



Socialstyrelsen

Årsrapport 2014

Socialstyrelsens rapport om
socialtilsynenes virksomhed

Publikationen er udgivet af
Socialstyrelsen
Edisonsvej 18, 1.
5000 Odense C
Tlf.: 72 42 37 00
E-mail: socialstyrelsen@socialstyrelsen.dk
www.socialstyrelsen.dk

Indholdsfortegnelse

Forord	5
Resumé	6
1. Baggrund og lovgivning	9
1.1 Hovedelementer i tilsynsreformen	9
1.2 Organisering af tilsynet.....	11
2. Implementering af tilsynsreformen	13
2.1 Socialstyrelsens auditfunktion	13
2.2 Implementeringen af det nye tilsynskoncept	15
2.3 Tilbudsportalen.....	23
2.4 Den rådgivende ekspertgruppe	25
2.5 Dialog med interessenter.....	26
3. Vejledning og behandling af klager	28
4. Det nye socialtilsyn	30
4.1 Tilsynets organisering og finansiering.....	30
4.2 Gennemførte tilsynsbesøg	37
4.3 Gennemførte re-godkendelser.....	38
4.4 Iværksatte sanktioner	38
4.5 Whistleblowerordningen	42
4.6 Udfordringer i kvaliteten på socialområdet.....	43

Forord

Socialstyrelsens årsrapport om socialtilsynet

Socialstyrelsen udgiver en gang årligt en rapport om socialtilsynenes virksomhed. Dette er Socialstyrelsens årsrapport om socialtilsynet for 2014. Rapporten baserer sig dels på de fem socialtilsyns årsrapporter og dels på data fra socialtilsynene, som Socialstyrelsen har indhentet ved hjælp af stikprøver, redegørelser og statistiske analyser.

Kapitel 1 i årsrapporten indeholder en kort beskrivelse af hovedelementerne i tilsynsreformen. Kapitel 2 redegør for Socialstyrelsens implementeringsopgave og de implementeringstiltag, der er gennemført i 2014 i forbindelse med udrulningen af det nye tilsynskoncept. Kapitel 3 beskriver Ankestyrelsens rolle og virksomhed i det første år efter reformens ikrafttræden, mens kapitel 4 indeholder en status på det nye socialtilsyn efter år 1.

Resumé

Socialstyrelsens rolle i implementeringen af tilsynsreformen

I forbindelse med tilsynsreformen har Socialstyrelsen fået en særlig rolle i forhold til socialtilsynene. Socialstyrelsen har på den baggrund etableret en såkaldt "auditfunktion", der skal bidrage til en effektiv og ensartet implementering af reformen. Socialstyrelsens auditfunktion skal følge praksis i socialtilsynet, herunder:

- Foretage stikprøver og understøtte udførelsen af godkendelses- og tilsynsopgaven med relevant vejledning og materiale m.v.
- Udarbejde en årlig rapport om socialtilsynenes virksomhed.

Socialstyrelsens auditfunktion har på den baggrund iværksat en række konkrete tiltag og aktiviteter. De iværksatte tiltag falder i to kategorier:

1. Tiltag, der skal *understøtte* implementeringen af tilsynsreformen.
Fx undervisningsaktiviteter, håndbøger, auditforløb, faglig rådgivning og faglige netværk
2. Tiltag, der skal *følge* implementeringen af reformen.
Fx Implementeringsbesøg, stikprøver, indsamling af data fra tilsynene og møder med ledelserne i de fem socialtilsyn.

Det er Socialstyrelsens vurdering, at de iværksatte tiltag og aktiviteter bredt set har bidraget til at følge og understøtte implementeringen af tilsynsreformen, hvorfor aktiviteterne videreføres i 2016 – i nogle tilfælde i en justeret form.

Samarbejde mellem Socialstyrelsen og de fem socialtilsyn

Socialstyrelsen har i 2014 oplevet et tæt og konstruktivt samarbejde med de fem socialtilsyn om udviklingen og implementeringen af det nye socialtilsyn. Socialtilsynene har i det løbende udviklingsarbejde udvist et meget stort engagement, ligesom der har været stor åbenhed omkring tilsynsvirksomheden og de aktuelle udfordringer. De fem tilsyn har desuden udvist stor imødekommenhed i forhold til at drøfte forskellige justeringer, ligesom der har været bred tilslutning til iværksatte udviklingsaktiviteter.

Tilsynsreformens modtagelse blandt centrale interessenter

Socialstyrelsen har i 2014 haft en løbende dialog med centrale brugere og interessenter i forhold til socialtilsynet - heriblandt en lang række interesseorganisationer, private og offentlige driftsherrer, bruger- og pårørendeorganisationer samt KL og Danske Regioner.

Fokus for dialogen har været deres oplevelser af reformen i praksis og eventuelle indkøringsudfordringer, der måtte have været i forbindelse med reformens udmøntning i praksis.

I dialogen er der blandt andet blevet peget på:

- At reformen generelt har medført et kvalitetsløft af tilsynet og et mere professionelt tilsyn
- At det nye tilsynskoncept og den nye kvalitetsmodel giver en højere grad af systematik i tilsynet, hvilket medfører en højere kvalitet
- At dataindsamlingen i forbindelse med regodkendelser og tilsyn i visse situationer er meget omfattende
- At der i 2014 har været udfordringer med lange sagsbehandlingstider i de fem socialtilsyn
- At Tilbudsportalen ikke har fungeret optimalt i socialtilsynets opstartsperiode.

Med afsæt i de udfordringer, der er blevet påpeget, har Socialstyrelsen i 2014 løbende været i dialog med de fem socialtilsyn om håndtering af indkøringsudfordringerne. Ligeledes har Socialstyrelsen stor fokus på at løse de udfordringer, der er blevet påpeget i relation til Tilbudsportalen.

Ankestyrelsens rolle i implementeringen af tilsynsreformen

Socialtilsynets afgørelser kan påklages til Ankestyrelsen, og Ankestyrelsen har derfor som ankeinstans fået en ny opgave som praksisdannende på dette område.

Ankestyrelsen har i 2014:

- Modtaget cirka 40 klager over afgørelser, der var truffet af socialtilsynene
- Truffet afgørelse i cirka en tredjedel af disse sager
- Offentliggjort én principafgørelse på området
 - Principafgørelsen, der har nummer 7-15, handler om partsstatus og skal primært vejlede om, hvornår en kommune er part i en tilsynssag.

Ankestyrelsen har derudover i 2014 undervist de fem socialtilsyn i forvaltningsretlige emner i relation til socialtilsynsloven. Ankestyrelsen har desuden i 2014 deltaget i

forskellige netværksmøder om bl.a. whistleblower-ordningen, ligesom Ankestyrelsen og Socialstyrelsen er i løbende dialog om udviklingen på området.

Det nye socialtilsyn er kommet godt fra start

De fem socialtilsyn overtog med tilsynsreformens ikrafttræden den 1. januar 2014 en meget stor tilsynsopgave, som også indebar en stor afdækningsopgave i forhold til omfattede tilbud samt etablering af nye tilsynsorganisationer.

Der arbejdede ultimo 2014 ca. 350 medarbejdere i de fem socialtilsyn.

Det er Socialstyrelsen vurdering, at socialtilsynene allerede fra år 1 har leveret en stor præstation – herunder gennemført de lovpligtige tilsynsbesøg - og at arbejdet med at levere et tilsyn af høj kvalitet er kommet rigtig godt fra start.

I 2014 har de fem socialtilsyn blandt andet:

- Gennemført 9.726 tilsynsbesøg i plejefamilier og på tilbud
- Regodkendt omkring 2.100 tilbud og plejefamilier efter det nye tilsynskoncept og den nye kvalitetsmodel
- Godkendt 334 nye tilbud og plejefamilier
- Truffet afgørelse om 156 vilkår, 22 påbud og 24 skærpede tilsyn samt tilbagekaldt 128 godkendelser (totaler for tilbud og plejefamilier)
- Behandlet 853 whistleblows og håndteret disse tilsynsmæssigt.

På baggrund af erfaringerne fra det første år efter tilsynsreformens ikrafttræden har tilsynene identificeret fire områder, hvor der ses særlige udfordringer i kvaliteten på socialområdet – nemlig:

- Omsætning af visiterende kommunes indsatsmål i tilbuddenes praksis
- Magtanvendelser, både på børne- og ungeområdet og voksenområdet
- Særlige forhold på plejefamilieområdet
- Det juridiske grundlag i nogle tilbudsformer.

1. Baggrund og lovgivning

Den 1. januar 2014 trådte lov om socialtilsyn i kraft. Formålet med den nye lovgivning er at bidrage til at sikre, at borgerne ydes en indsats, der er i overensstemmelse med formålet med offentlige og private tilbud efter lov om social service. Formålet skal opnås gennem en systematisk, ensartet, uvildig og fagligt kompetent varetagelse af opgaven med at godkende og føre driftsorienteret tilsyn med tilbuddene.

Før tilsynsreformen var ansvaret for godkendelse af og tilsyn med plejefamilier og sociale døgntilbud placeret hos de 98 kommuner. Med lov om socialtilsyn blev ansvaret for tilsynet overdraget til fem kommuner, én i hver region. Formålet med at samle tilsynet i fem tilsynskommuner er at sikre en større faglig robusthed, så tilsynet kan udfordre tilbuddene på deres pædagogiske tilgang, på deres behandling af borgerne og på deres styringsmæssige forhold som fx økonomien.

Med tilsynsreformen har de fem tilsynskommuner ansvaret for at godkende og føre driftsorienteret tilsyn med alle sociale tilbud i regionen. Dette omfatter følgende tilbudstyper:

- Plejefamilier til børn og unge (§ 66, nr. 1 og 2)
- Opholdssteder til børn og unge (§ 66, nr. 5)
- Døgninstitutioner til børn og unge (§ 66, nr. 6)
- Ambulante stofmisbrugsbehandlingstilbud (§ 101)
- Midlertidige botilbud til voksne (§ 107)
- Længerevarende botilbud til voksne (§ 108)
- Kvindekrisecentre (§ 109) og krisecentre for mænd (§§ 107 og 110)
- Forsorgshjem (§ 110).

1.1 Hovedelementer i tilsynsreformen

Baggrunden for tilsynsreformen er beskrevet i den politiske aftale om Et Nyt Socialtilsyn. I aftalen er fem hovedtemaer i tilsynsreformen fremhævet:

- 1. Et mere professionelt og uafhængigt tilsyn**
- 2. Fra tilfældige indsatser til systematisk inddragelse af viden**
- 3. Borgere i centrum**
- 4. Alle sociale døgntilbud og ambulante stofmisbrugsbehandlingstilbud skal godkendes**
- 5. Bedre styr på økonomien**

De fem temaer udspringer af en række problemstillinger og hensyn på området, som kort bliver uddybet nedenfor.

Et mere professionelt og uafhængigt tilsyn

Tilsynsopgaven består i at kontrollere, at borgerne behandles ordentligt, og at der ikke foregår snyd med eller misbrug af offentlige midler, ligesom tilsynet skal bidrage til at fastholde og udvikle kvaliteten af tilbuddene. Dette forudsætter, at personalet i socialtilsynene skal have stort indblik i bl.a. økonomi, jura, pædagogik og sociale metoder. Derudover er der i tilsynsreformen lagt vægt på en højere grad af uvildighed i tilsynet. Dette ved overdragelse af tilsynsansvaret fra kommunerne til de fem socialtilsyn placeret i fem tilsynskommuner. Den enkelte tilsynskommune fører ikke tilsyn med tilbud beliggende i egen kommune. Her føres tilsynet af et af de øvrige socialtilsyn.

Fra tilfældige indsatser til systematisk inddragelse af viden

Alle tilbud skal have en professionel tilgang og have til formål at sikre, at borgeren trives og helst forbedrer borgerens situation. Samtidig skal alle tilbud løbende opdatere deres viden og udvikle deres kompetencer samt sikre, at der sker en systematisk inddragelse af viden i indsatser til borgerne.

