destruktiv adfærd.

Fra samtalerne med de tilsynsførende fremgår det, at det nogle steder kommer på tale i forskelligt omfang at arrangere situationer, hvor der sker en timing og lægges et pres på den anbragte gennem krav eller kritik med henblik på at udløse en affektreaktion. Døgnpersonalet argumenterer for en nødvendighed heraf for at skabe udvikling for barnet.²⁴

De tilsynsførende reagerer forskelligt over for en sådan argumentation. Nogle mener, at det ikke bør accepteres at planlægge brug af fysisk magt overhovedet, bl.a. fordi det kan fastholde en forældet uværdig konfrontationspædagogik. Andre mener, at der er stærke faglige argumenter (bl.a. miljøterapeutiske) for at acceptere en sådan velovervejede metodisk brug af fysisk magt.

Den omdiskuterede brug af ”holding” – omsluttende, fysisk fastholdelse – er et andet eksempel på faglig

²⁴ Ræsonnementet lyder: - ”Vi ved af erfaring, at drengen ved udsigt til nederlag eller kritik hober en spænding op, som vil udløses i en affektreaktion. Spændingsophobningen hindrer ham i at fokusere sin opmærksomhed, blive i situationen og gøre de relevante erfaringer. Vi skal altså igennem en konfrontation med relevante krav eller kritik, hvor drengen som automat-reaktion flygter fra konfrontationen gennem et affektudbrud. Her tænker vi strategisk, sørger for mandsopdækning og konfronterer ham med det krav eller den kritik, han stejler overfor. Når vi har fastholdt ham nogle minutter, falder han gerne til ro – og så kan vi bearbejde situationen, sætte ord på og fastholde kravet/kritikken” -

legitimering af fysisk magtanvendelse som metode. Fra arbejdet i døgnmiljøer med konfliktprægede børn og unge er det velkendt, at markeringer af autoritet, styring og fastholdelse af krav kan have et stærkt islæt af kropssproglig og kraftig verbal feedback. Nogle steder udtrykt ved, at stå fast og ”gå fremad”, frem for at ”bakke ud” i konfliktsituationer.

Det er urealistisk, at det socialpædagogiske arbejde med anbragte børn og unge kan være et magtfrit område. Der er et højt konfliktniveau i døgnmiljøer med marginaliserede børn og unge, såvel på et indre som ydre plan, og det tætte samliv indebærer fortsatte interessemodsatninger, frustrationer og følelsesmæssige reaktioner. I en del situationer kan det være pædagogisk og behandlingsmæssigt uhensigtsmæssigt, hvis en fysisk indgriben i samspillet med et barn eller en ung undlades. F.eks. vil anbragte børn og unge ved modgang kunne udvise en umoden eller regressiv adfærd svarende til småbarnsniveau. Det kan forekomme hensigtsmæssigt her at reagere med et fysisk betonet indgreb (holden fast, bære ud, føre væk) for at bremse en affektreaktion under opsejling. Men da sådanne situationer og formål ikke direkte er omfattet af bekendtgørelsens bestemmelser, er tilsynet netop uhyre vigtigt og ikke mindst dialogen mellem tilsyn og praksis om disse hændelsers indhold.

En magtanvendelsesbekendtgørelse kan aldrig fuldstændigt give svar på, hvornår en fysisk indgriben er rigtig. Der findes ikke eet svar. Det er derfor vigtigt, at der pågår en indgående og fortløbende faglig debat, hvor magtanvendelse analyseres, og problemstillingerne identificeres og anerkendes, og hvor etiske, juridiske og pædagogiske argumenter gives plads til at udfolde sig. Der har været nogle tilløb til en sådan debat gennem det seneste år, ikke mindst i forbindelse med arbejdet i sikrede afdelinger og ungdomssanktionens 2. fase (jf. kronikker i ”www.vildelaereprocesser.dk”). Tilsynsvirksomheden kan i høj grad bidrage til at sikre denne debat.

Det løbende tilsyn med magtanvendelse på anbringelsesstederne må være synligt og udgøre et dynamisk og mobilt beredskab, der hurtigt kan reagere og gribe ind over for magtmisbrug og krænkelse af den anbragtes retssikkerhed. Udgangspunktet, som må fastholdes, er, at magtanvendelse ikke må fungere som en pædagogisk metode og bør søges begrænset mest muligt og afløst af alternative strategier til konflikthåndtering gennem en dialogorienteret pædagogik

9. Koordinering mellem det generelle og det specifikke tilsyn

Dette kapitel handler om koordinering mellem det generelle og det specifikke tilsyn. I projektarbejdet har et af fokuspunkterne været at afsøge forbindelsen mellem det generelle og det specifikke tilsyn, dvs. det tilsyn, som den anbringende kommune gennem en sagsbehandler (eller andre, som kan være købt til at varetage tilsynet) fører med den anbragte.

Det konstateres, at der i meget begrænset omfang er fastlagt retningslinier for en sådan koordinering, og at den stort set ikke finder sted. Derimod er der et omfattende samarbejde mellem amter og kommuner på anbringelsesområdet, men det berører oftest ikke tilsynsvirksomheden. Et eksempel på en tæt koordinering mellem det generelle og specifikke tilsyn i en storkommune omtales.

Gældende retningslinier

I retssikkerhedslovens § 42, stk. 2 fastsættes der et generelt samarbejde mellem primærkommune og amtskommune om det forebyggende og støttende arbejde, der er omfattet af serviceloven. Ligeledes fastsættes der i samme § stk. 1 at amtskommunen skal yde vejledning i sager efter serviceloven og stille sagkyndige til rådighed for kommunen. Der findes ikke forskrifter, der decideret pålægger amtskommune og primærkommune at samarbejde og koordinere deres viden med hensyn til et anbringelsessted. Dog fastslås det i vejledningen om særlig støtte til børn og unge, at såfremt der sker ændringer i godkendelsesgrundlaget for et opholdssted, så skal amtskommunen meddele dette til de anbringende kommuner.

På trods af, at primærkommunen har ansvaret for det specifikke tilsyn med den anbragte, forventes det, at tilsynet har et vist fokus på enkeltsager. Tilsynet må træde varsomt her, fordi den enkelte anbragte måske ikke profiterer af at blive stillet over for flere personer, der vil kende deres situation. Det kan meget vel skabe forvirring eller falske forhåbninger om, hvem der bestemmer hvad m.m. Tilsynet skal primært sikre den enkelte anbragtes retssikkerhed. Af korrespondancen mellem Ombudsmanden og Socialministeriet (vedr. Vestsjællands Amt) fremgår det bl.a., at tilsynet bør prioritere svage grupper og inddrage individuelle forløb: *”redegørelsen kan understøtte den antagelse, at tilsynet ikke retter sig mod den enkelte svage beboer, men er begrænset til dialog med udvalgte repræsentanter i brugerrådet. I givet fald må tilsynet anses for at være mangelfuldt på dette punkt”*.

I vejledningen fra ARF og KL (28) om opholdsstedsområdet er der på tre områder anbefaling af et samarbejde og en koordinering mellem den anbringende kommune og det stedlige amt, hvor opholdsstedet er beliggende. De tre områder er:

- det godkendende og tilsynsførende amt underretter kommunen, hvis der er problemer på opholdsstedet
- den anbringende kommune underretter det tilsynsførende amt ved anbringelsen på opholdsstedet (og ikke kun den stedlige kommune)
- kommunen underretter amtets tilsyn, hvis der konstateres problemer på opholdsstedet, hvis der er grundlag for klager o.l.

I et oplæg fra en arbejdsgruppe under Dialogforum (5) foreslås der også et koordineret samarbejde mellem det generelle og det specifikke tilsyn:

- Samarbejde om visitation til opholdsstedet (tjek af om §38 undersøgelse er foretaget, fastholdelse af målgruppe, og at der foreligger en handleplan)

- Tilsynet følger op ved under tilsynsbesøg at få indsigt i det pædagogiske arbejdes kvalitet, f.eks. ved at gennemgå handleplan og udviklingsplan og den pædagogiske indsats i forhold til en eller flere anbragte
- Tilsynet tjekker op på samarbejdet mellem opholdsstedet og den anbringende kommune og den løbende opfølgning i anbringelsen gennem indsigt i indberetninger og opfølgningsmøder.

Samspil mellem amt og kommuner på institutionsområdet

På døgninstitutionsområdet er der efter grundtakstmodellens indførelse et tæt samarbejde mellem kommunerne og amtet i anbringelsessager, hvor amtet er medfinansierende. Sagerne forelægges i amtet til grundtakstbehandling og visitation (matchning), sædvanligvis efter i forvejen aftalte retningslinier mellem parterne. Bl.a. kan det her sikres, at der foreligger en §38 undersøgelse, at der er en handleplan, og at parterne er hørt/er inddraget behørigt i sagen.

Langt de fleste amter har desuden ”kommunekonsulenter” eller ”anbringelseskonsulenter”, som er til rådighed for kommunerne i anbringelsessager. Det betyder, at disse kan være involveret i et længerevarende, forudgående forløb, før en anbringelse gennemføres – og ofte er det de samme konsulenter, der grundtakstbehandler og visiterer. Således kan disse konsulenter sammen med sagsbehandler ofte deltage i selve visitationsmødet på institutionen, undertiden også i opfølgningsmøder (eller hvis der er møder på grund af problemer i f.eks. samarbejdet mellem institution og kommune).

Enkelte steder ”køber” kommunerne amtets konsulenter til at føre det specifikke tilsyn med de anbragte.

Det karakteristiske er, at dette samspil normalt involverer de konsulenter, som fører det generelle tilsyn med institutionerne. De fleste steder er det adskilte funktioner forstået på den måde, at det er et sæt af konsulenter, der fører tilsyn med institutionerne, mens det er et andet hold konsulenter, der fungerer som kommune- og anbringelseskonsulenter. Enkelte steder er det samme konsulent, der fører det løbende tilsyn med en institution og samtidig er anbringelseskonsulent.

Samspil mellem amt og kommuner på opholdsstedsområdet

Når det drejer sig om opholdsstedsområdet, er der principielt samme tætte samarbejde mellem den anbringende primærkommune og amtskommunen, som grundtakstbehandler sagen. Der er den forskel, at amtskommunen oftest ikke er blandet ind i fremskaffelse af egnet opholdssted og den endelige matchning og anbringelse i modsætning til på institutionsområdet.

