



Rapport fra arbejdsgruppen om kulegravning af private opholdssteder og botilbud

Udarbejdet af : Amtsråds foreningen og Socialministeriet

Kapitel 1.....	4
1.1. Indledning	4
1.1.1. Arbejdsgruppens kommissorium, opgaver og resultater.....	5
1.1.2. Arbejdsgruppens sammensætning	6
1.1.3. Fremgangsmåde/undersøgelsesmetode	7
1.2. Sammenfatning af arbejdsgruppens konklusioner og forslag	8
1.2.1 Et principielt udgangspunkt	8
1.2.2 Økonomivurderingen	10
1.2.3 Krav til organiseringen af opholdssteder og botilbud	11
1.2.4 Det pædagogiske tilsyn	13
1.2.5 Øvrige problemstillinger	13
 Kapitel 2. Kommuners og amters opgaver og brug af private opholdssteder og botilbud	 14
2.1. Gennemgang af visitations- og anbringelsesprocedure.....	14
2.1.1. Reglerne for børn og unge	14
2.1.2. Reglerne for voksne	14
2.1.3. Udviklingen efter finansieringsreformen pr. 1. januar 2002.....	15
2.2. Forholdet mellem kommuners/amters forsyningsforpligtelse og godkendelses- og tilsynsproceduren.....	15
2.3. Økonomiske styringsmuligheder og -problemer	17
2.4. Et principielt udgangspunkt	18
 Kapitel 3. De retlige rammer for godkendelse og tilsyn.....	 21
3.1. Indledning	21
3.2. Opholdssteder for børn og unge	21
3.3. Private botilbud for voksne	23
 Kapitel 4. Vejledningerne fra KL og Amtsrådsforeningen ..	 26
4.1. Indledning	26
4.2. Krav til organiseringen af private opholdssteder og botilbud	26
4.3. Krav til opholdssteders og botilbuds økonomi.....	27
4.3.1. Lønudgifter til medarbejdere	27
4.3.2. Ejendomsudgifter	28
4.3.3. Øvrige udgifter	29
4.3.4. Opsparing af overskud og hensættelse.....	30
4.3.5. Det pædagogiske tilsyn	32
4.3.6. Sagsbehandlingen.....	32
 Kapitel 5. Beskrivelse af specifikke problemstillinger	 34
5.1. Indledning	34
5.2. Økonomivurderingen	34
5.2.1 Lønninger	34
5.2.2. Ejendomsudgifter	35
5.2.3. Øvrige udgifter	36
5.2.4. Opsparing af overskud	37

5.3. Organisering	39
5.3.1. Kravet om organisering som selvstændig juridisk enhed med adskilt økonomi.....	39
5.3.2. Organisationsform.....	43
5.4. Det pædagogiske tilsyn.....	46
5.4.1 Det kommunale og det amtskommunale tilsyn	46
5.5. Øvrige Problemstillinger	47
5.5.1 Samspillet mellem amter og kommuner.....	47
5.5.2. EU-retten.....	47
5.5.3. Anbringelse på eget værelse	48
5.5.4 Ophold i privat botilbud med individuel lejekontrakt.....	50
5.5.5 Magtanvendelse i opholdssteder og botilbud.....	50
5.5.6 Opholdssteder og botilbud organiseret som fonde	50
Bilag 1.....	52
Spørgeskema.....	52
Bilag 2.....	59
Brev til erhvervs- og selskabsstyrelsen.....	59
Bilag 3.....	61
Brev til civilretsdirektoratet.....	61
Bilag 4.....	63
Brev til private organisationer	63
Bilag 5.....	65
Brev fra Erhvervs- og selskabsstyrelsen.....	65
Bilag 6.....	66
Brev fra civilretsdirektoratet.....	66
Bilag 7.....	68
Breve fra Børnesagens Fællesråd.....	68
Bilag 8.....	70
Brev fra Blå Kors.....	70
Bilag 9.....	73
Brev fra LOS.....	73
NOTAT	75
Knud Foldschack/John Højgaard Jensen.....	75

Kapitel 1.

1.1. Indledning

I forbindelse med forhandlingerne mellem regeringen og de kommunale parter om amters og kommuners økonomi i 2003 var der enighed om, at der grundet det begrænsede økonomiske råderum i de kommende år er behov for en opbremsning af den hidtidige udgiftsvækst. Der var endvidere enighed om at understøtte opbremsningen af udgiftsudviklingen på området gennem en række initiativer på kort og længere sigt.

På den baggrund blev det bl.a. aftalt mellem regeringen og de kommunale parter, at der skulle foretages en kulegravning af de eksisterende regler og praksis i forhold til de private opholdssteder for børn og unge og de private botilbud for voksne.

Udgangspunktet for denne arbejdsgruppe såvel som for den arbejdsgruppen om den særlige støtte til børn og unge efter serviceloven er, at udgifterne til børne- og ungeområdet i en årrække har været stærkt stigende, og at der er udsigt til en fortsat meget betydelig vækst, jf. analysen heraf i ”Udfordringer og muligheder - den kommunale økonomi frem mod 2010”. Også på voksenområdet har der været en meget betydelig årlig udgiftsvækst.

Spørgsmålet om anvendelsen af opholdssteder for børn og unge og private botilbud for voksne havde allerede før økonomiforhandlingerne været drøftet på et møde den 2. april 2002 mellem socialminister Henriette Kjær, formand for Amtsrådsforeningen Kristian Ebbensgaard og formand for Kommunernes Landsforenings Social- og Arbejdsmarkedsudvalg Vagn Ry Nielsen. Der var også her enighed om at nedsætte en arbejdsgruppe til at foretage et serviceeftersyn af regler og praksis i relation til de private tilbud.

Kulegravningen sigter således mod flere formål, nemlig at pege på virkemidler i lovgivning og praksis i henhold til lovgivningen, der kan bidrage til:

- at understøtte, at der sker en opbremsning af udgiftsvæksten på området,
- at skabe et bedre grundlag for samarbejdet mellem de offentlige myndigheder og de private tilbud,
- at overveje behovet for en eventuel ændring af regelsættet på området.

1.1.1. Arbejdsgruppens kommissorium, opgaver og resultater

Der blev udarbejdet følgende kommissorium for arbejdsgruppen om kuldegravning af private opholdssteder og botilbud:

Aktuelle problemstillinger

De eksisterende regler om godkendelse og tilsyn med de private opholdssteder for børn og unge har været i brug siden 1. juli 1998. På voksenområdet har de eksisterende regler været anvendt siden 1. juli 2000. Der har været rejst kritik af, at retsgrundlaget for socialpædagogiske opholdssteder er flydende. Det kan således være vanskeligt ud fra lovtæst og vejledning at få den fornødne klarhed over en lang række detaljspørgsmål.

Socialministeriet har både i forbindelse med tilsyns- og godkendelsesproceduren på børn og ungeområdet og på voksenområdet modtaget en række henvendelser fra amter, botilbud og socialpædagogiske opholdssteder. Der har især været peget på problemer vedrørende amternes godkendelse af de økonomiske forhold i botilbuddene og på de socialpædagogiske opholdssteder. Herudover har der været peget på problemer med udskillelse af de enkelte dele, det kan f.eks. være aktiveringstilbud, skole-/fritidstilbud og behandlingstilbud i et botilbud, der tidligere har været drevet som en samlet juridisk og økonomisk enhed. Godkendelse og tilsyn handler om at finde den passende balance mellem hensynet til at have kontrol med de offentlige midler og hensynet om at sikre en bred og varieret anbringelsesvifte.