Borgeren i centrum

Den primære målsætning for de sociale døgntilbud er at forbedre borgerens situation og bidrage til borgerens trivsel. I den forbindelse er det vigtigt, at den enkelte borger bliver centrum for indsatsen. Samtaler med borgerne og systematiske trivselsvurderinger er væsentlige bidrag til at afdække svigt og udvikle kvaliteten. I tilsynet med tilbuddene skal der derfor være et stort fokus på borgeren. Samtidig skal bekymrende oplysninger altid viderebringes fra de visiterende kommuner til socialtilsynet.

Alle sociale døgntilbud og ambulante stofmisbrugsbehandlingstilbud skal godkendes

Der bør være de samme høje krav til kvaliteten i alle tilbud, således at borgeren altid sikres samme kvalitet i indsatsen, uanset om det er kommunale eller private tilbud. Derfor skal *alle* sociale døgntilbud og ambulante stofmisbrugsbehandlingstilbud godkendes. Socialtilsynet skal desuden som led i det driftsorienterede tilsyn besøge alle omfattede tilbud mindst én gang om året.

Bedre styr på økonomien

Det er afgørende, at tilbud til udsatte og handicappede borgere har en solid økonomi. Dårlig økonomi kan føre til en lukning, hvilket har store konsekvenser for borgere såvel som ansatte. En solid økonomi forudsætter en fornuftig økonomistyring hos tilbuddene, hvilket muliggør opsparing til udviklingsaktiviteter og henlæggelse til sik-

ring af, at krav fra tredjemand altid kan indfries. Derfor stilles der relevante krav til tilbuddene, som sikrer gennemsigtighed med økonomien, økonomisk soliditet og høj faglig kvalitet.

1.2 Organisering af tilsynet

Med lov om socialtilsyn er der etableret ét socialtilsyn i hver geografisk region, som er dækningsområde for hvert socialtilsyn. Socialtilsynene er placeret i fem kommuner:

- Socialtilsyn Hovedstaden i Frederiksberg Kommune
- Socialtilsyn Øst i Holbæk Kommune
- Socialtilsyn Syd i Faaborg-Midtfyn Kommune
- Socialtilsyn Midt i Silkeborg Kommune
- Socialtilsyn Nord i Hjørring Kommune.

Socialtilsynene har som nævnt ansvaret for at godkende og føre driftsorienteret tilsyn med generelt godkendte plejefamilier, ambulante stofmisbrugsbehandlingstilbud samt alle servicelovens døgntilbud (undtagen plejehjem).

Opgave- og ansvarsfordeling mellem stat og kommuner

Med tilsynsreformen er det fortsat et kommunalt ansvar at godkende og føre tilsyn med sociale tilbud. Ansvaret er dog som nævnt placeret i fem udvalgte kommuner.

Derudover er der oprettet en national auditfunktion i Socialstyrelsen, der skal bidrage til en effektiv og ensartet implementering af reformen. Denne skal desuden sikre, at ny viden kontinuerligt anvendes i socialtilsynets arbejde. Se kapitel 2 for en nærmere beskrivelse af Socialstyrelsens rolle.

Socialtilsynenes afgørelser kan påklages til Ankestyrelsen, der som ankeinstans har fået en ny opgave med at være praksisdannende på dette område. Se kapitel 3 for en nærmere beskrivelse af Ankestyrelsens rolle.

Et nyt tilsynskoncept

Med tilsynsreformen er der introduceret et nyt tilsynskoncept, som er baseret på en kvalitetsmodel, der fastlægger syv temaer, som tilbuddenes kvalitet vurderes ud fra. Kvalitetsmodellen er udviklet af Socialstyrelsen med inddragelse af en lang række interessenter og fagspecialister på området. Kvalitetsmodellen konkretiserer hvert tema i en række kriterier og indikatorer på kvalitet, som socialtilsynet skal bruge i bedømmelsen af, om et tilbud har den fornødne kvalitet. Formålet med kvalitetsmo-

dellen er at understøtte systematik, gennemsigtighed samt kvalitet ved gennemførelse af det sociale tilsyn.

Kvalitetsmodellen omfatter særskilte kriterier og indikatorer for hhv. sociale tilbud og plejefamilier. Ud over denne opdeling er kvalitetsmodellen generisk. Det vil sige, at den gælder samtlige sociale tilbud, som er opfattet af loven, dog med enkelte variationer mellem forskellige typer af tilbud. Kvalitetsmodellen fungerer således som et enslydende grundlag for kvalitetsbedømmelse på tværs af alle tilbud.

Whistleblowerordningen

Der er i hvert Socialtilsyn oprettet en whistleblower-funktion, hvor personale, beboere, pårørende og andre kan henvende sig og gøre opmærksom på bekymrende forhold i et tilbud. Det skal altid være muligt og nemt at kontakte tilsynet med viden om bekymrende forhold. Socialtilsynet er forpligtet til at have et telefonnummer og en e-postadresse til formålet og skal desuden oplyse beboere og ansatte om ordningen. Ordningen skal sikre, at viden om bekymrende forhold når socialtilsynet, og således sikre, at socialtilsynet har det bredest mulige oplysningsgrundlag for varetagelsen af tilsynsopgaven.

Overgangsordning

I forbindelse med lovens ikrafttræden den 1. januar 2014 blev der besluttet en overgangsordning for 2014 - 2015. Plejefamilier og kommunale plejefamilier, der var godkendt som generelt egnede ved lovens ikrafttræden, samt tilbud omfattet af § 4, som enten var optaget på Tilbudsportalen eller indgik i den kommunale forsyning ved lovens ikrafttrædelse, skal således godkendes efter reglerne i den nye lov om socialtilsyn inden den 1. januar 2016. Godkendelsen skal ske på socialtilsynets eget initiativ eller efter ansøgning fra det enkelte tilbud.

2. Implementering af tilsynsreformen

I forbindelse med tilsynsreformen har Socialstyrelsen fået en særlig rolle i forhold til socialtilsynene, jf. lov om socialtilsyn § 24. Socialstyrelsen har på den baggrund oprettet en såkaldt "auditfunktion", der skal bidrage til en effektiv og ensartet implementering af reformen. Socialstyrelsens auditfunktion skal følge praksis i socialtilsynet herunder:

- Foretage stikprøver og understøtte udførelsen af godkendelses- og tilsynsopgaven med relevant vejledning og materiale m.v.
- Udarbejde en årlig rapport om socialtilsynenes virksomhed.

2014 er det første år, som Socialstyrelsens auditfunktion udarbejder en årsrapport for. Det er derfor i denne første rapport valgt at beskrive Socialstyrelsens aktiviteter i forhold til socialtilsynene mere udførligt, end det forventes at ville være tilfældet i kommende årsrapporter. Endvidere skal det bemærkes, at 2014 har været et særligt opstartsår for det nye socialtilsyn, og at Socialstyrelsen på baggrund af opgørelser for år 1 kun kan formulere nogle overordnede vurderinger af socialtilsynenes virksomhed.

2.1 Socialstyrelsens auditfunktion

Socialstyrelsens auditfunktion skal understøtte, at socialtilsynene virker i overensstemmelse med lovens formål og intentioner. Socialstyrelsen skal løbende følge praksis i socialtilsynene og herunder bidrage til, at socialtilsynene udvikler en systematisk, ensartet, uvildig og faglig kompetent praksis på tværs af de fem kommunalt forankrede tilsyn. Socialstyrelsen har ingen formelle beføjelser i forhold til socialtilsynene.

Understøttelse af godkendelses- og tilsynsopgaven

Socialstyrelsen skal understøtte tilsynsfagligheden i socialtilsynene. Understøttelsen sker konkret ved hjælp af bl.a. tilpasning af Tilbudsportalen, undervisning, tematiserede læringsgrupper og dialogmøder, hvor viden, udfordringer og løsninger deles. Socialstyrelsen vejleder desuden i forståelsen og anvendelsen af tilsynsredskaber og kvalitetsmodel.

Socialstyrelsen udarbejder og reviderer løbende redskaber og en håndbog til brug for tilsynsarbejdet samt vejleder socialtilsynene i forhold til det gode tilsyn. Endvidere

skal Socialstyrelsen bidrage til, at socialtilsynene arbejder på grundlag af den aktuelt bedste viden på det sociale område.

Monitorering og stikprøver

Som led i opgaven med at følge praksis indsamler Socialstyrelsen viden, afholder dialogmøder og gennemfører auditeringer.

Socialstyrelsen følger socialtilsynenes praksis i forhold til blandt andet sagsbehandlingstid, antal og typer af afgørelser (godkendelse, skærpet tilsyn, påbud, ophør af godkendelse), omfanget af dialog med pårørende, beboere og ansatte, brug af køb og salg af tilsyns- og uddannelsesydelser, bemanning og medarbejderkompetencer samt udviklingen i takstniveauet i socialtilsynet. Herudover følges socialtilsynenes udviklingsorienterede brug af kvalitetsmodellen og deres dialog med tilbuddene.

Monitoreringen af socialtilsynenes praksis trækker på flere datakilder – kvantitative som kvalitative. Datakilder er bl.a. socialtilsynenes konklusioner fra tilsyn med de enkelte tilbud, socialtilsynenes årsrapporter og dataforespørgsler til de fem socialtilsyn samt dataudtræk fra Tilbudsportalen. Data kan desuden indsamles ved deltagelse i enkelte tilsynsbesøg, interviews og samtaler med socialtilsynene og tilbud. Socialtilsynene skal på anmodning fra Socialstyrelsen tilvejebringe og indsende de oplysninger, som Socialstyrelsen anmoder om.

Socialstyrelsen skal ikke som led i stikprøvekontrollen føre tilsyn med lovligheden af socialtilsynenes opgavevaretagelse. Bliver Socialstyrelsen opmærksom på eventuelle ulovlige forhold, som ikke er omfattet af klageadgang, rettes henvendelse til det kommunale tilsyn i Statsforvaltningen. Socialstyrelsen har en opsøgende dialog med socialtilsynene, hvis styrelsen bliver opmærksom på, at der kan være bekymrende forhold i socialtilsynet.

Socialstyrelsen har i 2014 oplevet et tæt og konstruktivt samarbejde med de fem socialtilsyn om udviklingen og implementeringen af det nye socialtilsyn. Socialtilsynene har i det løbende udviklingsarbejde udvist et meget stort engagement, ligesom der har været stor åbenhed omkring tilsynsvirksomheden og de aktuelle udfordringer. De fem tilsyn har desuden udvist stor imødekommenhed i forhold til at drøfte forskellige justeringer, ligesom der har været bred tilslutning til de iværksatte udviklingsaktiviteter, herunder:

- Undervisnings- og netværksaktiviteter
- Udviklingsworkshops og tværgående arbejdsgrupper
- Auditforløb og stikprøver
- Løbende ledelsesdialog og –møder.

2.2 Implementeringen af det nye tilsynskoncept

Socialstyrelsens implementeringsaktiviteter er tilrettelagt ud fra hensynet til en række forhold. Aktiviteterne skal udfylde den ramme, som lov om socialtilsyn giver Socialstyrelsens auditfunktion som en understøttende, vejledende og analyserende enhed. Der er lagt vægt på, at kompetenceopbygning og udviklingsarbejde består af lærende aktiviteter, hvor ny viden sættes i spil i en kombination med monitoreringsdata om tilsynenes produktion.

Håndbog og web-materiale

Et af de centrale elementer i implementeringsstrategien i 2014 var den webbaserede håndbog målrettet den enkelte tilsynskonsulent. Formålet med håndbogen er at støtte socialtilsynets arbejde med at forberede og lave vurderinger på et ensartet og systematisk grundlag. Socialstyrelsen udarbejdede håndbogen i efteråret 2013, så den var tilgængelig ved reformens ikrafttræden, og har løbende redigeret og opdateret håndbogen gennem hele 2014. Håndbogen indeholder vejledende tekster om tilsynets tilrettelæggelse og udførelse, konkrete redskaber/skabeloner til indsamling og bearbejdelse af oplysninger samt redskaber/skabeloner til at formidle socialtilsynets afgørelser.

Det er Socialstyrelsens vurdering, at socialtilsynene i 2014 har benyttet håndbogen, og at de indbyggede redskaber og skabeloner har givet et fælles udgangspunkt for etableringen af tilsynspraksis. Håndbogens indhold vil ændre sig i takt med, at rammerne for socialtilsynet og den konkrete tilsynspraksis udvikler sig, og vil således blive revideret årligt.