Primærkommunen skal underrette den stedlige kommune, hvor opholdsstedet er beliggende, om anbringelsen, ligesom den også skal have kontakt til den stedlige kommunes skolemyndigheder (PPR) for at sikre egnet undervisningstilbud til den anbragte. Primærkommunen har ikke pligt til at underrette tilsynsmyndigheden i amtet, selv om det anbefales.²⁵ Kun såfremt tilsynsamtet selv kræver forudgående indseende med alle visitationer til det enkelte opholdssted, sikres det, at tilsynsamtet er underrettet om anbringelsen, før den finder sted. Det sker via opholdsstedets fremsendelse af sagsakter. Langt fra alle amter følger en sådan praksis. Tilsynets interesse er først og fremmest at tilse, om den påtænkte anbragte falder ind under opholdsstedets godkendte målgruppe. Ellers kan anbringelsen blive afvist.

²⁵ jf. vejledningen

Koordinering i praksis

Det helt generelle svar vi har mødt på spørgsmålet om, hvilken koordinering der p.t. finder sted mellem det generelle tilsyn og kommunernes specifikke tilsyn er, at der ikke findes nogen koordinering. De eksisterende berøringsflader mellem parterne er tilfældige, usystematiske. Der findes ingen fastlagte procedurer eller normer for samarbejdet. Hvis en kommune f.eks. er utilfreds med et anbringelsessted er det indtrykket rundt omkring, at kommunen evt. vil flytte barnet og/eller ophøre med at bruge stedet og vende sig andre steder hen. Meget sjældent bliver utilfredsheden kanaliseret videre på en sådan måde, at den kan blive et led i en udvikling og forbedring af stedet.

I de amter, som stiller krav om at være inddraget i visitationen til opholdsstedet²⁶, er der mulighed for at have et fokus på § 38 undersøgelsens og handleplanens kvalitet. Enkelte steder beder man som led i tilsynet om at se handleplaner og udviklingsplaner på en eller flere af de anbragte i forbindelse med tilsynsbesøget. (Det indgår i retningslinier for tilsynet nogle steder).

Vi har mødt en del udsagn om, at handleplanerne stadig er mangelfulde eller helt mangler i nogle sager, om end indtrykket er, at der er sket en bedring i de seneste år. Samtidig har der været flere udsagn om, at det specifikke tilsyn ikke er godt nok – den foreskrevne opfølgning i sagerne finder ikke altid sted – og ofte sker det alene på anbringelsesstedets foranledning og insisteren.

Det specifikke tilsyn ved den kommunale sagsbehandler (eller stedfortræder) må nødvendigvis inddrage den enkelte anbragte i en direkte kontakt og dialog, så den anbragtes tilstand observeres, og hans egen stemme bliver hørt. Hvorvidt det generelle tilsyn skal/bør omfatte, at der sættes fokus på den enkelte anbragte (og de planlagte mål for anbringelsen), er der varierende meninger om.

Et synspunkt er, at anbringelsesstedet udgør en helhed, som kun lader sig pædagogisk-socialfagligt kvalitetsvurdere på grundlag af en løbende indsigt i de enkelte anbragtes udviklingsforløb. Dermed hævdes det, at de centrale pædagogiske udfordringer og problemstillinger først kan begribes gennem fokusering og refleksion over de individuelle forløb (f.eks. ændrede kontaktformer hos barn med tilknytningsforstyrrelser, impulsstyring hos barn med tendens til affektgennembrud) og de pædagogiske svar herpå.

Andre hævder, at gennemgang af et antal enkeltsager (udvalgt som eksemplariske stikprøver) er nok i et generelt tilsyn, der skal tilse, om stedet arbejder tilstrækkeligt intenst og relevant med at udmønte handleplaner i differentierede udviklingsplaner.

En tredje position er, at det generelle tilsyn skal fokusere på anbringelsesstedets generelle forhold. For de private opholdssteders vedkommende for at tilse om forudsætningerne for godkendelsen fortsat er til stede. (Godkendelsen er af generel karakter og blev evt. givet før konkrete anbringelsesforløb fandt sted og beror dermed ikke på en vurdering af de konkrete, individuelle forløb). Fra 1. og 2. position hævdes det derpå, at tilsynet netop skal tilse, om stedet er i stand til at realisere de intentioner, forudsætninger og betingelser, der lå til grund for godkendelsen - og at dette netop kun viser sig gennem de konkrete individuelle forløb. For institutionernes vedkommende gælder dette i forhold til den årligt reviderede drifts- og udviklingsplan. Praksis spænder over denne variation i tilsynet.

Vi er stødt på enkelte eksempler på en mere systematisk indsamling af viden og erfaringer i kommunerne ang. anbringelsesstederne. Et enkelt amt foretager en spørgeskemaundersøgelse blandt amtets kommuner om deres syn på og grad af tilfredshed med anbringelsesstederne (opholdsstederne). Et andet sted har man foretaget en omfattende ”kommunerunde” hvor man både drøfter kommunernes behov og forventninger til det kommende anbringelsesmønster samt tilfredshed med anbringelsesstederne.

²⁶ Se afsnit 7 om godkendelseskriterier for opholdssteder

For at leve op til udmeldingerne fra Ombudsmanden har man i et amt etableret en praksis med at udtage et udsnit af sager blandt de anbragte som stikprøver, hvor sagerne bliver gennemgået i alle dens aspekter, juridisk, retssikkerhedsmæssigt, pædagogisk m.m.

Det er karakteristisk og et gennemgående indtryk, at amternes tilsynsvirksomhed ikke blander sig i de evt. mangler, der knytter sig til primærkommunes specifikke tilsyn eller forpligtelser under anbringelsen: ”Vi fører ikke tilsyn med kommunens virksomhed”. Praksis viser, at dette konstaterede manglende samarbejde svækker tilsynet og retssikkerheden. Tilsynet lader det være op til anbringelsesstedet at arbejde på at bedre forholdene

Et enkelt amt har udformet en pjece til anbragte og deres pårørende om rettigheder og klageadgang under anbringelsen. Langt de fleste steder er det ikke et forhold, som tilsynet interesserer sig for, idet opfattelsen er, at det er primærkommunens sagsbehandlers opgave at informere om disse rettigheder eller forstanderens ansvar at sikre sig, at information er givet i forbindelse med visitationen. Det drejer sig bl.a. om magtbekendtgørelsens bestemmelser. Det er efter vores vurdering så centrale spørgsmål, at det må være aldeles vigtigt, at tilsynet sikrer sig, at oplysning om rettigheder og vejledning om klageadgang er givet. Det fremstår som et felt med uklart ansvar, som meget let bliver til en forflygtigelse, og dermed er retssikkerheden for de anbragte og deres pårørende på spil. Generelt er det oplyst, at amterne modtager meget få klager fra de anbragte og deres pårørende eller fra primærkommunerne. Et enkelt amt, hvor man har foretaget meget omfattende og grundige brugerinterviews, fortæller om, at det myldrede ind med klager efterfølgende, da de anbragte blev klar over deres rettigheder og fik viden om, hvor de kunne rette deres klage hen.

En spændende storkommunal model

Frederiksberg kommune, som både er primærkommune og amtskommune med 91.400 indbyggere og ca. 13.200 børn/unge mellem 0 og 19 år, har løbende anbragt ca. 180 børn og unge (svarende til 1,36 %, lidt højere end landsgennemsnittet på 1,1 %). I kommunen har man udviklet en model for et tæt samarbejde (”Indsats i sammenhæng”, Frederiksberg Kommune, Socialdirektoratet, Familieafdelingen 2003) mellem flere elementer: Visitation til anbringelse, det specifikke tilsyn, det generelle tilsyn og med kobling til opfølgning på mål- og rammeaftale med den enkelte institution.

Kommunen har driftsaftaler med 5 selvejende døgninstitutioner med i alt 85 døgnpladser og 36 dagpladser, men kun få opholdssteder. Dvs. en række børn/unge bliver anbragt uden for kommunen i familiepleje, socialpædagogiske opholdssteder og i specialinstitutioner.

En pædagogisk konsulent, som varetager tilsynet med døgninstitutionerne – både det løbende og det formaliserede – og dermed også udviklingsopgaven, er gennemgående person sammen med afdelingslederen for børne- og familieområdet. Begge sidder med i visitationsmøder, hvor anbringelse beslutes og matchning finder sted. Her sidder også sagsbehandleren, der efterfølgende skal føre det specifikke tilsyn. I denne model bliver der også skabt en tæt sammenhæng med behov for justering, udvikling og forandring af institutionstilbudet og hjælpeforanstaltninger i det hele taget.

Modellen kunne kvalificeres ved, at det årlige formaliserede tilsyn blev placeret uvildigt, men under alle omstændigheder kan Frederiksberg kommunes samarbejdsmodel efter vores opfattelse være spændende og inspirerende for andre – især i forbindelse med strukturreformens dannelse af mange store kommuner.

Opsamling

En samlet vurdering af samspillet mellem primærkommunernes specifikke tilsyn og amtskommunernes generelle tilsyn er, at der vil være udviklingspotentialer for det pædagogiske tilsyn i et tættere samarbejde. De

anbefalinger, der er givet på dette område følges stort set ikke. En ny anbefaling vil derfor være, at der fastlægges nogle klare procedurer for samarbejdet (gensidig underretning m.m.), og at visitationsprocedurer er med til at sikre at der foreligger tilstrækkelige § 38 undersøgelser og handleplaner i alle anbringelsessager. Tilsynet kan derefter følge op på den enkelte anbragtes udviklingsplan og som stikprøver deltage i opfølgingsmøder mellem institution og primærkommune på anbringelsesstedet. Koordineringen kunne f.eks. især finde sted, når der forekommer udskrivninger i utide. Der er oftest meget læring at hente for alle parter i den situation.

Endelig er det vigtigt, at der bliver skabt klarhed over, hvem der varetager informationspligten til de anbragte og deres pårørende om rettigheder og klageadgang. Det vil være hensigtsmæssigt, at et lignende informationsmateriale, som et enkelt amt har udarbejdet, blev gjort til en standard, og at tilsynet gennem brugerinddragelse/-kontakt sikrer sig, at information og vejledning er kendt. Da der er så relativt få klager, og klageantallet kan stige markant, efter at tilsynet har haft kontakt med brugerne, tyder meget på, at der her er et område, der bør kigges nærmere på mhp. udvikling. I forvejen har Børnerådet i et notat (40) peget på de anbragte børn og unges svage retsstilling m.h.t. klageadgang, hvor man i øvrigt peger på et behov hos de anbragte for en uvildig og let tilgængelig mulighed for at henvende sig om ”beklagelser”, så små problemer kan tages i opløbet og en skæv udvikling forebygges.