Arbejdsgruppens opgaver

Der nedsættes derfor en arbejdsgruppe på embedsmandsplan, som skal foretage en kulegravning af området for private opholdssteder hvor de eksisterende regler og praksis skal gennemgå et serviceeftersyn.

Arbejdsgruppen skal under sit arbejde primært beskæftige sig med følgende:

- *Indsamle og analysere oplysninger om amternes grundlag og praksis i forbindelse med godkendelse af og tilsyn med de private opholdssteder.*
- *Kritisk gennemgå de regler i serviceloven, der har tilknytning til godkendelse og tilsyn med opholdsstedsområdet for både børn og unge og for voksne og de dertil knyttede vejledninger.*
- *I forbindelse med gennemgang af regler og praksis skal bl.a. følgende spørgsmål belyses.*
 - *Krav til organiseringen*
 - *Krav til økonomivurderingen*
 - *Kravet om juridisk selvstændige enheder, herunder sammensætningen af bestyrelser.*
 - *Godkendelse – hvordan sikres fleksibilitet og styring.*
 - *Udførelsen af det pædagogiske tilsyn.*
 - *Den generelle sagsbehandling.*

- *EU-retligt perspektiv, hvilken betydning har fri bevægelighed af tjenesteydelser?*
- *Giver de eksisterende regler tilstrækkeligt med mulighed for etablering af fleksible tilbud på grænsen mellem forebyggelse og anbringelse?*

Arbejdsgruppens resultater

- *Arbejdsgruppen kan komme med forslag til ændringer i regler, praksis og/eller vejledninger på området fra Socialministeriet, KL og Amtsrådsforeningen.*
- *Arbejdsgruppen kan komme med forslag til andre tiltag, der kan belyse problematikken nærmere.*
- *Arbejdsgruppen kan endvidere bidrage til arbejdsgruppen om gennemgang af særlig støtte områdets analyse om kapacitetstilpasning, matchning og økonomi.*

Arbejdsgruppen kan i forbindelse med sit arbejde tage kontakt med andre myndigheder, organisationer eller andre, der har særlig viden om forhold af betydning for gruppens arbejde.

Arbejdsgruppens arbejde skal være afsluttet ved udgangen af oktober 2002.

1.1.2. Arbejdsgruppens sammensætning

Arbejdsgruppen er sammensat med repræsentanter fra flg.:

Socialministeriet (formandskab og sekretariat)

Kommunernes Landsforening (sekretariatsbistand)

Amtsrådsforeningen (sekretariatsbistand)

Københavns Kommune

Frederiksberg Kommune

Som formand for arbejdsgruppen udpeges afdelingschef i Socialministeriet Grethe Buss.

Ved afslutningen på rapporten har arbejdsgruppen følgende sammensætning:
 Socialministeriet: Afdelingschef Grethe Buss. Kontorchef Kirsten á Rogvi, fuldmægtig Birgitte Kragelund, fuldmægtig Nina Eg Hansen og praktikant Dorte Søndergaard, kontoret for børn, unge og familie. Souschef Karin Munk Petersen, kontoret for udsatte grupper. Fuldmægtig Michael Harboe Paulsen, kontoret for handicappede og boliger. Fuldmægtig Merete Mygind, økonomisk statistisk kontor.

Kommunernes Landsforening: Konsulent Henrik Skovdal.

Amtsrådsforeningen: Fuldmægtig Poul Linnet Olesen.

Københavns Kommune: Fuldmægtig Knud Krogsgaard.

Frederiksberg Kommune: Vicekontorchef Søren Gøthler.

Arbejdsgruppen har holdt i alt 8 møder.

1.1.3. Fremgangsmåde/undersøgelsesmetode

Rapporten bygger på viden fra:

1. Spørgeskemaundersøgelse.
2. Arbejdsgruppens parter, herunder viden og erfaringer hentet fra konkrete sager/henvendelser til arbejdsgruppens parter.
3. Udtalelser fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og Civilretsdirektoratet.
4. Yderligere oplysninger fra de private opholdssteder og botilbudsorganisationer.

Ad 1) Spørgeskemaundersøgelsen

For at kunne beskrive og vurdere de eksisterende regler og praksis har arbejdsgruppen gennemført en kvalitativ undersøgelse. Formålet med denne var at belyse de områder, som er anført i kommissoriet samt at få amter, kommuner og de private opholdssteder og botilbud til at udpege eventuelle problemstillinger, som ville være relevante at inddrage i det videre arbejde med rapporten. Socialministeriet stod for afviklingen af undersøgelsen.

Den kvalitative spørgeskemaundersøgelse har omfattet samtlige amter, 28 større og mindre kommuner rundt om i landet samt organisationerne SUF (Den Sociale Udviklingsfond), LOS (Landsforeningen af Opholdssteder og Skole - Behandlingstilbud), Blå Kors, BF (Børnesagens Fællesråd) samt to af deres medlemsorganisationer Ungdommens Vel og Kristelig Forening til Bistand for børn og unge.

Udgangspunktet for undersøgelsen var at få uddybet problemstillinger indenfor følgende områder (jf. bilag 1):

- De private steders organisering.
- De offentlige myndigheders økonomivurdering af stederne.
- Praksis omkring amternes pædagogiske tilsyn.
- Sagsbehandlingen.

Ad 2) Viden fra arbejdsgruppens parter, herunder viden og erfaringer hentet fra konkrete sager/henvendelser til arbejdsgruppens parter

Både Socialministeriet, ARF og KL har løbende modtaget henvendelser fra organisationer og konkrete opholdssteder/botilbud, amter og kommuner, hvor der er rejst spørgsmål om regelsættet på området og dets anvendelse. Herudover har Socialministeriet modtaget en række spørgsmål fra Folketingets Socialudvalg, der vedrører regelsættet og dets anvendelse.

Ad 3) Udtalelser fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og Civilretsdirektoratet

I forbindelse med afsnittet om organisering, rapportens punkt 5.2, er der til belysning af en række konkrete problemstillinger vedrørende organiseringen,

blevet indhentet ekspertudsagn fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og Civilretsdirektoratet.

Ad 4) Yderligere oplysninger fra organisationerne

Ligeledes har arbejdsgruppen indhentet nærmere oplysninger fra opholdstedernes/botilbudenes organisationer til belysning af de problemer, der har været rejst med hensyn til organiseringen.

1.2. Sammenfatning af arbejdsgruppens konklusioner og forslag

1.2.1 Et principielt udgangspunkt

Arbejdsgruppen er nedsat med henblik på at foretage en kulegravning af regler og praksis for godkendelse og tilsyn med private opholdssteder og botilbud. Kulegravningens formål har været at bidrage til at understøtte en opbremsning af udgiftsvæksten i socialektoren, at skabe et bedre grundlag for samarbejdet mellem de offentlige myndigheder og de private, samt at overveje behovet for eventuelle ændringer af regelsættene på området.

