

Social-, Børne- og Integrationsministeriet

Att. Lone Larsen

E-mail: jurint@sm.dk

Cc: sthi@sm.dk, kpa@sm.dk, lla@sm.dk

Den 19. november 2013

D.nr. 1171-144

Sagsbeh. Thomas Gruber

Landsforeningen LEV
Blekings Boulevard 2
2630 Taastrup
Tlf. 3635 9696
lev@lev.dk
www.lev.dk

Høringssvar vedr. udkast til bekendtgørelse om socialtilsyn, bekendtgørelse om plejefamilier samt vejledning om socialtilsyn

Landsforeningen LEV har modtaget ovenstående udkast i høring og takker for muligheden for at komme med vores kommentarer.

LEV er grundlæggende positivt indstillet over for den godkendelses- og tilsynsreform, som bekendtgørelserne og vejledningen er et element i udrulningen af. Reformen sigter på en styrkelse og opkvalificering af varetagelsen af den institutionsrelaterede godkendelses- og tilsynsopgave, hvilket er åbenlyst tiltrængt. Etableringen af de fem tilsynsenheder samt en større grad af systematik i tilsynet har et stort potentiale til at fremme kvaliteten i den indsats, som ydes i forhold til bl.a. mennesker med udviklingshæmning. Tilsynsreformen vil langt fra løse alle udfordringer på området. Men den vil give et vigtigt bidrag.

LEV har dels nogle generelle bemærkninger til høringsmaterialet, dels nogle specifikke tekstnære kommentarer. Vi har ingen kommentarer til udkastet til bekendtgørelse om plejefamilier.

Generelle kommentarer

Respekten for boligen som hjem. Det er kendetegnende for den samlede godkendelses- og tilsynsreform, at den omfatter en meget bred vifte af tilbud til en bred målgruppe bestående af børn, unge og voksne. Dette store 'dækningsområde' er formentlig baggrunden for en række uhensigtsmæssige formuleringer og problematisk begrebsanvendelse i vejledningsteksten.

Det mest tydelige eksempel herpå relaterer sig til vejledningens indirekte karakteristik af beboerne i tilbud, som nogle der har "ophold i tilbuddet" (fx vejledningens pkt. 32 eller 43). Denne begrebsanvendelse er naturligvis relevant i forhold til børn og unge, som er *institutionsanbragt*, men når det gælder voksne i fx varige botilbud efter Servicelovens § 108 eller i almene boliger, hvor de modtager § 85 bistand, giver "ophold i tilbuddet" et problematisk signal. Voksne i disse tilbud er ikke anbragt i institution. De har deres varige bolig – deres *hjem* i disse boliger, og dette bør afspejles langt mere tydeligt i vejledningsteksten.

Respekten for boligen som borgerens hjem bør generelt være et centralt element i vurderingen af kvaliteten i den indsats, som ydes i de enkelte tilbud – og det er uanset, om der er tale om botilbud efter Serviceloven eller om andre boliger, hvor borgeren modtager § 85 bistand. Dette bør generelt styrkes i vejledningen.

Respekten for boligen som borgerens hjem udfordres desuden af tilsynenes kompetence til at træffe afgørelse om ophør af et tilbud, hvorved tilbuddet ikke længere kan indgå i den kommunale forsyning. LEV anerkender, at der i ekstreme tilfælde kan opstå situationer, hvor den eneste løsning er at træffe en sådan afgørelse, men det skal ske med en endog meget stor bevidsthed om, at man herved samtidigt fratager nogle borgere muligheden for at blive boende i deres eget hjem.

Denne bevidsthed finder vi ikke er tilstrækkeligt klart reflekteret i vejledningen. Eksempelvis i pkt. 84, hvor det blot konstateres, at når et tilbud mister sin godkendelse, så har handlekommunen "ansvar for at finde et nyt tilbud til de omfattede borgere". Det er naturligvis korrekt, at handlekommunen har dette ansvar i disse situationer, men vejledningen bør langt tydeligere understrege kommunens pligt til at undersøge og overveje alle muligheder for at give borgeren mulighed for at blive boende i sit hjem, hvis det er det, som vedkommende ønsker. Hvis det eksempelvis er kvaliteten af den faglige indsats (og ikke et alarmerende forhold i relation til den fysiske standard for boligen), som medfører tab af godkendelsen, bør alle muligheder for at ændre indsatsen (eksempelvis, at der allokeres et andet personale med egen ledelse ind i stedet for den eksisterende) overvejes.