10. Opsummering og anbefalinger

Overordnede pointer fra kortlægningen og analysen af amternes pædagogiske tilsyn med egne døgninstitutioner og private opholdssteder.

Udgangspunktet for det offentlige tilsyn er, at

- Det offentlige skal sikre et udviklende hverdagsliv for børn og unge, der må anbringes uden for eget hjem. Tilsynet skal være sensitivt over for det enkelte anbringelsessted som levemiljø for anbragte børn og unges trivsel, udvikling og problemløsning.
- Tilsynet skal kontrollere, at anbringelsesforløbene lever op til gældende love og retningslinjer, så de involveredes retssikkerhed respekteres (normal-danske hverdagsvilkår²⁷, omsorg og udviklingsstøtte, inddragelse i beslutninger vedr. egne forhold, klarhed om klageadgang m.v.) og ressourcerne anvendes fagligt kvalificeret og økonomisk effektivt. Der er tale om ydelser, der næsten udelukkende finansieres via skattebetaling.

Projekt Tilsyns kortlægning af amternes og de 3 storkommuners tilsynsordninger i perioden februar 2004 til april 2005 viser at

- Tilsynsfunktionerne indgår uklart i amternes virksomhed²⁸. Tilsynet betegner skiftende servicefunktioner og kontrolfunktioner, der mange steder indgår sideløbende og sammenvævet i den amtslige forvaltnings myndigheds- og autoritetsudøvelse. Det giver sig udslag i en betydelig ”kasketforvirring”²⁹: Det er ikke umiddelbart gennemskueligt, hvornår den tilsynsførende optræder som loyal kollega (servicerende – ”blød bowlerhat”), som medvirker til fælles problemløsning, og hvornår ”kontrolkasketten” er på, og tilsynet med autoritet kan træde ind med sanktioner ved påtale af fejl og mangler. Kasketforvirringen opleves af mange som et dilemma, som søges modvirket på forskellig vis: Ved direkte markering af den tilsynsførendes (hoved)rolle i den givne sammenhæng, eller ved at søge kontrol- og servicefunktioner adskilt gennem fordeling på forskellige personer, teams eller forvaltningsafsnit, eller ved at et formaliseret tilsyn involverer en ”udenforstående” medarbejder uden løbende driftsrelateret kontakt til anbringelsesstedet. Markeringen af tilsynets autoritet og kontrolfunktion er også søgt skærpet ved politisk udmelding om uanmeldte tilsynsbesøg

²⁷ Anbringelse uden for hjemmet hører til blandt de foranstaltninger: ”... der retter sig mod børn og unge, der har et særligt behov for støtte, dvs. et behov som rækker ud over de behov, som kan opfyldes af de tilbud, som i almindelighed står åbne for børn/unge og deres familier.

Serviceovens § 32 stk. 1 understreger, at det er kommunernes opgave over for denne gruppe af børn og unge og deres familier ”...at søge disse børns og unges opvækstvilkår sikret på en sådan måde, at de får en tryghed i udfoldelsesmuligheder og en sikkerhed for udvikling og sundhed, der så vidt muligt stiller dem på linie med deres jævnaldrende, som ikke har haft tilsvarende vanskeligheder i deres opvækst” (Jf. pkt.28-29, ”Vejledning om særlig støtte til børn og unge...”, Lov om Social Service, 2002).

²⁸ De 7 dominerende metaforer for tilsyn illustrerer dette (jf. afsnit 6).

²⁹ I vores dialog med amternes tilsynsførende beskrev de fleste ”kasketforvirringen” som et dilemma. Socialchefernes politikpapir (6) betoner opmærksomheden på ”tilsynskasketten” i det andet af 4 principper for en fælles politik i amternes tilsyn med egne tilbud.

som fast element i tilsynet. Ud fra det indhentede materiale og de efterfølgende dialoger med de relevante personer kan vi konkludere, at det i praksis er tvivlsomt, om der kan opnås en reel uvildighed hos tilsynsførende gennem disse organiseringer og kasket- markeringer, så længe funktionerne sorteres under den samme politisk-økonomiske myndighed og vedkommendes samlede interesser. Myndigheden tilhører i dag amtsrådet ligegyldigt hvem, der bærer tilsynskasketten. De seneste rapporter fra Folketingets Ombudsmands inspektioner på sociale tilbud understreger tilsvarende behovet for en styrkelse af retssikkerheden gennem et uvildigt tilsyn.

- De tilsynsførende er gennemgående solidt erfarne socialarbejdere med efter- og videreuddannelse (pædagoger, socialrådgivere eller lærere, mange med ledererfaring) og stor specialviden inden for området. Stor faglighed og erfaring synes at være en forudsætning for at kunne udføre tilsynet med tilstrækkelig kvalitet. Det må derfor i lyset af strukturreformen være særdeles vigtigt at sikre en fastholdelse og videre udvikling af den kompetence og specialviden, som er akkumuleret i dette tilsynskorps gennem årene. Ikke mindst i forhold til opgaverne med godkendelse og tilsyn af de private opholdssteder, der siden amterne overtog opgaven fra kommunerne i 1998, fortsat er vokset til at rumme en stigende andel af de anbragte børn og unge (2520 eller 18 % i 2003).
- Amternes tilsynspraksis viser en række udtalte forskelle i amternes praksis, som ikke alle findes at være sagligt og fagligt begrundede. ”Den-gode-nok” anbringelse forvaltes lokalt, men uden at der altid foreligger en egentlig politik på området, der kan sikre, at forskelle er saglige og fagligt begrundede. De enkelte amter organiserer og udmønter selv deres tilsyn med anbringelsesstederne i henhold til Servicelovens og Retssikkerhedslovens bestemmelser og i lyset af vejledningen fra ARF og KL. De fører altså tilsyn med sig selv.

Det kan f.eks. konstateres, at vilkårene for at drive private opholdssteder for børn og unge er meget forskellige fra amt til amt.

F.eks. kan krav og betingelser til en ansøgning om godkendelse som privat opholdssted se afgørende forskellige ud på tværs af en amtsgrænse.

Den amtskommunale virksomhed rummer mange funktioner i anbringelsesfeltet og skal varetage en række forskellige hensyn (forsyningspligt og leverandør, driftsherre, visiterende og medfinansierende, autorisationsmyndighed, tilsynsmyndighed). Tilsynet spænder samtidig over kontrol-, vedligeholdelses- og udviklingsopgaver.

Tilsyn udgør så at sige én finger i styringen gennem netværk³⁰. Som ét aspekt og en delfunktion i amternes samlede engagement på anbringelsesområdet optræder tilsyn gennemgående sammenvævet med øvrige funktioner og deres rationaler.

Amterne betegner de private opholdssteder som et supplement til de offentlige institutionstilbud. Det er amterne, der godkender, medfinansierer og fører tilsyn med disse ”supplerende” tilbud – uden at opholdsstederne kan appellere amtets afgørelse til anden instans. Samtidig fører amterne selv tilsynet med egne døgntilbud. Dette kan medføre en uklar sammenblanding af juridiske, politiske, faglige og økonomiske interessehensyn, hvilket rejser en række problematikker i forhold til retssikkerheden på området.

Retssikkerheden er et vigtigt tema ved en vurdering af kvaliteten i det generelle tilsyn. Dette understøttes af inspektioner og undersøgelser ved Folketingets Ombudsmand, der på det seneste har medført en række præciseringer af lovgivningens implikationer for god forvaltningsskik angående tilsyn på anbringelsesområdet, især med henblik på at sikre den enkelte borgers retssikkerhed i samspillet med det offentlige servicesystem (§ 39 i Retssikkerhedsloven, jf. ”Notat om tilsyn efter den sociale lovgivning – amtskommunens forpligtelser og kompetence”, Socialministeriet, 04.10.2002).

³⁰ Argumentationen bag tilsyn som én finger i den offentlige netværksstyring, se afsnit 3.

Anbefalinger

Ud fra kortlægningen af rammerne og betingelserne for det generelle tilsyn og supplerende litteratur om emnet anbefales det, at en organisering af tilsynsvirksomheden tager udgangspunkt i de nedenstående punkter:

- **Tilsynet må leve op til de aktuelt udmeldte krav/standarder fra Socialministeriet og Ombudsmanden (33).**
- Tilsynet må sikre sig indseende med, at institutioner og opholdssteder kender lovgivningens og myndighedernes bestemmelser i forhold til målgruppens behov og rettigheder.
- Der må stilles krav om en vis systematik, regelmæssighed og metode i tilsynet, ligesom der lægges vægt på opfølgning.
- Som supplement til den løbende dialog (kontakt, samarbejde og kommunikation) med såvel de offentlige som private tilbud skal der være et kontrolorienteret tilsyn, der sikrer indseende med om den praktiserede virksomhed er i overensstemmelse med lovgivningen og myndighedernes beslutninger.
- Tilsynet bør især prioritere at inddrage svage grupper, herunder være opmærksom på de individuelle forløb.
- Tilsynet med de sociale tilbud bør varetages således, at der samles informationer om de forskellige aspekter af tilbudenes økonomiske, organisatoriske og socialpædagogiske virksomhed, med henblik på en helhedsorienteret evaluering, der er baseret på tilstrækkeligt dokumenterede oplysninger.
- Myndigheden skal etablere et beredskab og forskrifter, der sikrer, at ledelse og medarbejdere på de sociale tilbud indberetter problematiske driftsforhold og hændelser til den ansvarlige administration, og at der hurtigst muligt følges konkret op på disse indberetninger.
- Der skal udformes procedurer og rutiner for tilsynsvirksomheden, dens dokumentation og tilbagemelding til den tilsynsansvarlige instans.
- **Driftsherreinteresser må afgrænses fra kontrolmyndighed angående retssikkerhed og kvalitet i tilbudene.**
- Tilsynets kontrolfunktion må sikres maksimal uvildighed i forhold til økonomiske, juridiske, politiske og andre uvedkommende interesser (habilitetsprincip)
- Tilsynsmyndigheden skal sikre en uvildig fastholdelse af gældende lovgivning og normer for ”god forvaltningsskik”.
- De private og de offentlige tilbud må sikres en principiel ligestilling i forhold til tilsynsmyndigheden.
- **Fastholdelse af visse standarder på centrale områder skal sikre, at spillerummet for lokale variationer reguleres – bl.a. angående kriterier for godkendelse af opholdssteder**