I denne rapport gennemgås regelsæt for godkendelse og tilsyn med private opholdssteder og botilbud og praksis, som den opleves hos de private organisationer m.fl., i amter og i kommuner. En egentlig analyse af praksis har ligget uden for arbejdsgruppens rammer.

Arbejdsgruppen har undervejs udvekslet synspunkter om, hvorvidt de gældende regler er et egnet udgangspunkt for samarbejdet mellem kommuner og amter og de private udbydere.

Arbejdsgruppen er opmærksom på, at der ved godkendelse og tilsyn med opholdssteder og botilbud bør tilstræbes en balance mellem forskellige hensyn, herunder respekten for de private tilbuds særlige forhold og ønsket om at sikre en offentlig kontrol med tilbudenenes faglige kvalitet, sammenhængen mellem pris og kvalitet og anvendelsen af offentlige midler.

Amtsrådsforeningen og de øvrige kommunale parter har tilkendegivet, at man er åbne over for at drøfte andre styringsmodeller, prisfastsættelsesmetoder mv., herunder forudsætningerne for og konsekvenserne af sådanne andre metoder. Indtil dette måtte ske, lægger disse medlemmer imidlertid vægt på, at der – til gavn for alle - bliver skabt en større klarhed om regelsæt og holdninger.

Disse medlemmer understreger, at mulighederne for at leve op til den økonomiske politik – også på dette område – forudsætter, at amterne har rådighed over de nødvendige styringsværktøjer, men at disse naturligvis skal anvendes i respekt af de private tilbuds særlige forhold og under hensyn til den gældende lovgivning på området.

Socialministeriet er enig i, at (amts)kommunerne har brug for styringsredskaber til at styre den (amts)kommunale økonomi.

Socialministeriet finder imidlertid ikke, at kulegravningen kan bidrage til en opbremsning af den (amts)kommunale udgiftsvækst på området uden forudgående ændringer af lovgivningen på området.

Arbejdsgruppen er enige om, at muligheden for også på dette område at foretage en opbremsning af væksten i de sociale udgifter, er betinget af en lovhjemmel til, at amtsrådene kan fastsætte serviceniveauet i de private tilbud, på samme måde som i de offentlige tilbud.

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

Arbejdsgruppen har som sagt ikke haft mulighed for at foretage en egentlig analyse af amternes praksis, men arbejdsgruppen vurderer, at amternes administrative praksis som udgangspunkt lever op til intentionerne i socialministeriets vejledninger og i de supplerende vejledninger fra Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening.

Opholdsstedernes forskellighed har imidlertid i nogle sager rejst problemstillinger hvis løsning ikke umiddelbart entydigt følger af reglerne.

Håndteringen af disse sager har kunnet give anledning til usikkerhed, debat og mytedannelse. For at imødegå disse ulemper foreslår arbejdsgruppen at der bliver nedsat en midlertidig kontaktgruppe eller dialogforum, med det formål at opsamle viden og erfaring om praksis. Socialministeriet vil udarbejde en model herfor inden udgangen af marts 2003. Der skal være enighed om den valgte model i KL, Amtsrådsforeningen og Socialministeriet. Der vil ikke være tale om et beslutnings- eller ankeorgan.

Arbejdsgruppen har ud fra de oplysninger der er indkommet og den viden arbejdsgruppen i øvrigt har kendskab til, drøftet en række problemstillinger. Arbejdsgruppen har ikke i rapporten behandlet samtlige de problemstillinger, der er rejst overfor arbejdsgruppen, men har behandlet de spørgsmål der er vurderet at have en mere generel og principiel karakter.

I det følgende sammenfattes arbejdsgruppens konklusioner for de områder, der især har givet anledning til drøftelse, herunder om drøftelserne har givet anledning til forslag om ændringer af regelsættene på området.

Det drejer sig om:

- Økonomivurderingen.
- Krav til organiseringen af opholdssteder og botilbud.
- Det pædagogiske tilsyn.
- Øvrige problemstillinger.

1.2.2 Økonomivurderingen

Lønudgifter

Arbejdsgruppen er enige om, at der generelt ikke bør tilsigtes et højere lønniveau på det private opholdssteds/botilbudsområde end i de offentlige tilbud, men at det skal være muligt at honorere en særlig indsats eller særlige kvalifikationer, der har betydning for tilbudets faglige kvalitet.

Arbejdsgruppen er desuden enige om, at meget lange arbejdstider og tilsvarende høje lønninger bør afvises, hvis den konkrete løsning ikke er faglig forsvarlig i forhold til den enkelte målgruppes særlige behov.

Arbejdsgruppen konstaterer, at det er muligt for opholdsstedet/botilbudet at honorere særlige kvalifikationer, der har betydning for tilbuddets faglige kvalitet, når de gennemsnitlige offentlige lønninger for tilsvarende medarbejdergrupper anvendes som udgangspunkt for fastsættelse af en samlet lønsum.

Arbejdsgruppen konstaterer endelig, at der i Amtsrådsforeningens og Kommunernes Landsforenings fælles vejledninger er mulighed for at tage et individuelt hensyn ved fastsættelsen af en samlet lønramme i relation til medarbejdersammensætninger og normeringer begrundet i det enkelte opholdssteds/botilbuds særlige målgruppe.

På den baggrund har arbejdsgruppen ikke fundet behov for at foreslå ændrede regler om godkendelse af lønninger i private opholdssteder og botilbud.

Ejendomsudgifter

Det har ikke været muligt for arbejdsgruppen at vurdere de tre modeller, der ligger til grund for amternes vurdering af ejendomsudgifterne. Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening foretager en analyse med henblik på at vurdere behovet for at revidere de tre modeller og evt. konsekvenser af ændringer heraf inden udgangen af marts 2003.

Arbejdsgruppen konstaterer, at en revision af modellerne skal tilgodese to overordnede hensyn:

- Personer, selvejende institutioner mv., der stiller en af dem selv helt eller delvist finansieret ejendom til rådighed for et privat botilbud, skal have et rimeligt afkast af deres investering.
- Det offentlige skal ikke (varigt) betale for en formuetilvækst udover ovennævnte rimelige afkast af investeringen i en privat ejendom.

Arbejdsgruppen konstaterer også, at der ikke bør ske erhvervelse af luksusejendomme finansieret for offentlige midler.

Amtsrådsforeningen, Kommunernes Landsforening og Socialministeriet er enige om i fællesskab at vurdere behovet for en revision af modellerne for vurderingen af ejendomsudgifterne, når resultatet af analysen foreligger.

Øvrige udgifter

Arbejdsgruppen konstaterer, at der i Amtsrådsforeningens og Kommunernes Landsforenings fælles vejledninger, er mulighed for at foretage en konkret vurdering af det enkelte opholdssted/botilbud, således der kan afholdes rimelige udgifter hertil.

Arbejdsgruppen konstaterer videre, at et opholdssted/botilbud godt kan købe ydelser hos en landsorganisation som f.eks. revisorhjælp, efteruddannelse mv., i den udstrækning de økonomiske transaktioner i forbindelse hermed fremgår tydeligt, kvaliteten af ydelserne er i orden, udgifterne er på et konkurrencedygtigt niveau og der er sammenhæng mellem pris og kvalitet.