Undervisningsaktiviteter

I samarbejde med et konsortium bestående af UC Lillebælt, UC Syddanmark, VIA og Center for folkesundhed og kvalitetsudvikling gennemførte Socialstyrelsen i 1. kvartal 2014 et introduktionsforløb for medarbejdere og ledere i de fem socialtilsyn. På introduktionskurset blev tilsynskonsulenterne præsenteret for de centrale elementer i lovgivningen og den nye tilsynspraksis. Kurset havde fokus på tilsynsfagligheden og gav deltagerne en grundig introduktion til kvalitetsmodellen og de tilknyttede redskaber. Målet var, at alle medarbejdere fik et grundlæggende kendskab til og forståelse for lovens intentioner samt færdigheder i at omsætte lovgivning – herunder kvalitetsmodellen – med henblik på at kunne varetage en kompetent tilsynsfunktion.

Det er Socialstyrelsens vurdering, at introduktionsforløbet har formået at sætte en fælles metodisk ramme og retning for tilsynsarbejdet. Implementeringen har dog også været udfordret af, at socialtilsynene primo 2014 stod midt i etableringsfasen, samt at der var et stort behov for undervisningsdifferentiering i forhold til de godt 260 deltagerne, end et fælles introduktionsforløb umiddelbart kunne rumme. Socialstyrelsen planlagde derfor at følge op med supplerende undervisning medio 2014 og primo 2015, når socialtilsynene var blevet mere etablerede.

Kort om Socialstyrelsens undervisningsaktiviteter i 2014:

Undervisningen blev tilrettelagt med brug af en række forskellige undervisningsaktiviteter og -former:

- To nationale konferencer
- Lokale undervisningsdage
- En e-læringsplatform
- Særlige uddannelsesdage for ledelser
- Særlige undervisningsdage for økonomikonsulenter og jurister.

I 2. kvartal 2014 gennemførte Socialstyrelsen desuden brush up-undervisningsdage i hvert socialtilsyn.

I samarbejde med Ankestyrelsen blev der endvidere gennemført lokale undervisningsdage i "den gode afgørelse" (se kapitel 3).

Faglige netværk og temadage

Foruden introduktionsforløbet har Socialstyrelsens auditfunktion understøttet implementeringen af lov om socialtilsyn ved at sætte fokus på enkelte af kvalitetmodellens kriterier. Der er blandt andet gennemført en temadag om magtanvendelser med indføring i lovgrundlaget generelt og workshops med drøftelser af, hvordan socialtilsynene bedst kan belyse de to indikatorer i kvalitetsmodellen, som relaterer sig til vurdering af de sociale tilbuds forebyggelse og håndtering af magtanvendelser.

Alle fem socialtilsyn har i 2014 deltaget i tre netværk faciliteret af Socialstyrelsen: juranetværket, mellemlidernetværket og whistleblower-netværket. Whistleblower- og juranetværkets arbejde har været centreret om erfaringsudveksling og udvikling af fælles procedurer omkring specifikke dele af tilsynsopgaven. Herudover er der blevet etableret en række tværgående netværks- og arbejdsgrupper, som socialtilsynene har taget initiativ til, og som Socialstyrelsen efter invitation har deltaget i.

Det er Socialstyrelsens vurdering, at tværgående faglige netværk med et klart fagligt fokus - på såvel ledelses- som medarbejderniveau - er fremmende for udviklingen af en systematisk og ensartet tilsynspraksis samt minimerer usaglige forskelle tilsynene imellem.

Rådgivning af tilsynene og andre interessenter

Socialstyrelsen har i 2014 ydet rådgivning til de fem socialtilsyn og andre interessenter om både det nye tilsynskoncept, herunder kvalitetsmodellen, og de nye regler på området.

I 2014 besvaredes omkring 140 spørgsmål fra en bred gruppe af henvendere. Foruden spørgsmål fra de fem socialtilsyn har der også været spørgsmål fra kommuner, sociale tilbud, plejefamilier og interesseorganisationer. Socialstyrelsen anvender løbende den tilegnede viden fra rådgivningen i det fortsatte faglige udviklingsarbejde i tilsynene.

Det er Socialstyrelsens vurdering, at besvarelsen af en lang række spørgsmål i forhold til det nye tilsynskoncept og nye regelsæt har understøttet udviklingen af praksis i socialtilsynene samtidig med, at tilsynene som ny myndighed har skullet etablere en praksis. Der er en stående udfordring med at sikre videndeling på tværs af socialtilsynene i forhold til afklarede spørgsmål, afgørelser fra Ankestyrelsen m.v., hvilket Socialstyrelsen og socialtilsynene har en løbende dialog om.

Auditforløb

I 2014 gennemførte Socialstyrelsen 10 auditforløb med det formål dels at understøtte det enkelte socialtilsyns praksis, dels at fremme en ensartet tilsynspraksis på tværs af socialtilsynene.

Med auditmetoden gives ledere og tilsynskonsulenter mulighed for at evaluere deres tilsynspraksis gennem en systematisk refleksion og vurdering af en række forløb i et bagudrettet perspektiv. Gennem læringsorienterede forløb understøttes den faglige dialog på tværs af socialtilsynene, og de faglige refleksioner munder ud i, at Socialstyrelsen opstiller konkrete faglige anbefalinger.

I 2014 var det kvalitetsmodellens første to temaer (Uddannelse og beskæftigelse samt Selvstændighed og relationer), som var opdrejningspunkt for drøftelserne, og

der blev gennemført audit på såvel plejefamilieområdet som børne- og ungeområdet samt voksenområdet.

På baggrund af de gennemførte auditforløb har Socialstyrelsen dels kunnet konstatere en variation i forhold til forståelse/udmøntning af det nye regelsæt, dels observeret en række forskelle i den konkrete tilsynspraksis tilsynene imellem.

Det er Socialstyrelsens vurdering, at auditforløbene har været en brugbar metode til at understøtte udviklingen af en fælles systematik, samt at socialtilsynene har taget meget positivt imod og arbejdet videre med de faglige anbefalinger, som Socialstyrelsen har opstillet på baggrund af auditforløbene.

Kort om Socialstyrelsens anbefalinger på baggrund af auditforløbene

På baggrund af drøftelserne i de 10 auditforløb har Socialstyrelsen i 2014 fremsat i alt 9 anbefalinger til justering og udvikling af socialtilsynenes praksis. Disse anbefalinger omhandler følgende områder:

- Triangulering af datakilder
- Gennemsigtighed i kvalitetsvurderinger
- Borgeren i centrum og herunder belysningen af borgerens perspektiv
- Sammenhæng mellem bedømmelse af indikatorer og den samlede vurdering af et tema
- Anvendelse af målgruppeskrivelser i bedømmelse og vurdering
- Udviklingsperspektiv for borgeren
- Observationer som metode
- Indhentning af oplysninger fra kommuner, der har ansvar for de enkelte borgers ophold i tilbuddet
- Indberetning af plejefamilier til Tilbudsportalen.

Samarbejde med tilgrænsende tilsynsområder

Det er ikke alene socialtilsynet, der fører tilsyn med sociale døgntilbud mv. Der føres også andre tilsyn som f.eks. Sundhedsstyrelsens tilsyn, Undervisningsministeriets tilsyn, levnedsmiddelkontrollen, SKAT, arbejdstilsynet, Byg og Plan, Datatilsynet og Ombudsmandens tilsyn.

Det er vigtigt, at snitfladerne mellem de forskellige tilsyn er klare, og at der er et samarbejde på tværs af disse – blandt andet i forbindelse med situationer, der kræver underretning af anden myndighed. Derfor har Socialstyrelsen i 2014 været initia-

tivtager til en række samarbejds møder mellem socialtilsynet og hhv. Erhvervsstyrelsen (i forhold til fondsmyndighedsrollen), Arbejdstilsynet (i forhold til blandt andet voldsforebyggelse) og Sundhedsstyrelsen (i forhold til blandt andet medicin håndtering). Herudover udvikler socialtilsynene også i eget regi samarbejdsrelationer med andre tilsynsområder.

Det er Socialstyrelsens vurdering, at socialtilsynene dels er meget bevidste om og dels aktivt opsøger afklaringer i forhold til tilgrænsende tilsynsområder. En tilfredsstillende afklaring af snitflader til andre tilsynsområder vil dog række ud over 2014, da der med intervaller dukker nye snitfladeproblematikker op, som skal afklares mellem myndighederne.

Implementeringsbesøg

Som et led i monitoreringsopgaven gennemførte Socialstyrelsen henover 2014 i alt 15 såkaldte "implementeringsbesøg" af samlet 30 dages varighed. De 15 implementeringsbesøg er gennemført med to besøg i hvert af de fem tilsyn i foråret 2014 samt ét besøg i hvert af de fem tilsyn i efteråret 2014.

Formålet med implementeringsbesøgene har været at tilvejebringe et indblik i udviklingen af den konkrete tilsynspraksis i de fem socialtilsyn. Et centralt element i de gennemførte implementeringsbesøg har været deltagelse i tilsynsbesøg, hvor Socialstyrelsens auditfunktion har deltaget i tilsynsbesøg hos plejefamilier og tilbud. Derudover har implementeringsbesøgene i de fem tilsyn været anvendt til at drøfte tilsynsfaglige udfordringer med ledere og medarbejdere i de fem tilsyn, ligesom implementeringsbesøgene er blevet anvendt til at følge op på tidligere undervisningsaktiviteter.

De gennemførte implementeringsbesøg har haft fokus på forskellige dele af tilsynet, ligesom de har været tilrettelagt på en sådan måde, at Socialstyrelsen har opnået indblik i tilsynet på forskellige områder, herunder både tilbud og plejefamilier. I de gennemførte implementeringsbesøg har der således eksempelvis været fokus på tilsynenes dataindsamling, forberedelsen af tilsynsbesøg, vurderingen af kvaliteten i tilbud og plejefamilier og den dertilhørende udfyldelse af kvalitetsmodellen.

Det er Socialstyrelsens vurdering, at der på tværs af socialtilsynene er en større variation i gennemførelsen af tilsyn – herunder hvorledes tilsynsbesøg planlægges, gennemføres og efterfølgende bearbejdes. Herudover har det kunnet konstateres, at tilsynspraksis i den første del af 2014 har været meget personbåren, og det vurderes på den baggrund, at der er behov for at udvikle en ensartet praksis i de nye organisationer.

Det er også Socialstyrelsens vurdering, at implementeringsbesøgene i de fem tilsyn er en anvendelig metode til at:

- opnå indgående indblik i den aktuelle praksis i de enkelte tilsyn
- vejlede om regelsæt og tilsynsmæssige overvejelser.

Kort om Socialstyrelsens implementeringsbesøg i de fem socialtilsyn i 2014:

- 15 gennemførte implementeringsbesøg med en samlet varighed af 30 dage.
- Centrale elementer:
 - Deltagelse i tilsynsbesøg hos tilbud og plejefamilier
 - Drøftelse af aktuelle problemstillinger og udfordringer
 - Opfølgning på uddannelsesaktiviteter.
- Fokus på tilsynets:
 - Dataindsamling
 - Forberedelse af tilsynsbesøg
 - Gennemførelse af tilsynsbesøg
 - Kvalitetsvurdering af tilbud og plejefamilier
 - Brug af den udviklede kvalitetsmodel.
- Implementeringsbesøgene har givet Socialstyrelsen indblik i aktuell tilsynspraksis, hvilket anvendes i de videre vejlednings- og undervisningsaktiviteter.

Møder med tilsynenes ledelser

Socialstyrelsens auditfunktion har i 2014 gennemført kvartalsvise datadrevne møder med lederne i de fem socialtilsyn. Der er i hvert kvartal både gennemført møder med lederne i de enkelte tilsyn, ligesom der er gennemført et fælles møde mellem Socialstyrelsen og lederne i alle de fem socialtilsyn.

Der er således gennemført i alt 24 datadrevne møder mellem Socialstyrelsen og lederne i de fem socialtilsyn i 2014.