- Det bør sikres, at anlagte kriterier for godkendelse som privat opholdssted er gennemskuelige og sagligt begrundede³¹.
- Regler vedr. magtanvendelse er centrale for retssikkerhed på området³² og retningsgivende for konflikthåndtering i bredere forstand. Implementeringen af (nye) bestemmelser om magtanvendelse bør sikres gennem en offensiv og opfølgende udmelding fra tilsynsmyndigheden/Socialministeriet.
- Det må sikres, at begreber som ”kontinuerligt”, ”løbende” og ”regelmæssigt” tilsyn fortolkes, så det sagligt set ikke kan forveksles med et ”springende” og ”punktvis” tilsyn.
- **Der skal fastlægges en koordinering mellem det specifikke og det generelle tilsyn med inddragelse af det skolepædagogiske spor i anbringelserne.**
 - Gældende anvisninger i lovgivning, vejledninger og lokale retningslinjer om gensidig orientering, koordinering og samarbejde er uforpligtende anbefalinger. De informationer, der opsamles i henholdsvis det kommunale og det amtslige tilsyn, udveksles i dag ikke gensidigt. Dermed går vigtig information om anbringelsesstedernes praksis tabt
 - Det generelle tilsyn omfatter i dag det socialpædagogiske, men ikke det skolepædagogiske spor i anbringelserne. Børn og unges kompetenceudvikling er en afgørende parameter i anbringelsesarbejdet, hvorfor det må anses for særdeles afgørende, at skole- og undervisningstilbud (specialundervisning) frem over inddrages i en koordineret tilsynsordning.
- **Det pædagogiske tilsyn må baseres på et helhedssyn med kendskab til den samlede virksomhed i tilbudene (økonomi, fysiske rammer, organisatoriske forhold). Men primært fokusere på hverdagslivets praksis (brugerinddragelse, konflikthåndtering m.m.).**
 - De tilsynsførende vurderer stort set samstemmende, at det pædagogiske element i tilsynet ikke kan ses isoleret fra anbringelsesstedets rammer, organisering, kompetencer og ressourcer.
- **Der efterlyses metodeudvikling til styrkelse af det pædagogiske tilsyn.**
 - Der er i en række udvalgsarbejder og rapporter efterlyst en styrkelse af det pædagogiske element i tilsynet med døgntilbudene. Medens de materielle-økonomiske og organisatoriske elementer findes tilgodeset i den aktuelle praksis. Også praksisfeltet efterspørger udvikling af tilsynsmetoder.
- **Organiseringen af tilsynet skal fremme, at de forskellige aktører og funktioner understøtter hinanden og tilsammen bidrager til at styrke de anbragte børn og unges hverdagsliv og udvikling.**
 - Uklarhed om tilsynsfunktionernes status og manglende forpligtelse til koordineret samarbejde har betydet tilfældighed og mangel på systematik og dermed ineffektiv sagsbehandling. Autoritetsrelationer og servicereationer har ikke været synligt afgrænsede fra hinanden.

³¹ Aktuelt kan en amtsgrænse afgøre om en pædagogisk iværksætter kan drive et opholdssted. Uden ankemulighed.

³² Der er konstateret en betydelig uklarhed og varierende praksis i amterne vedr. bestemmelser om magtanvendelse.

- Tilsynets muligheder for at bidrage til kvaliteten i anbringelserne hænger nøje sammen med indholdet i tilsynet, processen omkring det og organiseringen af tilsynet. Tilsynet kan understøttes ved at lade et netværk af interessenter på anbringelsesområdet være den organisatoriske ramme om den samlede tilsynsvirksomhed.³³
- Tilsynet bør tilse, at der foregår en reel brugerinddragelse i kvalitetssikringen. Der kan f.eks. arbejdes med tilbagevendende spørgeskemaundersøgelser, der indhenter informationer fra interessenterne (anbragte børn og unge, forældre og pårørende, sagsbehandlere og kuratorer).

³³ I Oslo kommune indførte man omkring 1992 en organisering til kvalitetssikring af døgninstitutionerne. Man havde konstateret, at den ene døgninstitution efter den anden "brød sammen" og måtte startes op helt forfra. Dette viste, at driftsherrens tilsyn med og indseende med institutionslivet var for tilfældigt og førte ikke til et reelt kendskab til forholdene. Gennem et 3-årigt udviklingsprojekt indførtes en model, hvor alle interessenter inddrages i en regelmæssig gentagen evaluering af institutionens forhold og udformning af en opfølgings- og udviklingsplan. I 1999 fandtes de hidtidige erfaringer meget positive

Litteraturliste – Referencer

- 1) "Rapport fra arbejdsgruppen vedr. serviceeftersyn af regler og praksis i relation til de private tilbud" (Kulegravnings-rapporten), Socialministeriet, 2003.
- 2) "Rapport om kulegravning af særlig støtte-området for børn og unge", Socialministeriet, 2003.
- 3) "Anbringelse af børn og unge. Aktuel praksis – fremtidige udfordringer", M. Vesterbirk & Ann Liljenberg, UFC-børn og unge, 2000.
- 4) "Rapport om anbringelsessteder for børn og unge", Anbringelsesudvalget, Socialministeriet, 2000.
- 5) "Rapport fra dialogforum", Socialministeriet, 2004.
- 6) "Amternes tilsyn med egne tilbud på socialområdet - udkast til en fælles amtslig politik", Socialchefgruppen, ARF, 22.07.2003.
- 7) "Anbringelse af børn og unge uden for hjemmet. En forskningsoversigt", Tine Egelund og Anne-Dorthe Hestbæk, SFI, 03:04, 2003.
- 8) "Når børn og unge anbringes", Anne-Dorthe Hestbæk, SFI, 1997 (97:6).
- 9) "Anbringelser af børn: En kvalitativ analyse af processen", Else Christensen, SFI, 1998 (98:2).
- 10) "Risikofaktorer i barndommen – en forløbsundersøgelse særligt med henblik på forældres psykiske sygdomme", Mogens Nygaard Christoffersen, SFI, 1999 (99:18).
- 11) "Omsorg og udvikling", Agnethe Diderichsen og Sven Thyssen, DPI, 1991.
- 12) "Udvikling og kvalitet i psykosocialt arbejde", Pär Nygren, DPF, 1999.
- 13) "Mit barn er anbragt. Etniske minoritetsforældres fortællinger", Sanne Nissen Møller/Marianne Skytte, SFI, 2004 (04:16).
- 14) "Specialundervisning på anbringelsessteder og i dagbehandlingstilbud", Inge M. Bryderup m.fl., DPU, 2002.
- 15) "Kvalitet i anbringelsen – samarbejdet mellem kommuner og opholdssteder", KL og LOS, 2001.
- 16) "Standardbeskrivelse af det socialpædagogiske tilbud på opholdssteder for børn og unge", Knud Erik Pedersen for LOS, 2002.
- 17) "Det handicappede samfund – om brugerinddragelse og medborgerskab", Hanne Kathrine Krogstrup, Systime, 1999.
- 18) "Den offentlige sektor på kontrakt", Niels Ejersbo og Carsten Greve (red.), Børsen, 2002.
- 19) "Så kommer du til et bedre sted...", Henrik Egelund Nielsen (red.), Børn og Unge, 2000.
- 20) "Tabuka- Tidligere anbragtes bud på kvalitet i anbringelsen af børn og unge", Henrik Egelund Nielsen m.fl. (red.), Børn og Unge, 2005.
- 21) "Oppfostringsanstalten - om tvång i föräldrars ställa", Claes Levin, Arkiv, 1998.
- 22) "Drop afmagten – skab kontakten til usædvanlige unge. Teori og metode i projektarbejde med de mest marginaliserede unge", Knud Erik Pedersen, Socialministeriet, 1999.
- 23) "Kvalitet gennem brugerindflydelse", Steen Bengtsson, SFI, 1995.
- 24) "Medborgerskab", Johannes Andersen m.fl., Systime, 1993.
- 25) "Den responsive stat", Niels Bredsdorff og Finn Dam Rasmussen, Social Kritik, nr. 2, 1988.
- 26) "Fragmenteret forvaltning", Peter Bogason, Systime, 2001.
- 27) "Forvaltning og stat", Peter Bogason, Systime, 2003.
- 28) "Vejledning om opholdsbetaling m.v. ved opholdssteder for børn og unge, jf. §49 i lov om social service", ARF og KL, 2000.
- 29) "Etik & Modernitet", Øjvind Larsen, i: Social Kritik, nr. 18, 1992.
- 30) "Vejledning om særlig støtte til børn og unge", Lov om social service, 2002.

- 31) "Ombudsmanden – Mellem magthaver og menigmand", Martin Østergaard Nielsen, Gyldendal, 1996.
- 32) "Vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område", 07-06-2002.
- 33) "Notat om tilsyn efter den sociale lovgivning – amtskommunens forpligtelser og kompetence", Socialministeriet, SJC, 04.10.2002.
- 34) "Bekendtgørelse om godkendelse af og tilsyn med private opholdssteder og private botilbud", nr. 0 af 15. december 2004.
- 35) Notat: "Det pædagogiske tilsyn": "Rapport fra Dialogforum" (5), bilag 4.
- 36) "Moral Politics", Lakoff, G., University of Chicago Press, 1996.
- 37) "Övervakning och straff", Michel Foucault, Arkiv, 1987.
- 38) Notat: "Tilsyn", Kbh.'s Amt, Psykiatri- og socialforvaltningen, Sekretariatet, 2002.
- 39) "Bekendtgørelse om magtanvendelse m.v. i døgninstitutioner for børn og unge og i opholdssteder for børn og unge for flere end 4 personer", nr. 620, 21.06.2001.
- 40) Notat om "Børns klagemuligheder" og "Børnerådets forslag til styrkelse af anbragte børn og unges klageadgang", oktober 2003.
- 41) "Bekendtgørelse om magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet", nr. 1309 af 14. december 2004.

Bilag 1

Vedrørende tilsynet med egne døgntilbud for børn og unge.

Materiale vedr. følgende emner/temaer ønskes fremsendt:

Formål.

1. Hvilke formål er i jeres amt angivet for det amtslige tilsyn med egne døgntilbud?

Organisering.

2. Hvordan er ansvaret for tilsynsopgaven indplaceret i amtet?
(Herunder referencelinjer, involverede afdelinger, normerede stillinger og stillingskategorier)
3. Hvilke former for tilsyn med egne institutioner/tilbud opereres der med?
(f.eks. tekniske, økonomiske, pædagogiske; ordinære/skærpede; varslede/uanmeldte; tilsyn ang. magtanvendelser; skriftlige underretninger/ møder/tilsynsbesøg m.v.)
4. Hvordan besluttes tilsynets form og dagsorden?

Retningslinier og fremgangsmåder.