Der vil ikke kunne godkendes et fast årligt, ikke nærmere specificeret administrationsgebyr eller lignende fra opholdssted/botilbud til landsorganisation.

Arbejdsgruppen finder derfor ikke anledning til at foreslå ændrede regler for vurderingen af øvrige udgifter.

Hensættelse af overskud

Arbejdsgruppen er enige om, at det er formålstjenligt at opholdssteder og botilbud har mulighed for at hensætte til konsolidering, da en manglende reservekapital kan indebære en risiko for den fortsatte hensigtsmæssige drift for opholdsstedet eller botilbuddet og i værste fald nødvendiggøre en uønsket lukning. Dette rejser problemer for konkrete brugere af det private tilbud, ligesom det også kan begrænse den samlede tilbudsvifte.

Arbejdsgruppen konstaterer, at vejledningerne fra KL og ARF i relation til både børne – og voksenområdet giver mulighed for at foretage en vis opsparring til konsolidering. Vejledningerne er endvidere efter deres natur ikke bindende, så skulle særlige tilbud, som fortsat ønskes bevaret på markedet, være ramt af en meget svingende efterspørgsel og dermed risiko for uønsket lukning på grund af midlertidig svigtende efterspørgsel, vil det også være muligt for beliggenhedsamtet at godkende større hensættelser, lavere belægningsprocent til beregning af pladspriser mv.

På den baggrund har arbejdsgruppen ikke fundet behov for at foreslå ændrede regler om hensættelse af overskud.

1.2.3 Krav til organiseringen af opholdssteder og botilbud

Kravet om selvstændige juridiske enheder

Arbejdsgruppen er enige om, at kravet om, at forskellige aktiviteter skal være organiseret som selvstændige juridiske enheder, som hovedregel bør opretholdes men at der indføres mulighed for, at amterne med udgangspunkt i generelle kriterier kan dispensere fra dette krav, når særlige forhold taler herfor.

I den samlede vurdering om der kan ske en afvigelse af kravet bør bl.a. indgå:

- Om målgruppen og brugerne for de forskellige aktiviteter er sammenfaldende
- Om det er pædagogisk velbegrundet
- Om de aktiviteter, der indgår i den juridiske enhed, befinder sig på samme fysiske adresse eller i umiddelbar nærhed.

Det bør endvidere indgå, at amtet ved en afvigelse af kravet om selvstændige juridiske enheder, skal sikre, at der udarbejdes særskilte regnskaber og budgetter for hver aktivitet samt, at der tages stilling til anvendelse af eventuel formue for alle aktiviteter ved ophør/lukning.

Det bør også afklares, hvilke regelsæt, der i givet fald skal lægges til grund for godkendelse og tilsyn med tilbud, der rummer flere aktiviteter, herunder amtets kompetence til at godkende og føre tilsyn med sideaktiviteten.

Arbejdsgruppen anbefaler, at Socialministeriet udarbejder forslag til ændringer af socialministeriets vejledninger på børne- og voksenområdet inden udgangen af marts 2003 og i fornødent omfang inddrager Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening i en drøftelse heraf.

Opholdssteder og botilbud oprettet med tilknytning til en forening eller organisation

Arbejdsgruppen finder, at det er nødvendigt at overveje nærmere hvilke krav, der bør stilles til sammensætningen af bestyrelser for de opholdssteder og botilbud, der er organiseret som fonde.

I vurderingen af hvilke krav der bør stilles til sammensætningen af bestyrelser, bør indgå hvordan, der sikres en hensigtsmæssig balance mellem hensynet til at en landsorganisation eller lign. får mulighed for at bidrage med viden og erfaring til gavn for driften af de enkelte opholdssted/botilbud og hensynet til at der sikres en ledelsesmæssig uafhængighed.

Arbejdsgruppen anbefaler, at Socialministeriet, Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening i fællesskab foretager en undersøgelse, af hvilke krav til bestyrelsessammensætningen amtskommunen skal gøre gældende ved vurdering af opholdssteders og botilbuds generelle egnethed. I undersøgelsen inddrages i nødvendigt omfang bistand fra relevante myndigheder.

Selskabsformer

Arbejdsgruppen finder, at de krav, der stilles til private opholdssteders og botilbuds organisering skal ske i en balance mellem hensynet til opholdsstedernes og botilbudenes indholdsmæssige og faglige fleksibilitet, for så vidt angår valg af pædagogik, værdigrundlag mv. og de hensyn amterne via godkendelse og tilsyn skal sikre, herunder retssikkerhedslovens §43 stk. 1.

Arbejdsgruppen er enige om, at muligheden for at indføre et generelt krav om en organisering som fond/selvejende institution bør overvejes nærmere. Arbejdsgruppen anbefaler, at der i vurderingen af muligheden for at indføre et generelt krav om en organisering som selvejende institution/fond, tages

højde for forskellige tilbudstyper og størrelser af opholdssteder og botilbud. Herudover skal der i vurderingen indgå overvejelser:

- Om indførelse af et generelt krav vil have utilsigtede konsekvenser for den faglige og indholdsmæssige fleksibilitet i opholdssteder og botilbud, dvs. muligheden for at tilrettelægge et tilbud i overensstemmelse med en bestemt metode, pædagogik, værdier mv.
- Om indførelse af et generelt krav til have utilsigtede konsekvenser for markedet, herunder om det kan sandsynliggøres, at fagligt kvalificerede og velfungerende opholdssteder og botilbud, må lukke eller afvikles, hvis der indføres et generelt krav.
- Behovet for at indføre en mulighed for at dispensere fra et evt. krav.

Arbejdsgruppen anbefaler, at Socialministeriet, Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening inden udgangen af marts 2003 i fællesskab gennemfører de nævnte undersøgelser og i nødvendigt omfang inddrager relevante myndigheder heri.

1.2.4 Det pædagogiske tilsyn

Arbejdsgruppen har drøftet, hvorvidt det er hensigtsmæssigt, at amterne, som et led i det generelle tilsyn, gennemfører samtaler med de enkelte beboere – eller om dette bl.a. for at skåne beboerne må forbeholdes de anbringende myndigheder. Der er i arbejdsgruppen enighed om, at det måtte være op til amtets konkrete vurdering i hver enkelt sag, hvornår og hvordan det vil være fornuftigt at gennemføre samtaler med beboerne i forbindelse med et pædagogisk tilsyn.

Arbejdsgruppen vurderer ikke, at der generelt er problemer i forhold til hyppigheden i tilsynsbesøg, men arbejdsgruppen er enige om, at der kan være behov for bør overvejes at udarbejde en mere uddybende vejledning for udførelsen af det pædagogiske tilsyn. Arbejdsgruppen anbefaler Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening at inddrage dette spørgsmål ved kommende revideringer af deres fælles vejledninger.

1.2.5 Øvrige problemstillinger

Arbejdsgruppen finder, at det er relevant at evaluere § 49 og overveje, om der eventuelt er behov for at foretage en anden sontring, end den der i dag er givet i § 49 stk. 1 og 2. og den nuværende sontring mellem familieplejebegrebet og opholdssteder.