Der bør med andre ord udfoldes betydelige bestræbelser på at sikre borgerens mulighed for at blive boende i sit hjem – og dette bør tydeligere afspejles i vejledningen.

Endelig bør det i relation til pkt. 84 overvejes, om der skal ske en eksplicit henvisning til reglerne om flytning uden samtykke i Servicelovens § 129. Regler som må formodes at skulle bringes i anvendelse i en del af disse tilfælde.

Helhedsvurderingen af tilbud samt utilsigtede effekter af indikatorer.

Det samlede 'godkendelses- og tilsynskoncept' er baseret på en række kvalitets-temaer, bedømmelseskriterier og kvalitetsindikatorer. LEV deler den intention om at styrke systematik og ensartethed i vurderingen af tilbuddene, som ligger bag udviklingen af dette koncept.

Man skal imidlertid være opmærksom på at undgå, at anvendelsen af temaer, kriterier og indikatorer medfører en utilsigtet 'reduktionisme'. Vurderingen af kvaliteten i indsatsen i socialt arbejde er en kompleks opgave, der ikke kan indskrænkes til fastsættelsen af en karakter i et skema.

Det er desuden vigtigt, at socialtilsynene i deres konkrete praksis er opmærksomme på risikoen for en slags 'målforskydning' i tilbuddenes konkrete faglige indsats, alene med det formål at score optimalt i forhold til de fastsatte kriterier og indikatorer. Det er eksempelvis nærliggende, at tilsynenes fokus på fx antallet af magtanvendelser kan påvirke tilbuddenes tilbøjelighed til at foretage de indberetninger, som er påkrævet. Denne effekt vil virke i strid med lovgivningens effekt og skal forebygges i tilsynenes samspil med tilbuddene.

Kommentarer vedr. Bekendtgørelse om socialtilsyn

§ 10 om socialtilsynenes årsrapport.

Årsrapporterne vil udgøre et vigtigt led i den løbende opfølgning på implementeringen af godkendelses- og tilsynsreformen. Reformens fokus er kvaliteten i indsatsen for borgerne, som benytter tilbuddene, men dette afspejles i for ringe grad i bekendtgørelsens krav til tilsynenes årsrapporter. Disse krav er domineret af overordnede kvantitative opgørelser, som kun i beskedent omfang kan sige noget om kvaliteten af tilbuddene, herunder i kvalitetsudviklingen på området over tid.

I bekendtgørelsens § 10, stk. 3 anføres det, at årsrapporten skal indeholde tilsynets "generelle overvejelser om kvaliteten i de tilbud, der er omfattet af socialtilsynet". Vi foreslår, at denne meget åbne formulering suppleres med nogle klare angivelser af, hvilke oplysninger årsrapporten skal indeholde. Som minimum bør det overvejes at stille krav om, at tilsynets vurdering og beskrivelse af kvaliteten sker ud fra en opdeling i forhold til typer af tilbud samt målgrupper for indsatsen.

Udviklingen i magtanvendelser: Socialtilsynene vil få det samlede overblik over udviklingen i antal og karakteren af magtanvendelser i tilbuddene inden for sit område. Tilsynene vil ligeledes få overblik over, hvordan tilbuddene i deres pædagogiske praksis arbejder med registrering og indberetning samt forebyggelse af magtanvendelser. Disse oplysninger bør ligeledes gøres til genstand for en samlet analyse og inddrages i vurderingen af tilbuddenes kvalitet i årsrapporten.

Tilsynsmetoder: LEV finder det helt afgørende, at der i bekendtgørelsen stilles krav om, at årsrapporterne indeholder en beskrivelse af de metoder, som tilsynet har anvendt i forbindelse med sine tilsyn. Beskrivelsen skal indeholde overvejelser om de anvendte metoder/teknikkeres anvendelighed samt udviklingsovervejelser i den forbindelse. Det er særligt vigtigt, at årsrapporten beskriver erfaringerne med inddragelse af borgersynspunkterne i forbindelse med varetagelsen af tilsynsopgaven, herunder tilsynenes fortsatte bestræbelse på at sikre, at så mange borgere som overhovedet muligt, får mulighed for at udtrykke deres vurdering af tilbuddet i forbindelse med tilsynene. Et konsekvent fokus på 'tilsynsmetoder' er efter LEVs opfattelse af stor betydning for, at det tilsigtede

kvalitetsløft i varetagelsen af tilsynsopgaven realiseres i praksis – og fastholdes over tid.