5. Hvilke retningslinjer har amtet fastlagt og udmeldt om planlægning og udførelse af tilsyn med egne institutioner? (F.eks. en formuleret børne- og unge politik, principbeslutninger, servicemål, procedure vedr. indberetning om magtanvendelser, medvirken ved visitation m.v.) Hvornår er disse senest ajourført?
6. Hvilken hyppighed for tilsynsbesøg er besluttet i relation til forskellige tilbudstyper (særligt hensyn til brugere med stort omsorgsbehov, f.eks. udviklingshæmmede)?
7. Hvilket indseende har tilsynet med nyansatte medarbejdere på institutionerne?
8. Hvordan følges der op på tilsynet, f.eks. angående referat og rapporter til interessenter, politiske og administrative parter, offentlige meddelelser o.a.?
9. Hvilket materiale foreligger der som vejledende for tilsynet (f.eks. manualer, skemaer, tjeklister, metodiske anvisninger, procedurebeskrivelser)?
10. Hvordan sikres der mulighed for revurdering og evt. justering af vejledningerne?
11. På hvilke måder sikrer tilsynet, at brugerne og deres familier inddrages i institutionernes virksomhed og oplyses om deres rettigheder?
(medbestemmelse i hverdagen, repræsentation i elev- og forældreråd, oplysninger om klageadgang, m.v.)

Koordinering af tilsyn.

12. Hvilket samarbejde og hvilken koordinering tilstræber det amtslige tilsyn med de kommunale forvaltningers specifikke tilsyn (f.eks. vedr. afgrænsning af målgruppe, angående handleplaner/udviklingsplaner, gensidig skriftlig orientering, fælles deltagelse i tilsynsforløb)?

Vedrørende godkendelse og tilsyn med private opholdssteder for børn og unge.

Materiale om følgende emner/temaer ønskes fremsendt:

Formål.

13. Hvilke formål er i jeres amt angivet for det amtslige tilsyn med private opholdssteder for børn og unge?

Organisering.

14. Hvordan er ansvaret for opgaverne med godkendelse og tilsyn vedr. de private opholdssteder for børn og unge indplaceret i amtet? (Herunder referencelinjer, involverede afdelinger, normerede stillinger og stillingskategorier).
15. Hvilke former for tilsyn med opholdssteder opereres der med? (f.eks. indledende undersøgelser ved ansøgning om godkendelse; tekniske, økonomiske, pædagogiske; skriftlige underretninger/møder/tilsynsbesøg; ordinære/skærpede; varslede/uanmeldte; tilsyn ang. magtanvendelser, m.v.)
16. Hvordan beslutes tilsynets form og dagsorden?

Retningslinier og fremgangsmåder.

17. Hvilke retningslinjer har amtet fastlagt og udmeldt om planlægning og udførelse af godkendelse og tilsyn med opholdssteder for børn og unge? (f.eks. en formuleret børne- og unge politik, principbeslutninger, servicemål, procedure vedr. indberetning om magtanvendelser, medvirken ved visitation m.v.).
Hvornår er disse senest ajourført?
18. Hvilken hyppighed for tilsynsbesøg er besluttet i relation til forskellige tilbudstyper? (særligt hensyn til brugere med stort omsorgsbehov, f.eks. udviklingshæmmede)
19. Hvilket indseende har tilsynet med nyansatte medarbejdere på opholdsstederne?
20. Hvordan følges der op på tilsynet? (f.eks. angående referat og rapporter til interessenter, politiske og administrative parter, offentlige meddelelser o.a.)

21. Hvilket materiale foreligger der som vejledende for godkendelse og tilsyn på området? (f.eks. manualer, skemaer, tjeklister, metodiske anvisninger, procedurebeskrivelser)?
22. Hvordan sikres der mulighed for revurdering og evt. justering af vejledningerne?
23. På hvilke måder sikrer tilsynet, at brugerne og deres familier inddrages i opholdsstedernes virksomhed og oplyses om deres rettigheder?
(medbestemmelse i hverdagen, repræsentation i elev- og forældreråd, oplysning om klageadgang, m.v.)

Koordinering af tilsyn.

24. Hvilket samarbejde og hvilken koordinering tilstræber det amtslige tilsyn med de kommunale forvaltningers specifikke tilsyn (f.eks. vedr. afgrænsning af målgruppe, vedrørende handleplaner/udviklingsplaner, gensidig skriftlig orientering, fælles deltagelse i tilsynsbesøg)?

Bilag 2

Fragmenteret forvaltning gennem network governance.

Siden den responsive statsforms gennembrud i starten af 1980'erne i Danmark (25) er der sket en decentralisering af store dele af den offentlige forvaltning. Amter og kommuner har i stigende omfang overtaget opgaver, der tidligere var statsanliggender. Større økonomisk ansvar på lokalt plan fulgtes op med større selvstændig kompetence i de politiske beslutninger, bl.a. under overskrifter som nærdemokrati og lokal selvforvaltning. Dermed blev der åbnet for et større spillerum for lokale variationer i opgaveløsningen, og de offentlige instanser inddrog i øget omfang private interessenter via marked og civilsamfund. Traditionelt forbindes stat med autoritet, marked med bytte og civilsamfund med gensidighed som handlegrundlag eller rationale. De nye fora mikser forskellige aktørers bidrag til opgaveløsningen i et udvidet handlerum og med tilsvarende blandede rationale.

Ændringerne i opgaveløsningen er ifølge Peter Bogason³⁴ sket ud fra ønsker om *øget dynamik* (innovation), *øget responsivitet* (opfange og svare på forandrede behov), *øget decentralisering* (smidighed og nærhed i beslutninger) og *øget demokratisering* (bredere forankring og inddragelse af de berørte) i forvaltningen. Den ændrede organisering i forvaltningen betegnes som **governance**, der betegner et kompleks fænomen: ”..nemlig skiftet fra den overvejende bureaukratiske organisation af den offentlige sektor til en langt mere løs opbygning (...) der er oprettet en række andre former for organisering, som bygger på flere, komplicerede netværksrelationer” (26, s. 21).

Den tilsvarende moderne styringsstrategi betegnes som **network governance**. Det betyder, at de offentlige myndigheder søger at inddrage relevante aktører i en koordineret opgaveløsning, f.eks. erhvervsvirksomheder, institutioner, lokale repræsentanter for civilsamfundet og brugere (brugerråd, forældrebestyrelser, skolebestyrelser, osv.).

Aktørernes medvirken kan begrundes ud fra deres indbyrdes afhængighed angående opnåelse af ressourcer til handling. Altså en form for bytte, eller stillen sine ressourcer til rådighed for de andre parter og omvendt. Peter Bogason peger specielt på teoretisk inspiration til udvikling af governance-tænkningen fra B. Guy Peters' 4 fremtidige styremodeller for den offentlige sektor:

”*Markedsmodellen*” er den form, hvor der i så høj grad som muligt sker en privatisering eller en udlicitering, og i den tilbageblivende offentlige sektors organisationer skabes der, hvor muligt, interne ”markeder” i form af betalingssystemer mellem aktørerne.

”*Deltagelsesmodellen*”, eller deltagerstaten lægger en større vægt på inddragelse af borgere og offentligt ansatte i sine aktiviteter end det repræsentative demokrati og bureaukratiet normalt tillader.

”*Fleksibilitetsmodellen*” bygger på, at organisationer i så høj grad som muligt skabes ad hoc og nedlægges, når formålet er opnået. Der laves derfor mange eksperimenter med nye organisationsformer og forskellige former for offentlig intervention.

”*Dereguleringsmodellen*” lægger vægten på større grad af autonomi til handling inden for nogle overordnede rammer, og fremmer derfor lokalstyre i et systemperspektiv, og frihed til den organisatoriske ledelse i et organisationsperspektiv.” (26, side 11).

Alle 4 modeller indgår iflg. Peter Bogason som del-elementer i de danske reformer, der samlet betegnes som et fragmenteret system med øget vægt på forhandling og mindsket vægt på centrale direktiver og regler (27).

³⁴ Peter Bogason er professor i forvaltning på RUC.

Nye styrings- eller reguleringsformer udvikles på de forskellige forvaltningsniveauer. Ministerierne skal fortsat kunne følge op på lovgivningen og nationalpolitiske beslutninger under en vidtstrakt decentral politisk-administrativ forvaltning. Ministerierne sætter bl.a. de statslige interesser igennem ved centrale aftaler med amter og kommuner (mål og rammestyring) og gennem økonomiske incitament, bl.a. fra ministerielle puljemidler, der tildeles efter politisk prioriterede kriterier.

Men der gælder også fortsat en hierarkisk organiseret myndighedsstruktur, der især i krise- og konfliktsituationer kan sætte sig igennem og tage styring, bl.a. angående tilsyn og retssikkerhed. Som udtrykt af Fritz Scharpf fungerer den fragmenterede forvaltning med øget samspil i nye organisatoriske netværk *i skyggen af hierarkiet*, således at: ”..deltagerne har en bevidsthed om, at i sidste instans vil der være mulighed for, at en aktør kan træde ind i en hierarkisk relation og dermed skære igennem over for en række uenigheder” (26, side 10).

Tesen om fragmenteret forvaltning gennem network governance giver efter vores opfattelse god mening som baggrundsforståelse for den danske offentlige sektors aktuelle funktion, dynamik og struktur, og er relevant i forhold til en forståelse af tilsynets kompleksitet.

Bilag 3

Vejledning fra KL og ARF

om opholdsbetaling m.v. ved opholdssteder for børn og unge, jf. § 49 i lov om social service.

Vejledningen indeholder en typebeskrivelse, der giver en karakteristik af opholdstedsområdet: "Plejekollektivet", "Storfamilien", "Det institutionslignende opholdssted" og "Bofællesskabet".

Vejledningen oplister, at der i vurderingen af et opholdssteds egnethed indgår flg. væsentlige elementer:

- om medarbejdersammensætningen og medarbejdernes kvalifikationer er rimelige i forhold til de børn og unge, man ønsker at arbejde med
- om de fysiske rammer er tilfredsstillende
- om der foreligger de nødvendige godkendelser fra andre myndigheder i relation til myndighedskrav (f.eks. bygnings- og sundhedsmæssige forhold)
- om der er sikret rimelig faglig støtte og om opholdsstedet er indstillet på at modtage vejledning og supervision
- om de organisatoriske og økonomiske forhold er i overensstemmelse med vejledningens bestemmelser

Ang. tilsyn

En følge af at være godkendelsesmyndighed er, at amtskommunen også har pligt til at føre tilsyn med opholdsstederne. Vejledningen anbefaler amterne selv at føre tilsynet, selv om det i princippet kan udliciteres (under amtets endelige ansvar). Tilsynsforpligtelsen betyder, at amtskommunen er forpligtet til at have en løbende indsigt i stedets samlede drift både pædagogisk, ledelses- og personalemæssigt, organisatorisk og økonomisk.