Arbejdsgruppen anbefaler, at Socialministeriet undersøger behovet for at klargøre reglerne om magtanvendelse og i fornødent omfang inddrager de kommunale parter i en drøftelse heraf.

Kapitel 2. Kommuners og amters opgaver og brug af private opholdssteder og botilbud

2.1. Gennemgang af visitations- og anbringelsesprocedure

2.1.1. Reglerne for børn og unge

Når en kommune har besluttet, at et barn eller en ung skal anbringes uden for hjemmet, kan dette ske på en døgninstitution, i en plejefamilie eller på et privat opholdssted. Udgifterne i forbindelse med anbringelsen afholdes af kommunen op til en grundtakst – dog højst de faktiske udgifter – der i 2002 udgør 402.100 kr. årligt for under 18 årige og 290.700 kr. årligt for over 18 årige. Amtet afholder udgifterne over grundtaksten.

Opholdssteder kan også blive valgt i forbindelse med en aflastningsordning eller et tilbud om døgnophold for både forældremyndighedens indehaver, barnet eller den unge og andre medlemmer af familien (familiebehandling). Også her finansierer kommunen op til grundtaksten, mens amtet finansierer udgifterne over grundtaksten.

Amtets finansiering over grundtakst forudsætter i alle tilfælde, at der er enighed mellem kommune og amt om tilbuddet og prisen for dette.

2.1.2. Reglerne for voksne

Private botilbud for voksne er en af valgmulighederne, når en person ønskes tilbudt enten et kommunalt eller et amtsligt midlertidigt botilbud efter serviceovens §§ 91 eller 93. Det skal særligt nævnes, at private døgnbehandlingstilbud for narkomaner er omfattet af servicelovens § 93 kombineret med lovens § 81.

Kommunen afholder som udgangspunkt udgifterne til midlertidige kommunale botilbud 100 %. Amtet kan dog indgå en aftale med kommunen om at finansiere udgifterne over grundtaksten for amtslige døgntilbud for voksne, hvis det kommunale tilbud aflaster amtets forpligtelse, dvs. hvis personen med rette kunne have været visiteret til et amtsligt tilbud. Dette forudsætter enighed om tilbud og prisfastsættelse.

I relation til midlertidige amtslige botilbud – bortset fra døgnbehandlingstilbud til narkomaner – afholder kommunen udgifter op til en grundtakst – dog højst de faktiske udgifter – der i 2002 udgør 290.700 kr. årligt. Amtet afholder udgifterne over grundtaksten. Det er kommunen, der indstiller til tilbuddet, og amtets finansiering over grundtakst forudsætter enighed om tilbud og prisen for dette.

Der gælder særlige regler i relation til døgnbehandling af narkomaner. Amtet har her visitationskompetencen alene og betaler derfor de fulde udgifter i de første 120 dage inden for de seneste 365 dage. Herefter betaler kommunen en grundtakst på 103.100 kr. årligt, mens amtet betaler resten af udgifterne. Der er her ikke en betingelse om enighed om visitation.

2.1.3. Udviklingen efter finansieringsreformen pr. 1. januar 2002

Som anført ovenfor er det efter den 1. januar 2002 den absolutte hovedregel, at amter og kommuner skal være enige om visitation, betaling mv. for at kunne forbringe hinanden økonomisk.

Der har i forbindelse med gennemførelsen af reformen været en række overgangsproblemer. Langt de fleste af disse er på nuværende tidspunkt løst.

De kommunale parter har oplyst, at det har vist sig, at reformen nødvendiggør og støtter et øget samarbejde mellem kommuner og amter. De oplyser videre, at dette er med til at løse nogle af de hidtidige problemer i relation til opholdssteder og private tilbud, f.eks.:

- Der har tidligere været en del tilfælde, hvor opholdssteder og private døgntilbud i forbindelse med de konkrete aftaler med den anbringende kommune har betinget sig betaling for konkrete ydelser, der allerede er omfattet af det godkendte budget.
- Der har været en del tilfælde, hvor opholdssteder og private døgntilbud i forbindelse med de konkrete aftaler med den anbringende kommune har betinget sig meget lange opsigelsesvarsler.

Parterne oplyser endeligt, at begge problemer er blevet og må fortsat forventes at blive væsentligt mindre efter finansieringsreformen, hvor amterne skal være enige i visitation, betaling og andre vilkår for tilbud over grundtakst.

2.2. Forholdet mellem kommuners/amters forsyningsforpligtelse og godkendelses- og tilsynsproceduren

Udgangspunktet i serviceloven er, at der skal være størst mulig fleksibilitet i den kommunale og amtskommunale opgavevaretagelse. Kommunalbestyrelsen/amtsrådet kan vælge at opfylde den (amts)kommunale opgaveforpligtelse med døgntilbud på hhv. børne- og voksenområdet ved at inddrage andre, herunder selvejende institutioner, foreninger, organisationer mv. eller andre private kredse i opgaveløsningen. Der stilles generelt ikke krav om bestemte organisationsformer. Døgninstitutioner til børn og unge efter servicelovens § 51 kan dog udelukkende drives af amter og kommuner eller som selvejende institutioner amtskommunen indgår aftale med.

Der er ikke sammenfald mellem forsyningsforpligtelsen og tilsyns- og godkendelseskompetencen. Forsyningsforpligtelsen påhviler den

anbringende amtskommune, mens tilsyns- og godkendelseskompetencen påhviler den stedlige amtskommune.

Formålet med tilsyns- og godkendelseskompetencen er at sikre kvaliteten i de private opholdssteder og botilbud, at der er en rimelig sammenhæng mellem pris og kvalitet og at der ikke for offentlige midler foretages privat formueakkumulation.

Der tages stilling til tilbuddets generelle egnethed. Amtskommunen kan ikke sige nej til den generelle godkendelse, alene fordi det private tilbud i forskellige grader afviger fra de gældende forhold på det amtskommunale institutionsområde eller, fordi amtskommunen ikke selv ønsker at bruge stedet som led i opfyldelsen af sin forsyningsforpligtelse – men det private tilbud skal kunne sandsynliggøre, at nogen vil bruge det, for at kunne få en godkendelse.

Den anbringende (amts)kommune vurderer stedets konkrete egnethed i forhold til den enkelte bruger, herunder om den finder prisen rimelig eller den vil vælge et andet offentligt eller privat døgntilbud.

At tilbudet er godkendt betyder, at opholdsstedet/botilbudet er godkendt til anbringelse, således at kommuner eller amtskommuner – afhængig af, hvem der har visitationskompetencen – kan indgå aftale om køb af pladser uanset hvor det private opholdssted eller botilbud geografisk er beliggende.

Socialministeriet konstaterer, at de eksisterende regler bygger på, at markedsmekanismer, i en vis udstrækning, bidrager til at regulere området.

KL og Amtsrådsforeningen konstaterer, at en regulering via markedsmekanismer vil forudsætte en egentlig fri konkurrence, der ikke er til stede i dag.