Anonyme henvendelser: LEV foreslår, at socialtilsynenes årsrapporter skal indeholde et afsnit, som generelt beskriver omfanget og karakteren af de anonyme henvendelser til socialtilsynet, samt hvordan og i hvilket omfang henvendelserne har bidraget til varetagelsen af tilsynsopgaven.

Offentliggørelse: Det fremgår ikke af bekendtgørelsen, om tilsynenes årsrapporter offentliggøres. LEV mener, at socialtilsynenes årsrapporter skal offentliggøres.

Bemærkninger til vejledningen om socialtilsyn

31. 4)

Jf. indledende bemærkninger om, at botilbud for visse borgeres vedkommende (voksne) har karakter af at være deres hjem, foreslår vi, at formuleringen om "...personer, der efter kommunalbestyrelsens afgørelse har ophold i boligen på grund af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne..." ændres til " personer, der efter kommunalbestyrelsens afgørelse modtager støtte i boligen på grund af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne..."

34.

Sidste sætning i afsnittet er uklart, og bør tydeliggøres i tråd med bemærkningerne til 31.4)

43.

Jf. indledende bemærkninger foreslår vi, at formuleringen ændres således, at fokus rettes mod hjælpen som ydes, snarere end "ophold".

47.

Beskrivelsen af handlekommunens pligt til at give tilsynet relevante oplysninger om de borgere, som den har visiteret til tilbuddet, er uklar, og bør uddybes.

49. – tredje afsnit

Det bør i eksemplet tydeliggøres, at det ikke altid er den praktiserende læge, som har ansvaret for medicinordinationen. I visse tilfælde kan det også være psykiatere, som har ordineret medicinen, og som dermed har ansvaret.

65 – 66

Som supplement til de eksempler på oplysninger, som socialtilsynet skal anvende som grundlag for behandlingen af ansøgninger om godkendelse, vil vi anbefale, at tilbuddenes juridiske status nævnes eksplicit. I LEV har vi således kendskab til et meget stort antal tilfælde, hvor de indberettede oplysninger til Tilbudsportalen er fejlagtige. Der er typisk tale om, at kommunerne indberetter

almene ældre- handicapboliger (hvor der ydes §85 støtte), som botilbud efter Serviceloven § 107 eller 108.

Dette skaber en helt uholdbar situation for såvel borgeren og for kommunen. Der opstår unødvendig usikkerhed om borgerens lejerettigheder – og handlekommunernes visitationer sker reelt på et fejlagtigt grundlag. Fejlene skyldes typisk manglende indsigt i eget juridisk grundlag – både hos ledelsen i tilbuddene og i den driftsansvarlige kommune.

Derfor bør socialtilsynet have særlig opmærksomhed på at efterprøve tilbuddenes egne angivne oplysninger om det juridiske driftsgrundlag.

84.

Jf. indledende bemærkninger foreslår vi, at det tydeliggøres, at kommunen og socialtilsynet først og fremmest har ansvar for at søge løsninger, der gør det muligt for borgeren at blive boende, såfremt det er den pågældendes ønske.

146.

Det påstås i dette afsnit, at det er "det enkelte tilbud, der fastlægger det generelle indhold i ydelserne...". Denne udlægning mener vi ikke er i tråd med serviceloven og princippet om afgørelser med udgangspunkt i den enkeltes behov. I en række tilfælde vil borgerens handlekommune således træffe konkret afgørelse om det specifikke omfang og karakter af støtten. Eksempelvis kan nogle borgere være visiteret yderligere/intensiv støtte i hverdagen på grund af særlige behov og udfordringer. Disse myndighedsafgørelser forpligter tilbuddet til at yde denne indsats.

157. f

Det er i dette afsnit uklart, om beboerbetalinger og øvrige beboerbetalte udgifter, som betales i bl.a. § 107 og 108 tilbud, indgår i denne opgørelse (eller andet steds). Det bør tydeliggøres, hvordan disse – set fra tilbuddets perspektiv – indtægter opgøres. LEV opfordrer til, at alle betalinger specificeres på type for derved at beskytte borgeren mod uretmæssig (ulovlig) brugerbetaling, hvilket desværre finder sted i en række tilbud i dag.

179.