Det anføres eksplicit, at hvis amtet via sit tilsyn finder uoverensstemmelser i opholdsstedets drift eller brud på godkendelsesbetingelserne, så skal amtet underrette de anbringende kommuner.

Tilsyn med barnet

Vejledningen slår fast, at tilsynet med det enkelte barn påhviler den anbringende kommune (forældrenes aktuelle opholdskommune), men da anbringelser undertiden formidles gennem andre organisationer (bl.a. plejehjemsforeninger), kan tilsynet med barnet også være udliciteret. Kompetenceforhold mellem kommunen og organisationen skal være helt klart fastlagt i en kontrakt.

Den anbringende kommune skal underrette den stedlige kommune om anbringelsen og sikre sig, at opholdsstedet har en godkendelse. Det anbefales, at kommunen også underretter det stedlige amt, der fører tilsynet med opholdsstedet.

Den udgift, som der betales for administration og tilsyn til en privat organisation, skal afholdes af kommunen. Hvis der via organisationen gives ydelser til opholdsstedet (f.eks. særskilt supervision på en vanskelig ung), skal det indgå i stedets budget og regnskab og dermed godkendes af det stedlige amt.

Problemstillinger i forbindelse med godkendelse

Amtet kan jf. lovgivningen og socialministeriets vejledning ikke afslå at foretage en egnethedsvurdering af et opholdssted med den begrundelse, at der i eget område ikke er behov for pladserne.

Der kan ikke stilles specifikke krav til organisationsform, men der kan stilles en række nærmere angivne krav. I praksis er den selvejende institution/fond den mest anvendte (for større opholdssteder). Amtets afgørelse hviler på et skøn over, hvilke saglige krav man som godkendende myndighed bør stille til opholdsstedet. Amtets afgørelse kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Det bemærkes, at socialministeren ikke kan pålægge amtet hvilke skøn og hensyn, det skal lægge vægt på ved godkendelsen af opholdssteder. Opstår der tvivl om det, så må spørgsmålet indbringes for domstolene, som kan træffe en afgørelse.

Vejledningen slår fast, at amtet (under hensyn til lovgivningen i øvrigt) kan indhente alle oplysninger om opholdsstedet og medarbejdere, som skønnes relevante. Herefter omtales, hvilke krav der er saglige, og hvilke der må anses for usaglige.

Anbefaling af organisationsform

I vejledningen anbefales det, at amtet i sit eget vejledningsmateriale til ansøgere foreslår, at et opholdssted organiseres som fond. Der peges i den forbindelse på, at lovgivningen om fonde er af en sådan karakter, at amtet som godkendende forvaltningsmyndighed har særlig mulighed for indsigt og regulering efter formålet for anvendelse af offentlige midler.

Hvis ansøgeren ønsker en anden organisationsform skal amtet sikre sig dokumentation for,

- at der ikke sker privat formueakkumulation
- at der ikke sker sammenblanding mellem opholdsstedets økonomi og privatøkonomi
- at der er truffet aftaler om de økonomiske forhold ved opholdsstedets ophør

Budget og regnskab

Amtet skal godkende såvel budget som regnskab fra opholdsstedet.

Der findes et takstblad, som fastlægger de økonomiske rammer (normer) for budgettets størrelse. Det anbefales, at man i budgettet tager udgangspunkt i en belægning på 95%.

Budgettet indeholder flg. 3 områder:

1. Lønudgifter:

Amtet godkender lønudgiften ud fra den godkendte normering og det gennemsnitlige lønniveau for tilsvarende stillingskategorier på døgninstitutionsområdet i amtet.

2. Ejendomsudgifter:

Der er forskellige modeller for fastsættelse af udgiften til husleje/ejendommen, herunder også til forbrug af varme, vand og el.

3. Øvrige udgifter: (forplejning, arbejdsdusør, aktiviteter, lommepenge, beklædning, rengøring, bohaver/inventar, kørsel, administration, afskrivning og renter, supervision/kurser, diverse.) Det maksimale beløb, som kan godkendes under øvrige udgifter fremgår af taksttabellen.

Endelig kan der ved særlige omstændigheder godkendes ekstra udgifter i budgettet. De placeres under ”Særlige forhold”:

Ekstraordinære udgifter kan godkendes f.eks. i forbindelse med særligt vanskelige målgrupper (til f.eks. supervision og psykologbistand).

Budget og regnskab bør ikke godkendes, såfremt de indeholder udvendig vedligeholdelse af lejede bygninger, omfattende leasingkontrakter og konsulentbistand af nogen art uden nærmere præcisering og godkendelse.

Henlæggelse af overskud

Det er efter lovgivningen ikke tilladt, at der sker nogen form for privat formueakkumulation af offentlige midler. Men en ”reservekapital” er nødvendig i en række situationer, der ellers vil kunne indebære en trussel mod en fortsat hensigtsmæssig drift af stedet og i værste fald vil kunne medføre en uønsket lukning af stedet. Denne vejledning anbefaler en model for hensættelse af overskud:

- der kan hensættes et årligt beløb svarende til maksimalt 5 % af stedets budget
- en samlet hensættelse kan maksimalt udgøre 25 % af opholdsstedets budget
- amtet skal godkende anbringelsen af pengene (placering og vilkår) – da formålet er, at midlerne skal kunne frigives med kort varsel.
- der skal være fastsat bestemmelser godkendt af amtet om pengenes anvendelse i tilfælde af lukning
- hensatte midler kan kun anvendes med amtets godkendelse og kun til uundgåelige personaleomkostninger, der ikke er forudsat i budgettet, til større uforudsete udgifter på fast ejendom eller til særlige udviklingsaktiviteter

Råd og vejledning til nye ansøgere

Lukning af et opholdssted har store omkostninger for de mange implicerede, ikke mindst de anbragte. Det bør derfor bedst muligt forebygges. Derfor understreges det i vejledningen, at **grundig rådgivning og vejledning til ansøgere og en forsvarlig og grundig undersøgelse**, før et opholdssted godkendes, vil kunne hindre, at opholdssteder etableres på et uholdbart grundlag. Personer, der overvejer at etablere et opholdssted løber en betydelig økonomisk risiko. De økonomiske investeringer er store, og der kan være risiko for manglende belægning af pladser, hvis tilbuddet ikke modsvares af efterspørgslen.

Hvis en lukning af et opholdssted kommer på tale på amtets foranledning, skal forvaltningslovens regler om høring, kontradiktion m.v. tages i anvendelse (en parts adgang til at gøre sig bekendt med og ytre sig overfor det af modparten fremførte). Opholdsstedet skal have mulighed for at fremkomme med sit indlæg inden endelig afgørelse træffes.

Undersøgelsen af ansøgere

Undersøgelsesarbejdet bør omfatte de pædagogisk/psykologiske forhold, de organisatoriske forhold, de budget- og regnskabsmæssige forhold og munde ud i en godkendelse/afslag på en godkendelse. De pædagogisk/psykologiske forhold omhandler vurdering/godkendelse af leder og medarbejdere (evt. samtale med hver enkelt) i forhold til uddannelse, tidligere erfaringer og personlige kvalifikationer. Der skal indhentes straffeattester (alm. og ”pædofili”) og en tro og love erklæring ang. helbred. Desuden vurderes og beskrives stedets samlede tilbud ang.

- målgruppe
- aktivitets-fritidstilbud
- socialpædagogiske behandlingsmuligheder
- socialpædagogisk linie
- dagsrytme
- faglig plan
- fysiske rammer
- tilbud i nærmiljø
- betingelser for ophold
- forældresamarbejde
- samarbejdspartnere i øvrigt
- indvisitering
- udslusning/efterværn etc.
- De ydre rammer vurderes, og det sikres, at der er givet de nødvendige tilladelser i henhold til anden lovgivning

Tilsynets fokus

Ud over godkendelseskompetencen har amtet også myndighedsopgaven med at føre det generelle tilsyn med opholdsstederne. Vejledningen anfører, at tilsynet **skal** omfatte:

- at lovgivningen følges (uanset om det er opholdsstedets ansvar). Der henvises f.eks. til magtbekendtgørelsen, regler om tavshedspligt m.m.
- at der foreligger relevante myndighedsgodkendelser
- at sikre at målsætning og elevgruppe er i overensstemmelse med godkendelsen
- at vurdere og godkende budget og regnskab
- at påse at de økonomiske midler, der er stillet til rådighed, kommer de anbragte til gode
- at påse at det socialpædagogiske arbejde har kvalitet og bliver udført
- at vurdere og tage stilling til væsentlige ændringer i forhold til de vilkår, opholdsstedet er godkendt på
- at vurdere og undersøge evt. nye medarbejdere
- at ovenstående udføres løbende

Desuden **anbefales** det, at amtet indgår i

- rådgivningen om arbejdsmetoder og udviklingen af det pædagogiske tilbud
- supervision om samarbejde og fornyelse
- rådgivning i forbindelse med evt. organisationsændringer m.m.

Endelig anbefales det, at det stedlige amt indgår en aftale med det enkelte opholdssted om gennemførelsen af tilsynet på opholdsstedet, herunder antallet af tilsynsbesøg.

Bilag 4

Opsamlende tjekliste for tilsyn med egne institutioner.

Der er en betydelig variation i amternes forståelse og udmøntning af tilsynsvirksomhed.

Det er gennemgående udbredt at skelne mellem et løbende tilsyn og et formaliseret tilsyn.

Det løbende tilsyn foregår i forbindelse med den amtslige forvaltnings samspil og samarbejde med institutionen (drift, visitation, skriftlig/telefonisk/elektronisk kommunikation, møder, kurser, rapporter, budgetopfølgning, planlægning, kvalitetssikring m.v.), hvor alle amtets ansatte (inklusive institutionens medarbejdere) har en tilsynsopgave og skal underrette den relevante ledelse, hvis de bliver opmærksomme på kritisable forhold.

Det formaliserede tilsyn indebærer særskilte fokuserede tilsynsbesøg, hvor der indhentes systematiske oplysninger efter en fastlagt dagsorden, manual eller vejledning. Nogle steder rapporterer den/de tilsynsførende alene ud fra tilsynsbesøget, andre steder inddrages diverse oplysninger fra skriftlige materialer, mundtlige forespørgsler og anførte bemærkninger fra den løbende kontakt (f.eks. hvor hver institution har en elektronisk "fælles-journal" med adgang for bemærkninger fra alle amtets medarbejdere) (Nordjyllands Amt).