Fri konkurrence forudsætter bl.a. at amter og kommuner får de samme muligheder som private for at byde ind på opgaven, hvilket bl.a. forudsætter bedre muligheder for at etablere- og anlægge nye pladser end det er tilfældet i dag.

En regulering via markedsmekanismer forudsætter desuden en overskydende pladskapacitet og en accept af at opholdssteder og botilbud risikerer at gå fallit som følge af manglende belægning i perioder med svigtende efterspørgsel.

Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen konstaterer endelig, at mere usikkert og ustabil marked kan få negative konsekvenser for anbragte børn, unge og voksne, som følge af en manglende kontinuitet i anbringelsen.

Det private område medvirker til, at der kan sikres en bred vifte af tilbud, men har også et mere usikkert eksistensgrundlag, fordi det enkelte tilbuds overlevelse er afhængig af benyttelse via tilstrækkeligt salg af enkeltpladser – på tværs af amtsgrænser. Dette er en forudsætning for at sikre den tilstrække lige fleksibilitet.

2.3. Økonomiske styringsmuligheder og -problemer

Efterspørgselspresset på bl.a. socialområdet kombineret med den økonomiske politik stiller kommuner og amter over for meget store udfordringer i de kommende år. Der er, jfr. regeringens aftaler med de kommunale parter om økonomien for 2003 enighed om, at der er behov for opbremsning af den hidtidige udgiftsvækst, og at denne opbremsning skal støttes af en række initiativer på kort og længere sigt. Arbejdsgruppen om de private tilbud er i aftalerne placeret i relation til ”det korte sigt”.

For at kunne drøfte mulige initiativer i relation til opholdssteder og private botilbud har arbejdsgruppen taget udgangspunkt i kommuners og amters nuværende økonomiske styringsmuligheder i relation til disse tilbud.

Enkelt analyseret kan økonomiske styringsmuligheder på det område, hvor opholdssteder eller private botilbud til voksne finder anvendelse, relateres til

1. efterspørgselen efter ydelser,
2. udbuddet af ydelser (kapacitetsstyring),
3. serviceniveauet og prisen på ydelser.

Ad 1. Det ligger uden for arbejdsgruppens kommissorium at forholde sig til efterspørgselen efter døgntilbud til børn og unge eller voksne. Spørgsmålet for så vidt angår børn og unge og handicappede indgår i to af de andre arbejdsgrupper på socialområdet, der er indeholdt i økonomiaftalen for 2003.

Ad 2. Det samlede udbud af døgntilbud til børn, unge og voksne er sammensat af amters og kommuners tilbud og af opholdssteder og private botilbud. Der er ikke i gældende regler mulighed for at afslå at godkende et privat tilbud med den begrundelse, at der ikke er behov for flere tilbud af den pågældende art, eller at beliggenhedsamtet/kommunerne i amtet ikke ønsker at bruge tilbuddet. Det er tilstrækkeligt, at det kan sandsynliggøres, at nogen vil bruge tilbuddet.

Dette er mindre problemfyldt i perioder, hvor efterspørgselen generelt overstiger udbuddet – dog kan der også i sådanne perioder være tilbudstyper, som der er mindre behov for. I perioder med vigende efterspørgsel, eventuelt kombineret med et større offentligt udbud af ydelser, rejser det gældende regelsæt en række principielle spørgsmål, f.eks. i relation til lukning eller måske endog konkurs i de private tilbud. Dette kan på den ene side give problem for de børn, unge eller voksne, der fortsat måtte være i et tilbud. På den anden side forekommer det ikke problemfrit eventuelt at anvende offentlige midler til at opretholde en overflødig pladskapacitet.

Ad 3. Amternes godkendelses- og tilsynsopgaver i relation til opholdssteder og private botilbud pålægger beliggenhedsamterne at stå inde for kvaliteten/den generelle egnethed af tilbuddene i forhold til målgruppen og for, at der er en sammenhæng mellem pris og kvalitet i tilbuddene. Reglerne lægger således op til, at amterne i deres godkendelses- og tilsynsprocedure vægter gennemsigthed af indholdet af de private botilbud højt således, at

kommuner og andre amter har et solidt fundament for deres afvejning af, om de skal benytte et privat tilbud.

Amterne har i den periode, hvor de har haft ansvaret for at godkende opholdssteder og private botilbud, gået aktivt ind i opgaven. Amterne finder imidlertid, at der har vist sig en række problemer, bl.a.:

- Lovgivningen og Socialministeriets vejledninger opleves som uklare og giver anledning til betydelig debat og uoverensstemmelse mellem opholdssteder og private tilbud om amternes ret til at kræve oplysninger, have en holdning til serviceniveauet og stille krav til bl.a. budgetterne.
- Amterne oplever en dobbelthed i regelsættene og tilkendegivelser fra Socialminister og folketingsmedlemmer – det ønskes på samme tid, at amterne skal være garanter for kvalitet i forhold til pris, og at amterne skal undlade ”at blande sig”. Ønskerne til resultater og de accepterede værktøjer passer ikke sammen.

Her over for står en oplevelse hos en række opholdssteder og private botilbud af, at amterne går længere, end lovgivningen hjemler, og længere, end det er nødvendigt og ønskeligt.

Socialministeriet finder umiddelbart ikke, at reglerne overordnede er uklare i forhold til formålet med reglerne. Når regelsættene imidlertid findes uklare og den praksis, der har udviklet sig på baggrund af regelsættet, kritiseres, er det vigtigt at gennemgå regelsættet og beskrive og præcisere reglerne.

2.4. Et principielt udgangspunkt

I de følgende kapitler i rapporten gennemgås regelsæt og praksis, som den opleves i amter, kommuner og hos de private organisationer m.fl. En egentlig analyse af praksis ville forudsætte medvirken fra forskere eller andre uvildige kræfter. Et sådan arbejde har ligget uden for arbejdsgruppens rammer.

Derefter drøftes en række problemområder, og arbejdsgruppens vurderinger og forslag til eventuelle ændringer, fortsatte initiativer mv. fremlægges.

Arbejdsgruppen har undervejs udvekslet synspunkter om, hvorvidt de gældende regler er et egnet udgangspunkt for samarbejdet mellem kommuner og amter og de private udbydere.

Arbejdsgruppen er opmærksom på, at der ved godkendelse og tilsyn med opholdsteder og botilbud bør tilstræbes en balance mellem forskellige hensyn, herunder respekten for de private tilbuds særlige forhold og ønsket om at sikre en offentlig kontrol med tilbudenenes faglige kvalitet, sammenhængen mellem pris og kvalitet og anvendelsen af offentlige midler.

Amtsrådsforeningen og de øvrige kommunale parter har tilkendegivet, at man er åbne over for at drøfte andre styringsmodeller, prisfastsættelsesmetoder mv., herunder forudsætningerne for og konsekvenserne af sådanne andre metoder. Indtil dette måtte ske, lægger

disse medlemmer imidlertid vægt på, at der – til gavn for alle - bliver skabt en større klarhed om regelsæt og holdninger.

De kommunale parter understreger, at mulighederne for at leve op til den økonomiske politik – også på dette område – forudsætter, at amterne har rådighed over de nødvendige styringsværktøjer, men at disse naturligvis skal anvendes i respekt af de private tilbuds særlige forhold og under hensyn til den nuværende lovgivning på området.