Formålet med de datadrevne møder har været at understøtte en løbende dialog om den generelle udvikling og implementeringen af tilsynsreformen. De datadrevne ledermøder har således fungeret som et struktureret supplement til den løbende dialog, der har været mellem ledelsen i Socialstyrelsens auditfunktion og lederne i de fem socialtilsyn. Møderne anvendes desuden til drøftelse af eventuelle principielle henvendelser og problemstillinger, som andre myndigheder og interessenter har gjort opmærksom på.

Alle de gennemførte møder har været understøttet af data om eksempelvis tilsynenes produktion, kompetencesammensætningen i de fem socialtilsyn og anvendelsen af de nye elementer i tilsynsreformen, herunder whistleblowerordningen og de forskellige typer sanktioner. Dataunderstøttelsen har gjort det muligt at have en kvalificeret dialog om den generelle udvikling og udvalgte temaer, da drøftelserne har kunnet baseres på opdaterede data om det pågældende emne.

Det er Socialstyrelsens vurdering, at de kvartalsvise datadrevne ledermøder har været en anvendelig ramme til at:

- sikre en systematisk udveksling af oplysninger om udviklingen og implementeringen af tilsynsreformen, ligesom møderne har understøttet Socialstyrelsens mulighed for systematisk at følge implementeringen af tilsynsreformen
- huse centrale drøftelser om principielle spørgsmål, der er opstået i forbindelse med implementeringen af tilsynsreformen i de fem tilsynskommuner
- understøtte en ensartet implementering af tilsynsreformen i de fem tilsynskommuner.

Kort om datadrevne ledermøder:

- 24 ledermøder gennemført i 2014
- Alle møder har været understøttet af relevante og aktuelle data
- Centrale elementer:
 - Systematisk udveksling af oplysninger om udvikling og implementering
 - Drøftelse af principielle spørgsmål, der er opstået i implementeringsfasen
 - Tværgående drøftelser og understøttelse af ensartethed på tværs af tilsyn.

Indsamling af data om tilsynenes arbejde

Socialstyrelsen har gennem hele 2014 fulgt udviklingen i de fem socialtilsyn gennem systematiske og tilbagevendende dataindsamlinger.

Fokus for dataindsamlingerne har dels været udviklingen i tilsynenes produktion, herunder bl.a. gennemførte tilsynsbesøg og re-godkendelser, og dels udviklingen i implementeringen af nye tiltag i tilsynsreformen, herunder whistleblower-ordningen og tilsynenes forskellige sanktionsmuligheder.

Fakta om dataindsamling:

Socialstyrelsens auditfunktion har gennem 2014 bl.a. monitoreret følgende forhold i tilsynene:

- Overdragelsen af sager i forbindelse med lovens ikrafttræden
- Tilsynenes takster og beregningsgrundlaget for takstfastsættelsen
- Tilsynenes personale- og kompetencesammensætning
- Antal gennemførte tilsynsbesøg
- Antal gennemførte re-godkendelser
- Antal ansøgninger og afgørelser om nygodkendelser
- Antal iværksatte sanktioner:
 - Godkendelser med vilkår
 - Skærpede tilsyn
 - Påbud
 - Tilbagekaldte godkendelser

- Antal henvendelser til whistleblowerordningen
- Antallet af indberettede magtanvendelser.

Socialstyrelsen har i 2014 i udgangspunktet indsamlet data fra tilsynene kvartalsvis. Ud fra en overordnet analyse af udviklingen i antallet af gennemførte tilsynsbesøg, besluttedes det i august 2014 at intensivere monitoreringen af tilsynenes produktion, så der fra august til december blev gennemført månedsvise dataindsamlinger. Denne beslutning tog udgangspunkt i, at der i den politiske aftale og lovgivningen om det nye socialtilsyn, er lagt særskilt vægt på, at der som minimum gennemføres ét årligt tilsynsbesøg i alle tilbud og plejefamilier.

Formålet med den løbende og systematiske indsamling af nøgledata om udviklingen i de fem socialtilsyn har været at sikre, at udviklingen i implementeringen af tilsynsreformen følges løbende. En tæt monitorering af udviklingen i de fem socialtilsyn er således afgørende for, at Socialstyrelsen kan understøtte de fem socialtilsyn i implementeringen af tilsynsreformen.

Det er Socialstyrelsens vurdering, at den systematiske og databaserede monitorering af udviklingen i de fem socialtilsyn har været en afgørende forudsætning for at følge og løse tilsynsopgaven. De indsamlede data har udgjort grundlaget for strategiske drøftelser i såvel det enkelte tilsyn som mellem Socialstyrelsen og ledelserne i de fem socialtilsyn.

Stikprøver

Socialstyrelsen har, jf. lov om socialtilsyn, mulighed for at følge praksis i de fem socialtilsyn gennem udtagelse af stikprøver.

Formålet er at opnå indblik i den faglige praksis i de fem socialtilsyn og på den måde følge udviklingen i implementeringen af tilsynsreformen. Udtagelsen af stikprøver er i 2014 anvendt til at følge op på implementeringen af nogle af de faglige anbefalinger, som er fremsat i forbindelse med de gennemførte auditforløb (se ovenfor), og vurdere, i hvilket omfang anbefalingerne fra de gennemførte auditforløb var implementeret i de udtagne sager.

Stikprøven blev udtaget i december 2014 og omhandlede tilsyn, hvor tilsynsbesøget var gennemført i perioden oktober-november 2014. Der blev udtaget i alt 80 sager fra de fem tilsyn, der fordelte sig på 16 sager fra hvert af de fem tilsyn.

Det er Socialstyrelsens vurdering, at socialtilsynene har taget de faglige anbefalinger fra auditforløbene til sig. Analysen af stikprøverne viste, at anbefalingerne overordnet set var implementeret i omkring 60 pct. af sagerne. Med afsæt i denne analyse blev der gennemført drøftelser med de enkelte tilsyn om, hvordan der kan arbejdes videre med implementeringen af de opstillede anbefalinger.

Fakta om stikprøver:

- 80 sager udtaget i 2014
- Analyse af faglige forhold i tilsynet
- Opfølgning på opstillede anbefalinger fra auditforløb
- Efterfølgende drøftelse af analyseresultaterne med lederne i de fem tilsyn.

2.3 Tilbudsportalen

Socialstyrelsen er ansvarlig for Tilbudsportalen, som har gennemgået en større omlægning som led i tilsynsreformen.

Før reformen var formålet med Tilbudsportalen at vise udbuddet af sociale tilbud i Danmark og dermed understøtte kommunernes valg af effektive tilbud til den enkelte borger. Med tilsynsreformen skal Tilbudsportalen også understøtte socialtilsynenes

arbejde. I den forbindelse er Tilbudsportalens 3.800 tilbud blevet udvidet med 6.400 plejefamilier, som registreres på Tilbudsportalen i løbet af 2014-15.

Socialstyrelsen har i 2014 haft fokus på:

- at understøtte socialtilsynenes opgaveløsning, så de nye arbejdsgange er så smidige og effektive som muligt, således at kvaliteten i tilbud målrettet udsatte børn og voksne i Danmark løftes
- at understøtte indberetning af korrekte, gennemskuelige og sammenlignelige oplysninger om tilbud og plejefamilier, så sagsbehandlernes har et troværdigt og fyldestgørende grundlag for matchningen af en borger med et relevant tilbud eller plejefamilie.

Der har i den forbindelse været gennemført en større videreudvikling af Tilbudsportalens indberetningsværktøj. Målet har været at imødekomme socialtilsynene og sagsbehandlernes behov, at gøre indberetningen lettere for brugerne og at styrke gennemsigtigheden i takst og indhold på tværs af offentlige og private tilbud.

Derfor er der gennemført flere større ændringer, dels i indberetningsværktøjet, så det er nemmere at indberette, dels i datastrukturen, så det er mere gennemsigtigt, hvad der ligger til grund for en given takst.

Der er endvidere gennemført understøttende initiativer i form af:

- Undervisning af tilsynskonsulenterne
- Månedlige møder med superbrugere udpeget i de enkelte socialtilsyn.
- Task-force, der foretager implementeringsbesøg hos socialtilsynene
- Udvikling af et e-læringskoncept
- Stikprøvekontrol med kvaliteten af indberetningerne.

Der er en stor og fortsat implementeringsopgave i forhold til at sikre, at Tilbudsportalens indberetning fungerer hensigtsmæssigt. Når et nyt it-system tages i brug, vil der løbende blive identificeret fejl og u hensigtsmæssigheder. Dette har også været tilfældet for Tilbudsportalen i 2014. Det er Socialstyrelsens vurdering, at indberetningen vil komme til at fungerer hensigtsmæssigt. Der er en god og løbende dialog med brugerne, og der tilstræbes, at fejl samt eventuelle tilpasningsbehov håndteres hurtigst muligt og tilfredsstillende.

Det har været nødvendigt at prioritere indberetningerne på Tilbudsportalen først, da korrekte indberetninger er forudsætningen for, at kommunerne kan anvende Tilbudsportalen i forbindelse med valget af effektive tilbud til den enkelte borger. Der er foretaget mindre tilretninger af Tilbudsportalens søgeværktøj, så sagsbehandlere kan fremsøge både sociale tilbud og de ny-registrerede plejefamilier.

2.4 Den rådgivende ekspertgruppe

I forbindelse med etablering og opstart af Socialstyrelsens auditfunktion og ibrugtagning af kvalitetsmodellen blev der nedsat en rådgivende ekspertgruppe. Ekspertgruppen er nedsat for perioden medio 2013 til ultimo 2015 og forventes at afvikle i alt fem møder.

Ekspertgruppen består af følgende seks medlemmer:

- Ole Gregersen, forskningsdirektør ved SFI
- Peter Dahler-Larsen, professor ved Institut for Statskundskab, København Universitet
- Vicki Johanson, dr. fil. Förvaltnings Högskolan, Göteborgs Universitet
- Tobias Høygaard Lindeberg, prodekan for Det Samfundsfaglige og Pædagogiske Fakultet, Professionshøjskolen Metropol
- Lars Uggerhøj, professor ved Institut for Sociologi og Socialt Arbejde, Aalborg Universitet
- Per Nikolaj Bukh, professor i økonomistyring ved Institut for Ledelse og Økonomi, Aalborg Universitet.

Medlemmerne i ekspertgruppen har tilsammen forskningsbaseret viden på følgende områder:

- Viden om det sociale område
- Viden om kvalitetsudvikling i den offentlige sektor
- Viden om policy implementering
- Viden om økonomiske forhold

Ekspertgruppens rådgivning relaterer sig til kvalitetsmodellen og de redskaber, der understøtter modellens anvendelse i praksis i forbindelse med implementeringen af socialtilsyn.

I 2014 har ekspertgruppen rådgivet Socialstyrelsen og bidraget til udviklingen af socialtilsynet gennem drøftelser af følgende temaer:

- Redskabsunderstøttelse af socialtilsynet i form af webhåndbog og it-understøttelse af kvalitetsvurderinger
- Implementeringsaktiviteter gennemført af Socialstyrelsens auditfunktion
- Lærende auditforløb
- Socialstyrelsens mulighed for at udtage stikprøver fra socialtilsynene

2.5 Dialog med interessenter

I forbindelse med forberedelsen af tilsynsreformen blev en række organisationer, foreninger og myndigheder inddraget - heriblandt private og offentlige driftsherrer, interesseorganisationer, bruger- og pårørendeorganisationer, LOS, FADD, Dansk Erhverv, Danske Regioner, KL og flere.

I forbindelse med Socialstyrelsens opgave med løbende at følge praksis i socialtilsynene, er der opretholdt en dialog med mange af disse interessenter, hvor deres oplevelser af reformen i praksis og de evt. indkøringsudfordringer, der måtte have været i forbindelse med reformens indkøring, drøftes.

De involverede interessenter har generelt taget godt imod reformen og lov om socialtilsyn og har peget på, at tilsynsreformen har medført et generelt kvalitetsløft. Ligeledes er tilbagemeldingerne generelt, at det nye tilsynskoncept og den nye kvalitetsmodel giver en god systematik i tilsynet, der generelt løfter kvaliteten. Tilsynene er også generelt blevet taget godt imod, og der er generelt stor anerkendelse af, at de udfører et godt tilsynsarbejde. Der har dog også vist sig visse udfordringer, hvilket er naturligt med en stor og grundlæggende ændring på tilsynsområdet.