Gennemgående gælder det de fleste steder, at den pædagogisk tilsynsførende skal have indsigt i alle driftsmæssige forhold – fysiske rammer, økonomi, visitation, belægning, personale, internt og eksternt samarbejde m.v. - for at kunne foretage et helhedsdækkende pædagogisk tilsyn og sætte det i praktisk perspektiv.

Samtidig lægges der i de fleste amter vægt på en tilsynskultur, der tager udgangspunkt i åben dialog og gensidig tillid baseret på forpligtende kontraktlige aftaler, ligesom tilsynets servicefunktioner (rådgivende, vejledende og udviklende) anses som grundlæggende for tilsynskulturen ud over myndighedsudøvelsens inkarnerede kontrolfunktion.

Alle steder må tilsyn med magtanvendelser (og principielt andre akut kritiske forhold) dog varetages som et løbende beredskab, der kan mobiliseres med kort varsel, for aktivt at kunne reagere og gribe ind i kritiske situationer og tackle opståede problemer inden de vokser sig større.

De specifikke krav om skriftlig indberetning af magtanvendelser i hvert enkelt påkommende tilfælde og efter Bekendtgørelsens stramt regulerende forskrifter udgør et markant område, hvor tilsynets kontrolprofil manifesterer sig. Tilsynets autoritet og magtbeføjelser træder her tydeligt i figur med markante konsekvenser i de grænseoverskridende tilfælde, hvor den anbragtes retssikkerhed krænkes alvorligt (risiko for liv, ære og velfærd).* I nogle amter baseres det pædagogiske tilsyn "...i høj grad på grundlag af bestemmelserne i bekendtgørelsen om magtanvendelse, da denne bekendtgørelse udgør de mest konkrete bestemmelser for institutionernes socialpædagogiske arbejde/arbejdstilrettelæggelse" (Kbh.'s Kommune om tilsyn med institutioner).

Det følgende er en opsamling af **alle** de temaer og punkter, der indgår i tilsynsvirksomheden med egne døgninstitutioner et eller flere steder i amternes materiale. Det er forsøgt struktureret som en udtømmende tjekliste for et systematisk tilsyn, der indebærer forberedende indhentning af basisoplysninger, driftsrelaterede informationer, referater og notater, og dels et tilsynsbesøg med efterfølgende referat og vurderende konklusioner.

Indledende redegørelse for tilsynets tid, sted, sammenhæng, form og deltagere:

- Hvornår og hvor længe fandt tilsynet sted?
 - Hvor tit føres tilsyn (servicenorm); hvor mange er udført det seneste år?
 - Hvornår, hvorfor og hvordan blev tilsynet varslet?
 - Hvem deltog i tilsynsbesøget og med hvilke funktioner?
 - Hvilke kilder bygger forberedelsen af tilsynet på (angiv skriftlige dokumenter som f.eks.: Regnskabsoplysninger, referater fra bestyrelses- og andre møder, drifts- og udviklingsaftale, servicedeclarationer, indberettede magtanvendelser, sygefraværstatistik, sager om vold mod personale, klagesager, attester fra andre tilsynsmyndigheder, tidligere tilsynsrapporter? Evt. forespørgsler til andre medarbejdere/konsulenter/afdelinger/kommuner m.v.)?
 - Hvilke elementer indgik i tilsynet (fremsendt dagsorden/spørgeguide, møde med leder, personalegruppe, rundvisning/inspektion af diverse lokaler, værksteds- og andre faciliteter, udearealer, deltagelse som observatør, interviews med anbragte/pårørende m.v.)?
 - På hvilke måder har tilsynet oplevet/observeret det sociale samspil på stedet (mellem børnene indbyrdes, personalet indbyrdes og mellem børn og personale)?
 - Hvordan kom kontakten med de anbragte i stand (valgt repræsentant, udpeget af personale, anbragtes eget initiativ, tilfældig træffen-på, begrænsning af kontakten)?
 - Hvordan rapporteres tilsynet til diverse interessenter? (referat tilsendes institutionen/de interviewede til kommentering, rent internt arbejdspapir, tilsynsrapport på internettet, forelægges jurist og leder til godkendelse, som en del af drifts- og udviklingsaftale, årsrapport til det politiske udvalg m.v.)
- Hvordan følges der op på tilsynet? (fast procedure for opfølgende kontakt, efter aftale i det konkrete tilfælde)
- I det følgende fordeles samtlige de emner, temaer og forhold, der er nævnt i de forskellige materialer om tilsynsvirksomheden på 3 hovedkategorier med tilføjelse af de underkategorier, som findes påkrævet ad hoc. Enkelte forhold må nævnes flere steder, da de angår såvel den udførte pædagogiske praksis som struktur og rammer for anbringelsesarbejdet og tilsynets funktioner (f.eks. magtanvendelse og sikkerhedsforhold)

Når tjeklisten er valgt ved prioritering af emner/temaer, **skal** hvert af de anførte temaer/punkter markeres med +, - eller ir(relevant), alt efter om forholdet findes tilfredsstillende (+) eller giver anledning til kritik (-). Desuden **kan** der uddybes med beskrivelse og kommentarer, før det samlede punkt **kvitteres** med konkluderende bemærkninger.

(Der indlægges kolonner og afkrydsningsfelter i det layout'ede skema/tjekliste).

Den socialpædagogiske praksis med anbragte børn og unge.

1. Mål for det pædagogiske arbejde.

- institutionens generelle mål
- visionsscenerier (hvor er institutionen om 5 år ?)
- målformuleringer angående den enkelte anbragte (udvikling af kompetencer, afvikling af problemer, hvad skal der ske efter anbringelsen)
- afdelingsvise målsætninger (forskellige aldre, målgrupper)

2. Pædagogiske prioriteringer.

- faglig, teoretisk orientering, viden og erfaring
- værdigrundlag
- fokusområder i institutionens pædagogik/behandlingsindsatser
- ressourcer til opgaverne, økonomiske prioriteringer
- hvad gælder som kerneydelse og periferi-ydelser ?
- fælles metoder og standarder versus mangfoldighed og individuel metodefrihed
- stedets vifte af indsatser (individuel terapi/træning, familiebehandling m.v.)
- inddragelse af eksterne indsatser (konsulenter/instruktører, eksterne forløb, sejlture m.v.)

- begrundelser for disse prioriteringer
- lokal udmøntning af amtets børn- og ungepolitik
- fokusområder i relation til det enkelte barn
- begrundelser for disse prioriteringer
- kontaktpædagogordning (funktioner, særlige reservater for dialog og kontakt)
- behandlerteams
- interne aktiviteter versus integration i lokalområdets muligheder

3. Institutionens pædagogiske praksis.

- anbringelsernes tidsramme (minimal og maksimal varighed)
- anbringelsernes perspektiv (hvordan forberedes den videre placering)
- omfanget af frivillighed og tvang i anbringelserne
- fora for overvejelser og planlægning
- visitationsordning (afvejning af alternative tilbud, matchning, krav til handleplan)
- særlige indsatser for anbragte med anden etnisk baggrund (tolk, kulturel tilpasning)
- modtagelse af nye børn og forældre (indslusning)
- systematik i planlægning, udførelse og rapportering af arbejdet
- forholdet mellem struktur og spontanitet, improvisation
- gennemgang af aktuel beboergruppe (nøgleoplysninger)
- er den aktuelle beboersammensætning i overensstemmelse med målgruppen ?
- arbejdes der systematisk med handleplaner/udviklingsplaner (deadlines, opfølgning)?
- vægtning af problemer (diagnoser) versus ressourcer (udviklingsmuligheder)
- forældre- og brugerpanel som led i planlægning
- inddragelse af de anbragte i vurderinger og beslutninger
- tilførsel af ekstra ressourcer i perioden
- særlige problemer, f.eks. misbrugsproblemer
- særlige indsatser i forskellige faser af anbringelsen (modtagelse og indslusning, stabiliserings- og bearbejdningsfase, udslusning og efterværn)

4. Hverdagslivets aktiviteter, internt og eksternt.

- pligter og ansvarsområder
- obligatoriske versus frivillige aktiviteter
- tilgængelige undervisningstilbud
- omfang af intern og eksternt skolegang/undervisning (overenskomst/aftale med hvem, tilsynsførende, evaluering)
- tilgængelige fritidsaktiviteter
- omfang af deltagelse i interne og eksterne fritidsaktiviteter
- evt. koordinering af interne og eksterne tilbud
- rammer for brug af elektroniske midler (TV, Internet, mobiltelefoni, spil)
- ordning omkring madlavning
- regulering af konflikter og håndtering af vold mellem anbragte

5. Sprogstil og omgangsformer på institutionen.

- husorden, regler og normer (grænser og sanktioner)
- kritik og klager (uformelle og formelle udtryk/reaktioner)

6. Magtanvendelse.

- typer (§ 2 stk. 1 og stk.. 2) og antal i aktuel periode.
- typer og antal i foregående periode
- hvorvidt er indberetningerne fyldestgørende beskrevet (leder/medarbejder(e)/anbragt)?
- opfølgende indsats til styrkelse af alternativ konflikthåndtering
- tilførsel den individuelle plan tiltag efter indberetning om magtanvendelse?
- procedure for introduktion af nye medarbejdere vedr. regler for magtanvendelse.

- kvitteringer for modtagelse af bekendtgørelsen om magtanvendelse.
- er medarbejderne bekendte med bestemmelserne om magtanvendelse?
- er skematilførsler, protokollering og indsendelse rettidige og fyldestgørende?
- hvordan sikres protokollen med skematilførsler (boks, pengeskab o.a.)?
- procedure for opfølgning på magtanvendelser (sanktionsformer)
- attestationsberettigede vedr. indberetning af magtanvendelser (stillinger, faggrupper)
- procedure for orientering af forældre og kommuner om magtanvendelser

7. Forældresamarbejde.

- fora for og omfang af samarbejde med enkelte forældre
- fora for og omfang af samarbejde med forældrerepræsentanter
- samarbejde med forældres kontaktpersoner
- informationsmøder, temadage, kurser
- netværksmøder og netværksgrupper
- arrangementer for forældre og familie

8. Almene forhold vedrørende de anbragte børn og unge.

- sundhedsmæssige overvejelser (motionsvaner, forbrugsvaner)
- standard af kost og ernæring (kostprofil, fleksibilitet, indflydelse og valgmulighed)
- sygepolitik
- rygepolitik
- alkohol- og stofpolitik (oplysninger om alkohol og stoffer)
- seksualitetspolitik (kæresteforhold, vejledning, undervisning)
- regelmæssige læge- og tandlægebesøg
- sundhedsplejerske-ordning
- hygiejne og påklædning
- tøjvask
- lomme penge og fritidsjobs
- traditioner ved fødselsdage o.l.