Socialministeriet er enig i, at amterne har brug for styringsredskaber til at styre den (amts)kommunale økonomi. Socialministeriet finder imidlertid ikke, at kulegravningen kan bidrage til en opbremsning af den (amts)kommunale udgiftsvækst på området uden forudgående ændringer af lovgivningen på området.

Socialministeriet har anført, at godkendelses- og tilsynsreglerne kan være en hjælp for den (amts)kommunale styring af de (amts)kommunale udgifter på området, idet reglerne kan være med til at skabe større gennemsigtighed med de private tilbuds indhold, kvalitet og pris. Reglerne kan således give de anbringende (amts)kommuner et bedre redskab til at vurdere, hvad de vil betale for den enkelte plads. En afklaring af, hvordan der skabes bedre gennemsigtighed med regelsættet – herunder at der kan undgås dobbeltbetaling og for lange opsigelsesvarsler - vil derfor indgå i rapporten.

Arbejdsgruppen er enige om, at muligheden for også på dette område at foretage en opbremsning af væksten i de sociale udgifter, er betinget af en lovhjemmel til, at amtsrådene kan fastsætte serviceniveauet i de private tilbud, på samme måde som i de offentlige tilbud. Arbejdsgruppen har ikke taget stilling til dette spørgsmål.

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

Arbejdsgruppen vurderer, at amternes administrative praksis som udgangspunkt lever op til intentionerne i socialministeriets vejledninger og i de supplerende vejledninger fra Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening.

Opholdsstedernes forskellighed har imidlertid i nogle sager rejst problemstillinger hvis løsning ikke umiddelbart entydigt følger af reglerne. Håndteringen af disse sager har kunnet give anledning til usikkerhed, debat og mytedannelse. For at imødegå disse ulemper foreslår arbejdsgruppen at der bliver nedsat en midlertidig kontaktgruppe eller dialogforum, med det formål at opsamle viden og erfaring om praksis. Socialministeriet kommer med udkast til en model herfor inden udgangen af marts 2003. Der skal være enighed i KL, Amtsrådsforeningen og Socialministeriet om den valgte model. Der vil ikke være tale om noget beslutnings eller ankeorgan.

Kapitel 3. De retlige rammer for godkendelse og tilsyn

3.1. Indledning

Reglerne om godkendelse af og tilsyn med opholdsteder (børn og unge) og visse private botilbud for voksne er på mange punkter enslydende. På trods af den tilsyneladende lighed i reglerne, har der fra lovgivers side været tilsigtet en forskellighed i måden, hvorpå reglerne skal anvendes i praksis, jf. nedenfor, hvor reglerne gennemgås særskilt for børne/unge- og voksenområdet.

Ligheder i reglerne er fx, at der i begge regelsæt er krav om, at stederne skal være organiseret som en selvstændig juridisk enhed med særskilt økonomi. Dette krav skal medvirke til at sikre en gennemskuelighed i opholdsstedets/botilbudets økonomi for det stedlige amt, således at amtet kan sikre, at opholdsstedets/botilbudets økonomi holdes adskilt fra privatøkonomi eller en evt. hovedorganisations økonomi.

Herudover skal det sikres, at retssikkerhedslovens § 43, stk. 1, kan overholdes. Det vil sige kravet om, at en kommune eller amtskommune, der betaler for at få udført opgaver efter den sociale lovgivning, skal tage stilling, hvorledes der skal forholdes med formue, som kan opstå i denne forbindelse.

Reglerne skal bl.a. ses på baggrund af de problemer, der havde været med at nogle større organisationer havde en meget stor og uoverskuelig organisation, hvor der frit kunne flyttes penge rundt mellem forskellige dele af organisationen. Der var ringe mulighed for at kontrollere, hvad de penge man betalte blev brugt til og om tilbudet afspejlede et rimeligt forhold mellem pris og kvalitet. Dette bevirkede bl.a. at økonomiske problemer i dele af organisationen kunne blive afgørende for det enkelte opholdssteds/botilbuds fremtidige eksistens – til fare for stabiliteten i tilværelsen for den enkelte anbragte.

Nedenfor gennemgås reglerne særskilt. Dette skal ses på baggrund af en forskellig baggrund og forhistorie for hhv. børn/unge- og voksenområdet.

3.2. Opholdssteder for børn og unge

Opholdssteder dækker over et bredt spekter af anbringelsesmuligheder strækkende sig fra det lille opholdssted, der drives af en professionel familie, og som kan modtage nogle anbragte børn til større opholdssteder med ansatte, til socialpædagogiske skibsprojekter og kost- og efterskoler.

Det fremgår af servicelovens § 49, stk. 2, at amtet skal godkende og føre tilsyn med opholdssteder for børn og unge.

Det lovmæssige grundlag for opholdsstederne kom ind i bistandsloven i 1985. Fra 1993 til 1998 lå godkendelseskompetencen hos kommunerne,

herunder også ansvaret for den generelle egnethedsvurdering. Baggrunden for den seneste udformning af reglerne om godkendelse og tilsyn med de socialpædagogiske opholdssteder i 1998 var, at det for kommunernes vedkommende forekom uigennemskueligt at føre tilsyn med det enkelte opholdssted. Det var svært at følge og bedømme dels det pædagogiske indhold og dels den faglige kvalitet af stedet, ikke mindst i forhold til prisen. I flere tilfælde var indholdet af det enkelte tilbud meget uklart, fordi det indgik som en del af et større tilbud og en større uoverskuelig organisation, og af samme grund var økonomien på stederne svær at få overblik over. Der var ofte alt for store afvigelser fra kommune til kommune, og i 1998 tilbageførtes godkendelseskompetencen til amterne med det formål at skabe et mere samlet overblik over de forskellige anbringelsessteder.

Af Socialministeriets vejledning om særlig støtte til børn og unge fremgår, at socialpædagogiske opholdssteder, oprettet med det formål at modtage børn og unge, skal vurderes som en helhed, hvilket indebærer en samlet vurdering af opholdsstedets socialpædagogiske tilbud, herunder antal medarbejdere og deres personlige/faglige ressourcer, sammenholdt med stedets fysiske rammer og de organisatoriske/økonomiske forhold. Endvidere må vurderingen omfatte de alders- og persongrupper, som opholdsstedet er indstillet på at modtage og den betaling, som kræves for opholdet.

Det er ikke hensigten, at amtskommunen i sin egnethedsvurderingen af opholdsstedet skal lægge samme kriterier til grund, som en amtskommune ville gøre ved indgåelse af aftaler med døgninstitutioner for børn og unge i henhold til servicelovens § 51. Det er således ikke forudsat, at de socialpædagogiske opholdssteders økonomiske forhold opstilles og vurderes ud fra de amtskommunale døgninstitutioner gældende og kendte forhold. Der bør ikke stilles krav om, at konteringsformen svarer til en kontoplan for en institutionsdrift, men budgetrammen vurderes som en helhed.