Socialtilsynene har sideløbende med deres etablering i 2014 blandt andet skullet tage det nye tilsynskoncept og et nyt it-fagsystem (Tilsyn.dk) i brug, håndtere opgaven med regodkendelser/driftsorienteret tilsyn samt behandle et stort antal ansøgninger om nygodkendelser – særligt på plejefamilieområdet.

Det har givet enkelte forudsigelige indkøringsudfordringer i forhold til at sikre effektive arbejdsgange, sagsbehandlingstider, kommunikation m.v., hvilket tilsynene har fået kritik for, men som de også har arbejdet målrettet på at forbedre.

Derudover har en række interessenter specifikt peget på, at de har oplevet en uensigtsmæssig stor arbejdsbyrde i forbindelse med indsendelse af dokumenter og andre former for data til tilsynene – særligt i forbindelse med re-godkendelser. Socialstyrelsen har på den baggrund haft en dialog med tilsynene om niveauet af dataindsamlingen i forbindelse med regodkendelser og tilsyn, ligesom de fem socialtilsyn lokalt har indgået i en dialog med berørte interessenter. Det er med afsæt heri Socialstyrelsens vurdering, at praksis omkring dataindsamling i de fem socialtilsyn løbende videreudvikles i tæt dialog med centrale interessenter.

Endelig har en række interessenter peget på, at der fortsat er udfordringer med anvendelsen af Tilbudsportalen. Som nævnt ovenfor har Socialstyrelsen stor fokus på at løse de udfordringer, der er blevet påpeget fra forskellige sider, og det er Social-

styrelsens vurdering, at Tilbudsportalens funktionalitet vil blive optimeret, så Tilbudsportalen vil komme til at fungere hensigtsmæssigt.

Socialstyrelsen har afholdt dialogmøder med flere interessenter samt modtaget diverse henvendelser om reformens effekter i praksis og tilbud/plejefamiliers oplevelser af det nye socialtilsyn. Disse input er blevet anvendt i ledelsesdialogen med socialtilsynene og i arbejdet med at understøtte socialtilsynene samt til at kvalificere Socialstyrelsens eget arbejde og sikre implementering af kvalitetsmodellen. Endvidere har Socialstyrelsen bidraget med oplæg til en række møde- og konferenceaktiviteter, som der er blevet inviteret til.

3. Vejledning og behandling af klager

Socialtilsynets afgørelser kan påklages til Ankestyrelsen. Ankestyrelsen har derfor som ankeinstans fået en ny opgave som praksisdannende på dette område.

Henover foråret og sommeren 2014 underviste Ankestyrelsen de fem socialtilsyn i forvaltningsretlige emner i relation til socialtilsynsloven. Undervisningen tog udgangspunkt i en sags forløb fra ansøgning til afgørelse. Formålet med undervisningen var primært at sikre fokus på de forvaltningsretlige regler og give input til, hvordan man træffer og skriver en god afgørelse. Undervisningen foregik hos hvert af de fem socialtilsyn for at give mulighed for at drøfte de problemstillinger, der var aktuelle i de enkelte socialtilsyn.

Ankestyrelsen deltager endvidere i netværksmøder om whistleblower-ordningen og har deltaget i konferencer og undervisningsdage, som Socialstyrelsen har arrangeret. Derudover er Ankestyrelsen og Socialstyrelsen i løbende dialog om udviklingen på området. Dette skal ses i lyset af, at både Ankestyrelsen og Socialstyrelsen har en særlig rolle på området. Ankestyrelsen som klageinstans og praksisskabende på området, og Socialstyrelsen i kraft af den løbende kontakt og dialog med socialtilsynene som led i Socialstyrelsens auditfunktion.

Behandling af klagesager

Antallet af afgørelser, der er påklaget til Ankestyrelsen, var i 2014 stadig i sin spæde start, og temaerne i sagerne spænder bredt. Der er flere sager om afslag på generel godkendelse som plejefamilie. Derudover er der klager over afslag på regodkendelse af botilbud, afgørelser om skærpet tilsyn og påbud, taktsfastsættelse m.v.

Fakta om klagesager:

- Ankestyrelsen modtog cirka 40 klager i 2014 over afgørelser, der var truffet af socialtilsynene.
- Der blev i 2014 truffet afgørelse i cirka en tredjedel af disse sager.
- Ankestyrelsen har offentliggjort én principafgørelse på området. Principafgørelsen, der har nummer 7-15, handler om partsstatus og skal primært vejlede om, hvornår en kommune er part i en tilsynssag.

Fortsat brug for vejledning

Selv om der allerede er iværksat en række tiltag – både af Ankestyrelsen og af andre aktører – er der fortsat brug for vejledning. Der er tale om ny lovgivning og en ny måde at håndtere godkendelses- og tilsynsopgaven på. Derudover kan det udledes af de klagesager, som Ankestyrelsen allerede har modtaget, at der – især når det drejer sig om botilbud – er tale om komplekse problemstillinger.

For at imødekomme vejledningsbehovet vil Ankestyrelsen være opmærksom på behovet for flere principafgørelser, ligesom der vil være opmærksomhed på, om der er behov for at supplere med artikler i Ankestyrelsens nyhedsbreve eller andre vejledningstiltag. Derudover vil der blive udbudt undervisning i efteråret 2015, ligesom socialtilsynene har mulighed for at rette henvendelse til Ankestyrelsens juridiske hotline.

4. Det nye socialtilsyn

I dette kapitel beskrives det nye socialtilsyn i forhold til organisering og kompetencer samt takster og økonomi. Desuden gives en status på tilsynenes aktiviteter og henvendelser til whistleblowerordningen i 2014. Endelig beskrives de faglige og organisatoriske udfordringer, som tilsynene har identificeret i tilsynsarbejdets første år. Hovedparten af dette kapitel baserer sig på oplysninger fra socialtilsynenes årsrapporter for 2014 og suppleres med udvalgte data og vurderinger udarbejdet af Socialstyrelsen.

De fem socialtilsyn overtog med tilsynsreformens ikrafttræden den 1. januar 2014 en meget stor tilsynsopgave, som også indebar en stor afdækningsopgave i forhold til omfattede tilbud samt etablering af nye tilsynsenheder. Med den store opgave fulgte tillige store forventninger om, at de fem socialtilsyn fra starten skulle levere et tilsyn af høj kvalitet. Det er Socialstyrelsen vurdering, at socialtilsynene allerede fra år 1 har leveret en stor præstation – herunder gennemført de lovpligtige tilsynsbesøg - og at arbejdet med at levere et tilsyn af høj kvalitet er kommet rigtig godt fra start.

I 2014 har de fem socialtilsyn således gennemført 9.726 tilsynsbesøg i plejefamilier og på tilbud, mens omkring 2.100 tilbud og plejefamilier er blevet re-godkendt efter det nye tilsynskoncept og den nye kvalitetsmodel. Dertil kommer, at 334 nye tilbud og plejefamilier i 2014 er blevet godkendt af det nye socialtilsyn. Denne omfattende opgave er blevet løst sideløbende med, at de fem nye tilsynsorganisationer har skullet bringes i drift, ligesom et nyt IT-fagsystem, omlægninger i Tilbudspartalen og det nye tilsynskoncept er blevet implementeret.

4.1 Tilsynets organisering og finansiering

Organisering og kompetencer

Socialtilsyn Hovedstaden, Syd og Nord har valgt at organisere sig med afdelinger, der varetager hvert deres socialfaglige område (for eksempel børn, voksne, plejefamilier), mens Socialtilsyn Øst og Socialtilsyn Midt har organiseret sig med afdelinger, der varetager hver deres geografiske område (for eksempel team vest og øst). I Socialtilsyn Syd og Socialtilsyn Øst er der derudover, grundet store geografiske afstande, etableret satellit-kontorer – Socialtilsyn Syd har således, foruden hovedkontoret i Ringe, et satellit-kontor i Toftlund, mens Socialtilsyn Øst foruden hovedkontoret i Holbæk har en egentlig afdeling i Nykøbing Falster.

Tilsynskommunerne overtog pr. 1. januar 2014 det personale, som i regionerne eller i kommunerne udelukkende eller overvejende var beskæftiget med varetagelse af opgaver, der blev overført til tilsynskommunerne. Socialstyrelsen har indsamlet data, der viser, at der mellem de fem socialtilsyn var en relativ stor variation i mellem hvor stor en andel af det samlede personale, der blev virksomhedsoverdraget fra de tidligere tilsynsmyndigheder.

Tabel 1: Tilsynenes personalesammensætning

	Nord	Midt	Syd	Øst	HST	I alt
Antal medarbejdere i alt – Primo 2014	55	69	66	67	63	257
<i>Heraf virksomhedsoverdragede</i>	33	40	30	40	17	160
<i>Andel virksomhedsoverdragede</i>	60 %	58 %	45 %	60 %	27 %	62 %
Antal medarbejdere i alt – Ultimo 2014	56**	84*	76*	80**	67*	363

*Pr. 1. december 2014

** Pr. 31. december

Omkring 80 pct. af medarbejderne i tilsynene udgøres af tilsynskonsulenter, der primært er uddannet socialrådgivere eller socialpædagoger. Således har omkring 35 pct. af medarbejderne i tilsynene en baggrund som socialrådgiver eller socialformidler, mens omkring 40 pct. har en baggrund som pædagog.

Foruden en tilsynschef har alle tilsyn et antal afdelingsledere, og herudover har alle fem tilsyn ansat administrative medarbejdere samt akademiske medarbejdere så som økonomikonsulenter og jurister. Denne personalesammensætning skal ses i lyset af intentionerne i tilsynsreformen.

En af intentionerne med tilsynsreformen var således at skabe et mere professionelt tilsyn. Derfor blev det mellem forligspartierne aftalt, at de personer, som fører tilsyn med tilbuddene, skal have en stærk faglig indsigt i blandt andet økonomi, jura, pædagogik og sociale metoder.

Det er Socialstyrelsens vurdering, at samlingen af ansvaret for tilsynsopgaven i fem tilsynsenheder har gjort det muligt at samle tilsynsfagligheden i nogle fagligt robuste enheder, hvor de nødvendige kompetencer er til stede i hvert af de fem socialtilsyn.

Takster, økonomi og tilkøbsydelse

Socialtilsynene finansieres dels objektivt af de kommuner, hvor det pågældende socialtilsyn har ansvar for tilsynet, dels ved omkostningsbaserede takster og ved opkrævning af betaling for andre opgaver.

Socialtilsynenes takster var i 2014 følgende:

Tabel 2: Socialtilsynenes takster i 2014

Tilsyn med døgntilbud (og regodkendelse i 2014/15)

Antal pladser:	Nord	Midt	Syd	Øst	HST
0-7	34.959	31.886	34.218	34.475	30.832
8-24	41.951	38.263	41.062	41.370	36.999
25-49	69.918	63.771	68.436	68.949	61.665
50+	104.876	95.657	102.654	103.424	92.497

Nygodkendelse af tilbud

Antal pladser:	Nord	Midt	Syd	Øst	HST
0-7	24.557	18.692	22.334	19.924	23.042
8-24	29.468	22.430	26.801	23.909	27.651
25-49	49.113	37.384	44.668	39.848	46.085
50+	73.670	56.076	67.002	59.772	69.127

Væsentlig ændring af eksisterende godkendelse

Antal pladser:	Nord	Midt	Syd	Øst	HST
0-7	12.278	9.346	11.167	9.962	11.521
8-24	14.734	11.215	13.400	11.954	13.825
25-49	24.557	18.692	22.334	19.924	23.042
50+	36.835	28.038	33.501	29.886	34.564

Skærpet tilsyn

Antal pladser:	Nord	Midt	Syd	Øst	HST
0-7	17.479	7.971	17.109	17.237	7.708
8-24	20.975	9.566	20.531	20.685	9.250
25-49	34.959	15.943	34.218	34.475	15.416
50+	52.438	23.914	51.327	51.712	23.124

Taksterne fastlægges som gennemsnitlige takster ud fra de budgetterede omkostninger undtagen taksten for skærpet tilsyn, der i lovgivningen er fastsat til at udgøre 25 pct. af den almindelige tilsynstakst. Hver takstkategori er desuden differentieret i forhold til antal pladser i tilbuddet, hvor det bærende princip er, at jo flere pladser et tilbud rummer, desto højere er taksten for tilsynet.