Det bør tydeliggøres, at der i et meget stort antal tilfælde ikke er tale om, at borgeren bor i tilbuddet "for samfundets midler". Hovedparten af voksne borgere i § 108-tilbud og alle borgere i almene boliger med § 85-støtte betaler hele huslejeudgiften af deres egen økonomi. Det er derfor misvisende og uretfærdigt, at fremstille det som gratis boliger betalt af det offentlige. *Indsatsen* er betalt af det offentlige – men boligen betales i de fleste tilfælde af borgeren selv.

Desuden foreslås formuleringen om, at der må kunne kræves gennemsigthed "... med, hvad der foregår i tilbuddet" ændret til, at der må kunne kræves gennemsigthed med "... den indsats som finder sted i tilbuddet".

184.

Afsnittet er endog meget uklart formuleret.

188.

I dette afsnit sker der en meget uhensigtsmæssig sidestilling af ansatte og borgere i tilbuddet, som kilder for socialtilsynet. For LEV er det fuldkommen afgørende, at vejledningen tydeligt markerer, at borgerne i tilbuddet udgør en selvstændig og helt særlig kilde til viden om kvaliteten i tilbuddet. Borgere, personale og pårørende må med andre ord ikke kunne forstås som substituerende informationskilder. Det bør klart signaleres, at borgerne i tilbuddet er en helt afgørende og selvstændig kilde til viden om kvaliteten af indsatsen i tilbuddet.

189.

Det bør i dette afsnit tydeliggøres, at der for visse borgergruppers vedkommende kan være vanskeligheder med gennemførelse af interview. Socialtilsynet skal derfor dels være opmærksom på behovet for tolkning – fx tegn til tale, tegnsprog mv. – dels overveje anvendelsen af deltagende observation som kilde til viden om tilbuddet.

196.

Det foreslås, at det tilføjes, at også informationer fra anonyme henvendelser (whistleblower-funktionen) til socialtilsynet kan begrunde yderligere tilsynsbesøg.

201.

Det foreslås, at det tilføjes, at også karakteren af indberettede magtanvendelser – eller utilstrækkelig opfølgning på disse – kan begrunde et skærpet tilsyn.

213.

Det er afgørende, at vejledningsteksten ikke alene fokuserer på antallet af magtanvendelsesindberetninger. Det er således vigtigt, at tilsynet også har fokus på, hvorvidt der i tilbuddet rent faktisk sker indberetning af magtanvendelser i de tilfælde, hvor det er påkrævet jf. lovgivningen. Det er ligeledes vigtigt, at tilsynet tager stilling til, om magtanvendelsesindberetningerne – og den faktiske praksis med opfølgning etc. – afspejler lovens formål om målrettet arbejde på forebyggelse af magtanvendelser.

219.

Dette afsnit formidler en problematisk og fejlagtig forståelse af reglerne om flytning uden samtykke efter § 129, som skal rettes.

Det fremstår således som om det er tilbuddet, som registrerer og indberetter magtanvendelser efter § 129, hvilket ikke er tilfældet. Flytning uden samtykke efter § 129 kan alene ske efter afgørelse truffet af Statsforvaltningen på indstilling fra kommunalbestyrelsen.

Dette skal tydeliggøres således, at tilbud og kommunale myndigheder ikke forledes til den opfattelse, at det ligger inden for deres kompetence at træffe disse afgørelser.

Generelt om vejledningen beskrivelse af magtanvendelse i forhold til voksne – samt børn og unge

Det anbefales, at der sker en gennemskrivning af afsnittene om magtanvendelse i forhold til hhv. voksne (219 – 226) og børn og unge (227 – 244). Der forekommer således at være en række ubegrundede forskelle i beskrivelsen, som risikerer at give anledning til misforståelser om forskelle mellem voksenbestemmelserne og børn- og unge bestemmelserne. Beskrivelsen af børn- og ungebestemmelserne forekommer mere detaljerede.

308.

Det foreslås, at det tilføjes, at et mere intensivt tilsyn også kan begrundes i, at socialtilsynet ikke nærer tillid til troværdigheden af de oplysninger, de har modtaget.

328.

Jf. tidligere bemærkninger om de udbredte problemer med korrekt angivelse af tilbuddenes juridiske status (fx § 107 eller § 85 i almen bolig) foreslås det, at tilsynet forpligtes til at være særlig opmærksom på rigtigheden af de afgivne oplysninger om juridisk driftsgrundlag.

337.

Det foreslås, at Auditfunktionens årsrapport tillige indeholder en redegørelse af, hvordan der er ydet vejledning mv. til socialtilsynene i det forløbne år.

Med venlig hilsen



Syster Kristensen

Landsformand