9. Håndtering og sikring af medicin.

- opbevaring
- procedure for medicinordination og -givning
- ”autoriserede” medicinansvarlige
- omfang af fejlmedicinering (kontrolprocedure)
- kendskab til cirkulære om medicingivning

10. Brugerbetaling.

- forældres udgifter til opholdet
- egenbetaling ved (arbejds)indtægter (fritidsjob, revalidering, læreplads m.v.)

11. Brugerindflydelse.

- omfatter tilsynet de anbragtes egne udsagn om tilfredshed med stedet?
- grader af tilfredshed/utilfredshed med bestemte forhold under opholdet
- grad af indflydelse på stedets forhold (individuel/kollektivt, f.eks. angående kost og aktiviteter)
- inddrages den anbragte i arbejdet med handleplan/udviklingsplan?
- indflydelse på valg af kontaktperson/primærpædagog
- indtægtsgrundlag
- råderet over egne (tøj- og lomme)penge (skriftlig procedure ved udbetaling)
- respekt for privatliv (eksempler på private zoner)
- mulighed for at lade sig repræsentere af en anden (værgemål)

- områder for selvbestemmelse (eksempler)
- adgang til dagbog
- regelmæssig evaluering (samtaler, interview, spørgeskema)

12. Information til børn, unge og forældre om rettigheder og klageadgang.

- oplysningsmateriale til anbragte og pårørende (pjece, foldere, video, hjemmeside) om institutionens virksomhed
- skriftligt materiale løbende (oplæg til konferencer, indberetninger, beslutninger, udviklingsplan, m.v.)
- oplysningsmateriale om magtanvendelsesbestemmelser (rettigheder)
- oplysninger om klageadgang (udleveret i skriftlig form)

Organisering og rammer for det pædagogiske arbejde.

13. Struktur.

- ledelsesstruktur og teams (bestyrelse, ledelse, medarbejderstabens antal og fordeling på faggrupper, uddelegering af ansvarsområder)
- kompetencefordeling (afdelingens egenkompetence, bemyndigelse til indkøb, attestationsberettigede, kursusudvalg, m.v.)
- visitationsordning (central/lokal, procedure, udvalg/team, grundtakstbehandling)
- mødeaktiviteter (lederteam, afdelingsmøder, personalemøder, sikkerhedsudvalg, samarbejdsudvalg, medarbejdermøder m.v.)
- socialpædagogisk medvirken i skole-, lærings- og uddannelsesaktiviteter
- konsulenttilknytning (psykologisk, lægelig, psykiatrisk konsulentordning, socialfaglig og pædagogfaglig konsulentstøtte, undervisningsfaglig konsulentordning)
- tillids- og sikkerhedsrepræsentanter/-udvalg
- referaters form og omfang (dagbog, journaler, møder, beslutninger – cirkulerende papir, elektronisk, opslag m.v.)

14. Samarbejdsrelationer – eksternt.

- omfanget af løbende telefonisk/elektronisk kontakt med amtets forvaltning
- dialogmøder med deltagelse af amtets politiske udvalg
- forstandermøder
- kommunikation med anbringende kommuner (procedurer for orientering og drøftelser)
- inddragelse af andre aktører (arbejdsgivere, lokalområdets foreninger og organisationer)
- deltagelse i faglige tværgående netværk (erfa-grupper)
- årlige planlægningsmøder for amtets institutioner (opfølgende udmøntet i dialogtaler)
- forhold til naboer og lokalmiljø
- servicetjek, evaluering gennem høring af samarbejdspartnere

15. Fysiske rammer.

- rammernes egnethed til formålet.
- værksteder og maskiner
- vedligeholdelsesstandard og -plan.
- rengøringsstandard.
- hygiejniske forhold.
- ordensstandard.
- tilsyn ved andre instanser (ejendomssekretariat, o.a.)

(bemærkninger angående henholdsvis fællesrum, køkken, værelser, kontorer, værkstedsrum, toilet- og baderum og udearealer)

16. Sikkerhedsforhold.

- røgalarmer
- beredskabsplan
- evakueringsplan
- brandtilsyn
- brandøvelse
- kompetence til førstehjælp
- sikkerhedsudvalg (sikkerhedsrepræsentanter, kurser, sager, problemstillinger, mødereferater))

17. Arbejdsplanlægning.

- hvilke typer vagter/arbejdsforløb opereres der med
- principper for vagtplaner (antal medarbejdere i vagtforløb, kriterier for fordelingen)
- sikring af kontinuitet over vagtskift (forskudte vagter, overlapsmøder)
- ferieplanlægning
- stillingsbeskrivelser (opgaver, krav til kvalifikationer, tillagt kompetence) og ansættelsesbrev (-aftale).
- prioritering af kontinuitet i kontakter og aktivitetsforløb
- beredskab og procedurer ved akutte indskrivninger (omfang af akutanbringelser)
- lokalaftaler om arbejdstidsplacering (fagpolitisk organisering)
- omfang af vikarforbrug (statistik, begrundelser for brug af vikarer/fast ansatte)
- procedure ved indkaldelse af vikarer
- hvorvidt arbejdes der med ledsageordning
- praktikantaftaler
- faste vagtteams versus vekslende samarbejds-konstellationer
- brug af IT som arbejdsværktøj (registerlovens forskrifter m.v.)
- personalehåndbog (manual, kriseberedskab)
- seniorordning
- weekend-ordning

18. Arbejds miljø.

- fysisk og psykisk arbejdsmiljø (arbejdspladsvurdering)
- aktuelt samarbejds klima
- grad af enighed om pædagogisk linje, arbejdets organisering og kompetencefordeling (modsnævningsforhold, viser sig hvordan, håndteres hvordan)
- arbejdsskader (anmeldelser til arbejdsskadestyrelsen)
- særlige hjælpemidler
- brug af engangshandsker
- særlige hygiejne-hensyn (smitsomme sygdomme m.v.)
- sygefraværspolitik (statistik, indsatser)
- alkoholpolitik
- rygepolitik
- kost- og ernæringspolitik (økologisk, kalorielet)
- kendskab til andre myndigheders tilsyn på området (fødevarekontrollen, brandtilsyn, ejendomstilsyn, embedslægetilsyn, arbejdstilsynet, miljøtilsyn, de sociale nævn/ ankestyrelsen, Socialministeriet, Folketingets Ombudsmand, Folketingets § 71-udvalg)
- samlet plan for styrket arbejdsmiljø

19. Rekruttering af nye medarbejdere.

- rekrutteringskilder (praktikanter, oprykning af vikarer, annoncering)
- ansøgerfeltet til seneste stillinger
- ansættelsesprocedure og -kriterier
- introduktion af nye medarbejdere (bestemmelser om tavshedspligt, notatpligt, underretningspligt, Børnekonventionen, magtanvendelsesbestemmelser, systemkendskab, pædagogisk kultur)

- procedure for indhentning af straffe- og pædofili-attester
- procedure for indhentning af helbredserklæring/-attester.

20. Personaleudvikling: Kurser, efteruddannelse og personaletræning.

- lederuddannelse og –supervision
- MUS (medarbejder udviklingssamtaler)
- intern personaletræning (mentor-ordning, faglig sparring ved (afdelings)leder)
- introduktion af nye medarbejdere (føl-ordning, instruktion, konferencetimer)
- opdatering om institutionens værdier og standarder og politiske målsætninger
- supervision (intern/ekstern supervisors kompetence).
- prioritering af generelle, fælles forløb versus specifikke individuelle forløb
- temadage
- kriterier for kursusbevilling
- omfanget af aktuelle kompetenceudviklende aktiviteter
- individuel versus gruppesupervision (intern og ekstern, omfang og hyppighed)
- deltagelse i faglige netværk (erfagrupper)
- undersøgelser af medarbejdertilfredshed

21. Kontinuitet og stabilitet i personalegruppen.

- flow i personalesammensætningen (ophørte, tilkomne, anciennitet)
- brug af vikarer (omfang og kriterier)

-

22. Behandling af klager og kritik.

- aktuelle klager fra forældre, formelle og uformelle
- procedure for og håndtering af forældre-klager (notat, underretning, høring)
- kritik- og klageadgang for den anbragte
- medarbejderkritik og –klager (tidligere medarbejdere, andre)
- opfølgning på klager (anke, løsningsforsøg m.m.)

23. Projekter, brugerundersøgelser og evalueringer af det pædagogiske arbejde

- fremtidsvisioner, udviklingsmål
- interne/eksterne undersøgelser og evalueringer
- forsøgs- og udviklingsprojekter
- fælles refleksion over arbejds erfaringer (stop-op-dage; arbejdsgrupper og oplæg)
- arbejde med dokumentation af arbejdet
- måling af indsatser og resultater (opgørelse af status ved udskrivning, udskrives til?)
- projekter angående bedre psykisk arbejdsmiljø
- deltagelse i tværgående netværksprojekter (kvalitetssikring, servicedeclarationer)

Tilsynets rådgivende og vejledende funktioner.

24. Faglig feedback.

- generel tilbagemelding på tilsynsbesøg (mundtligt, skriftligt referat/rapport)
- faglig sparring og udfordring/kritik ad hoc

25. Orientering om nye bestemmelser og regler.

- lov- og regelændringer på området
- nye politiske bestemmelser
- ændringer i tilsynsform og –indhold

26. Formidling af ny faglig viden.

- forskning og faglitteratur
- kurser og temadage
- undervisnings- og efteruddannelses tilbud
- projekt- og udviklingsarbejde

27. Konkrete servicefunktioner.

- formidling af kontakter ved ledige pladser
- deltagelse i visitation/grundtakstbehandling
- ajourføring af servicedeklaration/ydelseskatalog/driftsaftale
- pædagogisk/socialfaglig konsulentstøtte
- medvirken til udformning af udviklings-/behandlingsplaner
- behandling af klagesager
- behandling af indberetninger om magtanvendelse

28. Initiativer til pædagogisk udvikling.

- dialog med fokus på centrale pædagogiske problemstillinger
- refleksion og dialog om magtanvendelse og konflikthåndtering
- forslag til nye initiativer/tilpasning til ændrede behov