Plejefamilier betaler ikke takster for at være omfattet af tilsynet. Udgifterne til tilsyn med plejefamilier er finansieret af objektive finansieringsbidrag fra kommunerne på baggrund af den enkelte kommunens andel af 0-17-årige.

Socialtilsynene har til Socialstyrelsen oplyst og dokumenteret, at de i 2014 har anvendt et fælles dimensionerings- og takstberegningsgrundlag på tværs af de fem socialtilsyn.

I 2014 var den samlede indtægt for de fem socialtilsyn på 215 mio. kr., der fordeler sig på følgende måde mellem de fem socialtilsyn:

Tabel 3: Socialtilsynenes samlede indtægter (mio. kr.)

	2014
Nord	31,6
Midt	47,2
Syd	47,6
Øst	43,7
Hovedstaden	45,0
I alt	215,0

Socialtilsynets indtægter fra tilsynstakster udgøres af indtægter fra tilsyn med tilbud, nygodkendelse af døgntilbud, væsentlig ændring af eksisterende godkendelse, skærpet tilsyn, indtægter fra tillægstakster baseret på omkostninger og indtægter fra tilkøbsydelse.

Nedenstående to tabeller viser socialtilsynenes indtægter fordelt på indtægtstype for 2014. Indtægterne er opgjort som andel af socialtilsynets samlede indtægter.

Tabel 4: Socialtilsynenes indtægter i 2014 fordelt på indtægtstype

	Nord	Midt	Syd	Øst	HST
Indtægter i alt (mio. kr.)	31,6	47,2	47,6	43,7	45,0
Andel indtægter fra objektiv finansiering (pct.)	49,09	57,66	62,68	55,47	41,35
Andel indtægter fra tilsynstakster (pct.)	50,91	42,34	37,32	44,53	58,65
<i>Heraf:</i>					
<i>Tilsyn med tilbud</i>	48,63	39,30	35,31	42,46	55,71
<i>Nygodkendelse af døgntilbud</i>	1,29	0,87	1,08	1,20	1,45
<i>Væsentlig ændring af eksisterende godkendelse</i>	0,00	0,80	0,28	0,30	0,31
<i>Skærpet tilsyn</i>	0,00	0,28	0,06	0,04	0,07
<i>Indtægter fra tillægstakster baseret på omkostninger</i>	0,96	1,09	0,53	0,53	1,01
<i>Indtægter fra tilkøbsydelser</i>	0,04	0,00	0,07	2,40*	0,00

*Det skal bemærkes, at dette beløb indgår ikke i beløbet under "Indtægter fra tilsynstakster, jf. BEK §§ 18-20"

Socialtilsynet kan, jf. § 3 i lov om socialtilsyn, udbyde konsulentbistand og undervisning relateret til socialtilsynets tilsynsfaglige eller socialfaglige viden til en kommune, en region eller et tilbud og udførelse af opgaver efter delegation fra den ansvarlige kommunalbestyrelse.

Det er videre fastsat i vejledning om socialtilsyn, at socialtilsynet kan udføre myndighedsopgaver på tilsynsområdet på baggrund af en delegation fra en kommune. Det betyder fx, at en kommune, som kun har få tilsynsfaglige kompetencer kan beslutte, at kommunens tilsyn i henhold til servicelovens § 148 a, stk. 4, uddelegeres til det socialtilsyn, der varetager tilsynet i regionen. Hensigten hermed er, at tilsynet bliver udført med den fornødne kvalitet og kompetence.

Tabel 5: Indtægter fra tilkøbsydelse i 2014

	Nord	Midt	Syd	Øst	HST
Indtægter i alt (mio. kr.)	31,6	47,2	47,6	43,7	45,0
Indtægter fra tilkøbsydelse (pct.)	0,04	0,00	0,07	2,40	0,00

Nedenstående tabel opsummerer det faglige indhold i de tilkøbsydelse, som de fem socialtilsyn udbød i 2014 efter § 3 i lov om socialtilsyn.

Tilkøbsydelse 2014	
Socialtilsyn Nord	<ul style="list-style-type: none"> • Tilsyn med dagtilbud • Særligt tilrettelagt tilsynsopgave på baggrund af utilsigtet hændelse • Rådgivning af kommuner ifm. en konkret godkendelse af plejefamilie.
Socialtilsyn Midt	Ingen
Socialtilsyn Syd	<ul style="list-style-type: none"> • Tilsyn med et §§ 103/104 tilbud (driftsorienteret tilsyn, årligt anmeldt tilsynsbesøg og årligt uanmeldt tilsynsbesøg) • Samlet rapport på baggrund af principperne i kvalitetsmodellen samt indstilling af beslutning om påbud til kommunalt byråd.
Socialtilsyn Øst	<ul style="list-style-type: none"> • - Tilsyn med plejeboliger • - Fritvalgsleverandører • - Alkoholmisbrug • - Tilsyn med §§103 og 104-tilbud

	• - Magtanvendelser.
Socialtilsyn Hovedstaden	Ingen

Tilbud omfattet af socialtilsynet

Som beskrevet i kapitel 1 overtog de fem tilsynskommuner den 1. januar ansvaret for tilsynet med alle tilbud og plejefamilier i Danmark. I forbindelse med overdragelsen af opgaveansvaret overtog de fem socialtilsyn ansvaret for tilsynet med 2.208 tilbud og 6.739 plejefamilier. Med udgangen af 2014 havde de fem socialtilsyn ansvaret for tilsynet med 2.249 tilbud og 6.682 plejefamilier.

På plejefamilieområdet dækker tallene over, at der har været en væsentlig udskiftning i plejefamiliekorpsen, hvor mange plejefamilier har valgt at ophøre som plejefamilier, mens mange nye plejefamilier er blevet godkendt. En mindre del af denne udvikling skyldes, at nogle plejefamilier ikke har kunnet godkendes efter de nye kvalitetskrav og derfor er ophørt som generelt godkendte plejefamilier. Det forhold, at det samlede antal plejefamilier ved udgangen af 2014 var omtrent på niveau med antallet af plejefamilier ved overgangen til 2014, er således ikke et udtryk for, at plejefamiliekorpsen har været konstant gennem 2014.

På tilbudsområdet har tendensen været, at en række tilbud er blevet sammenlagt til større enheder med bredere målgrupper, hvilket ses ved, at antallet af tilbud, som tilsynene har ansvaret for at føre tilsyn med, var lavere ved udgangen af 2014 end ved reformens ikrafttræden den 1. januar 2014.

I nedenstående tabel ses fordelingen af plejefamilier og tilbud i de fem tilsyns opgaveporteføljer ved udgangen af 2014.

Tabel 6: Antal plejefamilier og tilbud i opgaveporteføljen

	Plejefamilier	Tilbud	<i>I alt</i>
Nord	1.038	378	1.416
Midt	1.648	407	2.055
Syd	1.590	466	2.056
Øst	1.455	459	1.914
Hovedstaden	951	539	1.490
I alt	6.682	2.249	8.931

Det er Socialstyrelsens vurdering, at socialtilsynene i 2014 har håndteret en større udredningsopgave i forhold til, hvilke konkrete tilbud og plejefamilier der er omfattet

af lov om socialtilsyn. Denne opgave har i 2014 beslaglagt ressourcer fra det egentlige tilsynsarbejde med tilsynsbesøg, kvalitetsvurderinger, regodkendelser m.v., men udredningsopgaven vurderes at være blevet tilendebragt ultimo 2014.

Ny-godkendelser

Socialtilsynene har ansvaret for at behandle ansøgninger om godkendelse fra nye plejefamilier og tilbud. Som nævnt ovenfor har der især inden for plejefamilieområdet været en del nygodkendelser af plejefamilier i 2014. Ved en nygodkendelse vurderes tilbuddet eller plejefamilien efter alle temaerne i kvalitetsmodellen.

De fem tilsyn modtog i 2014 i alt 120 ansøgninger fra tilbud og 970 ansøgninger fra plejefamilier. Nedenstående tabel viser antal færdigbehandlede nygodkendelser foretaget af det enkelte tilsyn i 2014.

Tabel 7: Antal nygodkendelser

	Plejefamilier	Tilbud	I alt
Nord	29	11	40
Midt	140**	10	150
Syd	31	9	40
Øst	42	11	53
Hovedstaden	40*	11	51
I alt	282	52	334

*Herudover blev der givet afslag til 4 plejefamilier.

**I Socialtilsyn Midt var der et relativt stort antal ansøgninger, der ikke var færdigbehandlet af de afgivende kommuner, hvorfor Socialtilsyn Midt stod for den endelige godkendelse i 2014.

Sagsbehandlingstiden for de ansøgninger på nygodkendelser af *tilbud*, der blev færdigbehandlet i 2014, var på mellem 12 og 28 uger.

Sagsbehandlingstiden for de ansøgninger på nygodkendelser af *plejefamilier*, der blev færdigbehandlet i 2014, var på mellem 12 og 36 uger.

Det er Socialstyrelsens vurdering, at der i 2014 i nogle godkendelsessager har været en uforholdsmæssig lang sagsbehandlingstid. Dette skyldes en række sammensatte faktorer i form af dels stor travlhed i tilsynenes etableringsfase, dels en stor mængde ansøgninger og dels træghed hos nogle ansøgere i forhold til at indsende de nødvendige oplysninger til brug for sagsbehandlingen i tilsynet. De fem socialtilsyn har et særligt fokus på at nedbringe sagsbehandlingstiden på nygodkendelser. Socialstyrelsen følger og understøtter dette arbejde gennem blandt andet ledelsesinformation og analyser af arbejdsgange med henblik på at nedbringe sagsbehandlingstiden.

4.2 Gennemførte tilsynsbesøg

Fra lovgivers side har det været en klar intention at sikre, at tilsynet er fysisk til stede på tilbud og i plejefamilier. Et centralt element i lovgivningen er derfor, at socialtilsynet skal foretage tilsynsbesøg på alle tilbud mindst én gang om året. Denne bestemmelse gælder fra lovens ikrafttræden, og tilsynet skulle således aflægge et fysisk tilsynsbesøg på alle tilbud i 2014 enten i forbindelse med re-godkendelse af tilbuddet (se endvidere nedenfor) eller i forbindelse med det løbende driftsorienterede tilsyn.

Socialtilsynene har over Socialstyrelsen oplyst og dokumenteret, at de har gennemført de lovpligtige tilsynsbesøg i 2014. Alle socialtilsyn har således i løbet af 2014 ført tilsyn med de tilbud og plejefamilier, som indgik i deres i opgaveporteføljen, hvilket har været en krævende opgave i etableringsåret.

Varetagelsen af tilsynsopgaven er foregået ved både anmeldte og uanmeldte tilsynsbesøg, jf. lov om socialtilsyn § 7, stk. 2 nr. 1. Uanmeldte tilsynsbesøg kan have til formål at give et bedre indblik i tilbuddets dagligdag og samværet mellem personale og borgere eller mellem plejefamilie og plejebarn. Uanmeldte tilsynsbesøg kan eksempelvis fungere som en første kontrol inden et anmeldt besøg eller være en opfølgning på et tidligere anmeldt besøg, hvor der er behov for at se, om der er blevet handlet på tidligere kritikpunkter.

Tilbud med mange afdelinger eller tilbud med påbud eller skærpet tilsyn vil typisk få flere tilsynsbesøg i løbet af et år. Antallet af tilsynsbesøg vil derfor være højere end det samlede antal gennemførte tilsyn. Tabellen nedenfor viser antallet af de enkelte tilsynsenheders tilsynsbesøg, herunder om besøgene har været anmeldte eller uanmeldte.

Tabel 8: Antal gennemførte anmeldte og uanmeldte tilsynsbesøg

	Anmeldt	Uanmeldt	<i>I alt</i>
Nord	490	919	1.409
Midt	2079	144	2.223
Syd	1.853	267	2.120
Øst	1.924	195	2.119
Hovedstaden	1.558	297	1.855
I alt	7.904	1.822	9.726

De uanmeldte besøg udgør godt 20 % af det samlede antal tilsynsbesøg. Nedenfor opgøres fordelingen af de uanmeldte besøg i forhold til tilbudstyper.

Tabel 9: Antal uanmeldte tilsynsbesøg i plejefamilier og tilbud

	Plejefamilier	Tilbud	<i>I alt</i>
Nord	750	169	919
Midt	123	21	144
Syd	172	95	267
Øst	132	63	195
Hovedstaden	37	260	297
I alt	1214	608	1.822

4.3 Gennemførte re-godkendelser

De fem tilsyn skal regodkende alle sociale tilbud og plejefamilier, som er etableret inden 2014 i henhold til lov om socialtilsyn. Dette skal ske i løbet af 2014 og 2015. Ved en regodkendelse skal tilbuddet vurderes efter alle temaer i kvalitetsmodellen.

Tabellen nedenfor viser antallet af tilsyn med henblik på regodkendelse, som det enkelte tilsyn udførte i 2014. Socialtilsynene havde ved udgangen af 2014 regodkendt cirka 27 % af tilbuddene og cirka 23 % af plejefamilierne i deres opgaveportefølje.

Tabel 10: Antal tilsyn med henblik på regodkendelse

	Plejefamilier	Tilbud	<i>I alt</i>
Nord	268	116	384
Midt	337	93	430
Syd	471	88	559
Øst	286	55	341
Hovedstaden	150	227	377
I alt	1.512	579	2.091

4.4 Iværksatte sanktioner

Nedenfor fremgår niveauet af tilbagekaldte godkendelser, ophørte tilbud/plejefamilier, godkendelser med vilkår, påbud og skærpede tilsyn for 2014.

Socialstyrelsen kan på baggrund af opgørelserne for 2014 ikke foretage en vurdering af, om niveauet er højt eller lavt, ligesom Socialstyrelsen ikke kan bedømme en eventuel udvikling i tallene, da der ikke er noget sammenligningsgrundlag. Der er heller ikke i den politiske aftale om Et Ny Socialtilsyn eller lovgivningen formuleret nogle forventninger til niveauet af sanktioner.

Der er i lovgivningen lagt op til, at der forud for iværksættelse af sanktioner, herunder ophør af godkendelse og afgørelse om skærpet tilsyn, har været en dialog med det pågældende tilbud om de forhold, der opleves som kritisable. På den måde har tilbuddet mulighed for at rette op på disse forhold, inden en sanktion iværksættes.

Det forudsættes således, at tilsynene gennem dialog med tilbuddene bidrager til at udvikle kvaliteten af tilbuddene. Et eventuelt lavt eller højt niveau af iværksatte sanktioner er derfor ikke udtryk for, at tilsynene ikke har fokus på og arbejder med at udvikle kvaliteten på tilbuddene.

Det er Socialstyrelsens vurdering, at der ultimo 2014 ses en begyndende variation i brugen af vilkår og påbud på tværs af socialtilsynene. Socialstyrelsen følger løbende udviklingen af iværksatte sanktioner og har fokus på at sikre en ensartet anvendelse af sanktioner på tværs af de fem socialtilsyn.

Ikke-godkendte tilbud og plejefamilier

I regodkendelsen af tilbud har der været tilbud, hvor tilsynene har vurderet, at kvaliteten af tilbuddet har været for ringe, hvorfor tilsynene har tilbagekaldt godkendelsen.

Tabel 11: Antal ikke-godkendte plejefamilier og tilbud¹

	Plejefamilier	Tilbud	<i>I alt</i>
Nord	0	3	3
Midt	7	2	9
Syd	18	2	20
Øst	77	5	82
Hovedstaden	13	1	14
I alt	115²	13³	128

Ophørte tilbud og plejefamilier

Foruden de tilbud og plejefamilier, der ikke har kunnet godkendes af socialtilsynet, er der en del tilbud og plejefamilier, der generelt er ophørt efter eget ønske. Nedenfor ses en opgørelse over antallet af ophørte plejefamilier og tilbud i 2014.

¹ Tallene i tabel 11 og 12 er baseret på tal indberettet af socialtilsynene til Socialstyrelsen i januar 2015.

² Tallet for tilbagekaldte godkendelser på plejefamilieområdet blev oprindeligt opgjort til 102, men er efterfølgende blevet korrigeret til 115.

³ Tallet for tilbagekaldte godkendelser på tilbudsområdet i 2014 blev oprindeligt opgjort til 8, men er efterfølgende blevet korrigeret til 13.

Tabel 12: Antal ophørte plejefamilier og tilbud

	Plejefamilier	Tilbud	<i>I alt</i>
Nord	124	25	149
Midt	301	11	312
Syd	217	48	265
Øst	262	57	319
Hovedstaden	208	80	288
I alt	1.112	221	1.333

Der foreligger ikke strukturerede opgørelser over årsagerne til ophør af disse tilbud, heller ikke over hvordan ophørte tilbud fordeler sig på henholdsvis offentlige og private tilbud. Det er dog Socialstyrelsens vurdering, at årsagerne til ophørene er sammensatte, og dette kan *eksempelvis* være at:

- Nogle tilbud er registreret som ophørt efter en generel oprydning på Tilbudsportalen, hvor nogle allerede ophørte tilbud ikke var fjernet af driftsherren, men som en del af re-godkendelsesprocessen i 2014-2015 er blevet det af socialtilsynet.
- Nogle tilbud og plejefamilier er ophørt, fordi de ikke ønsker at opretholde en godkendelse under det nye regelsæt og dermed indgå i regodkendelsesprocessen i 2014-2015
- Nogle tilbud er ophørt, fordi der ikke længere var efterspørgsel efter deres målgruppe/ydelse, eller at de ikke var økonomisk bæredygtige
- Nogle tilbud er ophørt, fordi tilbuddet ikke har været benyttet til det godkendte formål i en sammenhængende periode på to år for tilbud og 3 år for plejefamilier (jf. § 5, stk. 6 i lov om socialtilsyn)
- Nogle tilbud er blevet nedlagt som selvstændige organisatoriske enheder og indgår i stedet for som en afdeling i et andet tilbud (tilbud med flere afdelinger eller centerkonstruktioner).

Godkendelser med vilkår

Socialtilsynet kan i forbindelse med en godkendelse fastsætte vilkår, hvis opfyldelse er en betingelse for godkendelsen. For at et socialtilsyn kan give en betinget godkendelse, må det anses for overvejende sandsynligt, at tilbuddet efterfølgende vil kunne opfylde betingelsen.

I tabellen nedenfor ses antallet af godkendelser med vilkår i 2014 på henholdsvis tilbudsområdet og plejefamilieområdet.

Tabel 13: Antal godkendelser med vilkår

	Plejefamilier	Tilbud	<i>I alt</i>
Hovedstaden	3	50	53
Midt	5	0	5
Nord	1	54	55
Syd	12	23	35
Øst	4	4	8
I alt	25	131	156

Påbud

Der kan udstedes påbud over for tilbuddene, hvis der ved driftstilsyn eller regodkendelse konstateres forhold, som tilbuddet skal rette op på som forudsætning for en fortsat godkendelse, jf. lov om socialtilsyn § 8, stk. 2. Tilsynet anfører en frist for opfyldelsen af påbuddet. Tabellen nedenfor viser antallet af påbud fordelt på tilsynsenhed og tilbudstype. Tabellen er inklusiv de påbud, der er givet i forbindelse med de ovenfor omtalte skærpede tilsyn.

Tabel 14: Antal påbud

	Plejefamilier	Tilbud	<i>I alt</i>
Hovedstaden	3	33	36
Midt	0	26	26
Nord	3	31	34
Syd	6	5	11
Øst	7	10	17
I alt	19	105	124

Skærpet tilsyn

Et tilbud kan blive underlagt et skærpet tilsyn, hvis der viser sig bekymrende eller kritisable forhold i forbindelse med et driftstilsyn eller en regodkendelse af tilbuddet, jf. lov om socialtilsyn § 8. Ved et skærpet tilsyn føres et intensiveret tilsyn med tilbuddet, og tilbuddet skal pålægges et eller flere påbud, som tilbuddet skal rette op på for at kunne opnå en fortsat godkendelse. Afgørelse om skærpet tilsyn træffes for tre måneder ad gangen.

Tabellen nedenfor viser antallet af skærpede tilsyn fordelt på tilsynsenheder og tilbudstyper. Hvis et skærpet tilsyn forlænges yderligere tre måneder, tæller det som et nyt skærpet tilsyn.

Tabel 15: Antal skærpede tilsyn

	Plejefamilier	Tilbud	I alt
Nord	0	4	4
Midt	0	8	8
Syd	0	3	3
Øst	1	2	3
Hovedstaden	1	5	6
I alt	2	22	24

4.5 Whistleblowerordningen

Med det nye socialtilsyn blev der indført en såkaldt "whistleblowerordning", jf. § 11 i lov om Socialtilsyn.

Socialtilsynene tager imod henvendelser telefonisk, skriftligt og ved personligt fremmøde. Alle fem tilsyn har etableret en særlig "whistleblower"-telefon, ligesom der er adgang til en skriftlig webformular via tilsynenes hjemmesider.

Tilsynene registrerer henvendelserne enkeltvis. Dette uanset om der er flere anmeldere om det samme forhold, eller om en anmelder henvender sig flere gange. Nedenfor vises antallet af henvendelser for hver tilsynsenhed og tilbudstype.

Tabel 16: Antal henvendelser til whistleblowerordningen

	Plejefamilier	Tilbud	Ukendt tilbudstype	I alt
Hovedstaden	13	147	-	160*
Midt	19	240	-	259
Nord	11	39	25	75
Syd	20	166	-	186
Øst	41	132	-	173
I alt	104	724	25	853

*Herudover er der modtaget 10 henvendelser, der ligger uden for socialtilsynets kompetenceområde.

Henvendelserne har i de fem socialtilsyn givet anledning til anmeldte tilsynsbesøg, uanmeldte tilsynsbesøg, telefonopkald og anden videre undersøgelse. Opgørelser fra de fem tilsyn viser, at det primært er pårørende, nuværende/tidligere medarbejdere eller andre (naboer, bekendte mm.), der benytter ordningen. De fem socialtilsyn anfører, at årsager for anmeldelserne hovedsageligt vedrører forhold omkring ledelse, de socialfaglige kompetencer, pædagogik og økonomi.

Det er socialtilsynenes vurdering, at der er et godt kendskab til ordningen, og at den anvendes efter formålet. Der peges desuden på, at ordningen har bidraget til oplysninger, som socialtilsynet ellers ikke ville komme i besiddelse af. Dog nævnes også, at det kan være en udfordring at undersøge oplysningerne til bunds, idet socialtilsynet ikke må forholde tilbud eller plejefamilie de modtagne oplysninger.

Det er Socialstyrelsens vurdering, at whistleblowerordningen er blevet implementeret efter hensigten i socialtilsynene, at kendskabet til ordningen er blevet formidlet til relevante målgrupper og bidrager med vigtige oplysninger til tilsynsarbejdet, som tilsynene sandsynligvis ikke ville være kommet i besiddelse af.

4.6 Udfordringer i kvaliteten på socialområdet

Det nye socialtilsyn har ansvaret for at føre tilsyn med alle tilbud og plejefamilier i Danmark. Dette giver mulighed for at opnå et mere grundlæggende indblik i udviklingen og kvaliteten på området. Udover at føre tilsyn med tilbud og plejefamilier i Danmark følger tilsynene den overordnede udvikling i kvaliteten i tilbud og plejefamilier og tager i tilrettelæggelsen af tilsynet afsæt heri.

På baggrund af erfaringerne fra det første år efter tilsynsreformens ikrafttræden har tilsynene i deres årsrapporter for 2014 identificeret fire områder, hvor der ses særlige udfordringer. Disse fire områder sammenfattes nedenfor på tværs af de fem socialtilsyns årsrapporter:

Faglig kvalitet:

- Omsætning af visiterende kommunes indsatsmål i tilbuddenes praksis
- Magtanvendelser, både på børne- og ungeområdet og voksenområdet
- Særlige forhold på plejefamilieområdet.

Organisatorisk kvalitet:

- Juridisk grundlag.

Omsætning af visiterende kommunes indsatsmål

På børneområdet skal anbringende kommune, jf. servicelovens § 140, udarbejde en handleplan i forbindelse med anbringelse af et barn uden for hjemmet. Det betyder, at alle børn og unge, der bor på botilbud eller hos plejefamilier, skal have en handleplan. Handleplanen skal angive formålet med indsatsen samt hvilken indsats, der er nødvendig for at opnå formålet.

På voksenområdet gælder, at kommunen, jf. servicelovens § 141, skal vurdere, om det er hensigtsmæssigt at udarbejde en handleplan, når der gives hjælp efter servicelovens afsnit V. Når hjælpen gives til personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, skal kommunen tilbyde at udarbejde en handleplan.

På både børne- og voksenområdet gælder, at handleplanen er central for den iværksatte indsats og udgør grundlaget for den indsats, der ydes af tilbud og plejefamilier. Handleplanen er derfor central for, at tilbud og plejefamilier kan levere en relevant ydelse af høj faglig kvalitet. Handleplanen er ligeledes central i forhold til at vurdere kvaliteten af den indsats, der leveres af et tilbud eller en plejefamilie, da indsatsen skal holdes op i mod formål og målsætninger for indsatsen, der altså fremgår af handleplanen.

Kendskab til kommunens indsatsmål

Overordnet set er det tilsynenes erfaring, at majoriteten af *tilbud* har modtaget og arbejder med indsatsmål for borgerne. Dog vurderer de fem tilsyn, at tilbuddenes mulighed for at arbejde med indsatsmål varierer, da det ikke er alle kommuner, der udarbejder handleplaner, herunder opstiller indsatsmål for borgerne.

Tilsynenes beskrivelse af omfanget af tilbud, der ikke har modtaget indsatsmål på alle borgere, varierer fra mellem halvdelen til få af tilbuddene.

De fem socialtilsyn har erfaret, at tilbuddenes ageren i de tilfælde, hvor der mangler indsatsmål er varierende. I nogle tilfælde foretager tilbuddet sig ikke yderligere i forhold til anbringende kommune, mens tilbud i andre tilfælde forsøger at rekvirere en handleplan eller et indsatsmål hos kommunen, men oplever det vanskeligt at få dem udleveret.

Det er tilsynenes overordnede erfaring, at de fleste af de tilbud og plejefamilier, der ikke kender kommunens indsatsmål, alligevel formår at arbejde professionelt med fokus på borgernes udvikling.

Implementering af indsatsmål

Overordnet set oplever socialtilsynene, at størsteparten af de tilbud, der kender borgernes indsatsmål, også arbejder med disse. Dog er det vurderingen, at der er stor variation i arbejdet med indsatsmål i disse tilbud.

Socialtilsynene kan desuden konstatere, at ud fra tilbuddenes perspektiv kan kommunernes indsatsmål være svære at arbejde med, da målene nogle gange er formuleret meget abstrakt og dermed ikke målbare, og andre gange så konkret, at de ikke

efterlader rum til, at tilbud og borger sammen finder ud af, hvordan der bedst arbejdes med borgerens udvikling frem mod målet.

Betydning af kendskab og implementering af indsatsmål

Det er tilsynenes oplevelse, at manglende indsatsmål medfører et manglende grundlag for et formaliseret samarbejde mellem kommune og tilbud herunder en fælles forståelse af borgerens behov, og hvad indsatsen skal være. Dette kan få betydning for kvaliteten af den indsats, der ydes.

Ved manglende eller mangelfulde indsatsmål kan der være risiko for, at borgerens ophold bliver af opbevarende karakter i stedet for med fokus på udvikling af borgerens ressourcer. Det samme gælder, hvis der er udarbejdet indsatsmål, men tilbudet ikke formår at arbejde pædagogisk og systematisk med disse.

Generelt set er det dog tilsynenes oplevelse, at der med lov om socialtilsyn er kommet et skærpet fokus på vigtigheden af arbejdet med indsatsmål, og at tilbud og plejefamilier i stigende grad efterspørger indsatsmål fra kommunerne.

Det er også Socialstyrelsens vurdering, at lov om socialtilsyn har medvirket til et øget fokus på arbejdet med indsatsmål og resultatstyring i kommuner og tilbud. Det er dog også Socialstyrelsens vurdering, at der er behov for, at socialtilsynene til stadighed har fokus på *kvaliteten* af arbejdet med indsatsmål og resultatstyring, og at Socialstyrelsen medvirker til at understøtte dette.

Magtanvendelser på børne- og ungeområdet samt voksenområdet

Alle magtanvendelser skal indberettes af det pågældende tilbud til opholdskommune samt det socialtilsyn, der fører tilsyn med stedet. Dette gælder både tilladt og ikke-tilladt magtanvendelse. Socialtilsynet har til opgave at vurdere, om de modtagne indberetninger giver anledning til tilsynsmæssige overvejelser.

Udover, at tilsynene skal gøre sig tilsynsmæssige overvejelser på baggrund af de indberettede magtanvendelser, indgår niveauet af magtanvendelser konkret i kvalitetsvurderingen af det enkelte tilbud. I kvalitetsmodellen lægges der således vægt på, at magtanvendelse så vidt muligt undgås, og at der skal dokumenteres og følges op på eventuelle magtanvendelser med henblik på læring og forbedring af indsatsen.

Der er derudover aftalt en ensartet registrering af de indberettede magtanvendelser i de fem socialtilsyn, således at der fremadrettet både kan skabes en regionalt såvel som et nationalt overblik over magtanvendelser.

Det er tilsynenes generelle erfaring, at nogle tilbud ikke har været bekendt med, at de skulle indsende indberetninger om magtanvendelse til tilsynet, hvilket der er handlet på ved dialog med tilbuddene og ved eksempelvis at sende breve til tilbud og driftsherrer med oplysning om dette.

Kendskab til og brugen af magtanvendelsesreglerne

Det er det overordnede billede, at tilbuddene generelt har kendskab til magtanvendelsesreglerne, men at der dog også er særskilte udfordringer på området.

Socialtilsynene er opmærksomme på, at borgernes retssikkerhed er betinget af, at magtanvendelsesreglerne overholdes. Socialtilsynene gennemgår alle de indberettede magtanvendelser og er i dialog med de tilbud, der har behov for vejledning på området. Det er erfaringen, at tilbuddene er lydhyre, når tilsynene påpeger mangler i håndteringen af magtanvendelsesreglerne, og at de agerer herpå. I de få tilfælde, hvor dette ikke gør sig gældende, udstedes påbud.

Særlige forhold på plejefamilieområdet

De fem socialtilsyn har observeret forskellige problematikker på plejefamilieområdet, hvilket bl.a. omfatter:

- De fysiske rammer i plejefamilier
- Grundkursus til plejefamilier
- Det tidligere udførte tilsyn.

De fysiske rammer i plejefamilier

Det er tilsynenes oplevelse, at de fysiske rammer for langt de fleste plejebørn er gode og efterlever gældende regler på området. Det er oplevelsen, at plejefamilierne gør sig umage med at inkludere og give plejebørnene de samme rammer som de biologiske børn. Der er dog set eksempler på udfordringer med de fysiske forhold så som:

- Plejebørn, der bor i værelser, som ikke er godkendt til beboelse ex. kælder-værelser
- Forskel på de fysiske rammer som henholdsvis plejebørn og biologiske børn tilbydes.

Det anføres, at mange af de plejefamilier, der har plejebørn boende i ikke-godkendte værelser, ofte ikke ved, at dette er ulovligt. Det vurderes, at kvaliteten af de fysiske rammer i forhold til ovenstående udfordringer er blevet løftet i 2014.

Grundkursus

I henhold til lov om socialtilsyn § 5, stk. 7 skal socialtilsynene i forbindelse med godkendelse af plejefamilier tilbyde familierne et grundkursus. Dette for at give nye familier den nødvendige viden om det at være plejefamilie og forebygge risikoen for, at plejeforholdet bryder sammen.

Tilsynene har valgt enten selv at afholde det lovpligtige grundkursus eller at samarbejde med en udbyder om afholdelse af kurset.

Tilsynene har arbejdet på at få alle overdragede plejefamilier uden grundkursusbevis på kursus i 2014. Nogle tilsyn giver udtryk for, at der har været stor efterspørgsel på grundkurserne fra ny-ansøgere og derfor har måttet afholde ekstra kurser. Det opleves, at plejefamilierne generelt er positive over for grundkurset, og det er tilsynenes oplevelse, at plejefamilierne profiterer af det. Det nævnes bl.a., at kurset kan medvirke til, at plejefamilierne bliver bevidste om, hvad der kræves i forhold til kvalitetsmodellen og til dannelse af netværk og sparring plejefamilierne imellem.

Det tidligere udførte tilsyn

Der er tilsynenes oplevelse, at tilsynet med plejefamilierne inden overdragelsen til socialtilsynet har været udført meget forskelligartet. Hos nogle kommuner har tilsynet fungeret godt, hvor der i andre tilfælde alene er blevet ført det personrettede tilsyn. I nogle tilfælde har tilsynet mere haft karakter af et statusmøde frem for et egentligt tilsyn, hvor der også er fokus på plejefamiliernes kompetencer og udviklingspunkter i forhold til disse.

Det opleves, at kvalitetsmodellen har medvirket til at skabe en øget opmærksomhed hos plejefamilierne omkring deres opgave, faglighed og kompetencer herunder deres pligter og rettigheder.

Overordnet set er det således tilsynenes vurdering, at lov om socialtilsyn har medvirket til at løfte kvaliteten på plejefamilieområdet.

Juridisk grundlag

De fem socialtilsyn har i forbindelse med implementeringen af det nye tilsynskoncept fået kendskab til en række eksempler på tilbud, der ikke er konstrueret efter gældende lovgivning på området. Det drejer sig primært om følgende forhold:

- Borgere på §§ 107 og 108 botilbud, som samtidig har en lejekontrakt enten i en almen bolig eller en privat lejebolig, hvilket er i modstrid med servicelovens § 111

- Borgere, som er godkendt efter § 108, men hvor der leveres § 85 støtte i borgerens egne lejede boliger
- Tilbud, hvor der ikke foreligger en formel dokumentation for godkendelse, herunder efter hvilke bestemmelser tilbuddet er godkendt, antal pladser, pædagogisk metode etc.
- Private tilbud, der ikke har udfærdiget vedtægter, eller hvor vedtægterne ikke er gyldige, fordi de ikke er underskrevne eller ikke overholder lov om socialtilsyn
- Tilbud, hvor ex. bestyrelsessammensætningen ikke er i overensstemmelse med tilbuddets egne vedtægter
- Tilbud, der har indskrevne borgere, som falder uden for tilbuddets godkendte målgruppe.

I de tilfælde, hvor tilsynene har observeret problemer med det juridiske grundlag for tilbuddet, har der været igangsat en dialog om dette. I nogle tilfælde er der udstedt vilkår eller påbud med henblik på at få rettet op på forholdene.

Der ses desuden eksempler, hvor tilbud eller plejefamilier falder uden for socialtilsynets tilsynsbeføjelse, men hvor det vurderes, at borgerne har lignende funktionsnedsættelser som de borgere, der er tilknyttet tilbud underlagt socialtilsynene. Der peges på, at der kan være risiko for, at den ensartethed, man ønsker med tilsynsreformen, ikke opnås.

En række af de udfordringer, der har vist sig, håndteres i udgangspunktet i den løbende dialog mellem Indenrigs- og Socialministeriet, socialtilsynene, de forskellige driftsherrer, kommunerne og KL. Nogle af udfordringerne har dog en karakter, så de vil blive mere formelt og systematisk håndteret i 2015 forbindelse med forberedelsen af den politiske opfølgning på reformen, som skal finde sted primo 2016.