Der foreligger ikke noget krav til organiseringsformen, men det er et krav, at opholdsstederne skal være selvstændige juridiske enheder med særskilt økonomi. Der skal være regler om beslutningskompetence, hæftelse, regnskab, revision og budgettering. Efter § 43 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område skal der endvidere være bestemmelser om anvendelse af et eventuelt overskud ved nedlæggelse af opholdsstedet. Amtskommunen skal ved vurderingen af privatejede opholdssteder være særskilt opmærksom på, at der ikke for offentlige midler foretages en formueopsparing i forbindelse med den socialpædagogiske virksomhed, eksempelvis afdrag på prioritetsgæld eller anden gæld. Opstår der overskud eller underskud, er det tilsynsmyndigheden, som i det konkrete tilfælde må forholde sig til hvordan dette håndteres.

Med godkendelsen udtrykker amtskommunen, at den anser opholdsstedet for generelt egnet til, at det kan benyttes som anbringelsessted for et bestemt antal børn og unge. Foruden pladstal skal godkendelsen nærmere angive de aldersgrupper samt særlige karakteristika hos de børn og unge, som stedet er fundet egnet til at modtage.

Tilsynet med opholdsstederne indebærer, at amtskommunen følger udviklingen i opholdsstedet, herunder at amtskommunen påser, at der ikke optages flere personer end opholdsstedet er godkendt til og at vilkårene for godkendelsen stadig opfyldes. Amtskommunen foretager i øvrigt en løbende faglig støtte og vurdering for at sikre det indhold opholdsstedet er godkendt til. Såfremt amtskommunen finder at forholdene i opholdsstedet ikke længere er acceptable kan amtskommunen trække godkendelsen tilbage, hvorefter de anbringende myndigheder underrettes.

Kommunen er forpligtet til at udarbejde en handleplan ved anbringelse af et barn eller en ung samt at træffe valg om anbringelsessted. Kommunen skal løbende føre tilsyn med barnet under anbringelsen og herunder revidere handleplanen.

Når amtskommunen har godkendt opholdsstedet som anbringelsessted, er det kommunerne, der aftager pladserne til anbringelse af børn og unge uden for hjemmet, jf. dog visitationsreglerne i forbindelse med grundtaksten. Aflønningen af opholdsstedet er baseret på et af amtskommunen godkendt budget, og kommunen betaler som udgangspunkt den i budgettet fastsatte månedspris pr. barn/ung. Kommunen kan dog vælge at betale for ydelser, der ikke er indeholdt i opholdsbetalingen, der knytter sig til et konkret barn eller ung.

Der har gennem de seneste mange år været mangel på anbringelsespladser. Opholdsstederne har derfor haft gode vilkår til at skyde frem og de har ofte vist sig at være hurtige og omstillingsparate. Op gennem 80'erne og 90'erne er antallet af opholdssteder steget. Opholdsstederne har bl.a. den funktion, at de er med til at sikre et udbud af anbringelsespladser, som der har været behov for.

3.3. Private botilbud for voksne

Godkendelses- og tilsynsproceduren i servicelovens § 94 a blev indført med virkning fra den 1. juli 2000. Botilbud, der er etableret og taget i brug før den 1. juli 2000, var amtskommunen dog først forpligtet til at foretage godkendelse af inden udgangen af 2001.

Efter § 94 a skal følgende botilbud være *godkendt som generelt egnede* af den stedlige amtskommune:

- Botilbud efter servicelovens § 40, stk. 2., nr. 4.¹
- Botilbud efter servicelovens § 91.¹
- Botilbud efter servicelovens § 93.¹

Forud for indførelsen af loven havde en arbejdsgruppe under Socialministeriet med deltagelse af de kommunale parter drøftet tilsynsproblematikken. *Baggrunden* var, at der op igennem 90'erne havde udviklet sig en række mindre private tilbud i form af familieplejer og især private botilbud til en række forskellige grupper af over 18-årige med forskellige sociale og personlige problemer. Karakteristisk for både disse

mindre tilbud og de noget større behandlingstilbud, fx for stofmisbrugere, er den udbredte brug af køb af enkeltpladser.

Retssikkerhedslovens (RTL §§ 16 og 39) havde hidtil forudsat, at tilsynsforpligtelsen havde omfattet både et sagsrelateret og et mere generelt driftsrelateret tilsyn. Det betød, at kommunerne og amtskommuner skulle føre både et tilsyn med helheden og et tilsyn med den enkelte bruger på hvert privat tilbud, der anvendtes, uanset om tilbudet var beliggende i kommunen eller amtskommunen. Det viste sig i praksis vanskeligt at leve op til den gældende tilsynsforpligtelse, når kommuner og amtskommuner anvendte private botilbud til voksne, idet disse tilbud overvejende blev skaffet ved køb af enkeltpladser og undertiden i andre kommuner eller amtskommuner.

Loven har således til formål at give kommuner og amtskommuner mulighed for at opfylde formålet med det kommunale og amtskommunale tilsyn specielt under hensyn til, at målgruppen for sådanne enkeltpladser ofte er personer med meget væsentlige sociale, psykiske eller udviklingsmæssige problemer.

Af socialministeriets vejledning om godkendelse og tilsyn med private botilbud for voksne fremgår, at bestemmelsen i servicelovens § 94 a skal sikre, at private botilbud skal være godkendt som generelt egnede af den stedlige amtskommune. I den generelle egnethedsvurdering ligger, at amterne skal foretage en samlet vurdering af bl.a. de organisatoriske og økonomiske forhold, de fysiske rammer, det pædagogiske indhold, samt medarbejdergruppens personlige og faglige kvalifikationer alt sammenholdt med målgruppe man ønsker at arbejde med.

Som væsentlige elementer i vurderingen af, om et privat botilbud kan godkendes som egnet, indgår således

- Om de økonomiske og organisatoriske forhold ligger inden for rimelige rammer,
- Om medarbejdersammensætningen og medarbejdernes kvalifikationer er rimelige i forhold til målgruppen,
- Om de fysiske rammer er tilfredsstillende, herunder om der foreligger nødvendige godkendelser fra andre myndigheder i relation til myndighedskravet,
- Om der er sikret rimelig faglig støtte, og om botilbudet er indstillet på at modtage vejledning og supervision samt
- At der ikke for offentlige midler foretages en formueopsamling.

Med godkendelsen udtrykker amtskommunen, at den anser botilbudet for egnet til, at det kan benyttes som botilbud for en bestemt målgruppe. Foruden angivelse af pladstal skal der i godkendelsen derfor være en nærmere bestemt beskrivelse af de målgrupper, som tilbudet er fundet egnet til at modtage.

Ved vurderingen af botilbudets økonomiske forhold indgår godkendelse af tilbudets samlede budget og stillingtagen til regnskabet. Budgetgodkendelsen er ikke tænkt som en minutiøs gennemgang af hver enkelt post på budgettet, men som en samlet vurdering af , om budgettet er realistisk og hænger sammen. Det vil sige, om det afspejler aktiviteterne på stedet og giver mulighed for den fornødne kvalitet i tilbudet i forhold til prisen og den kreds af brugere, som stedet ønsker at modtage, og om der er en acceptabel sammenhæng mellem pris og indhold. Pladsprisen fastsættes af botilbudet med udgangspunkt i det godkendte budget. Den anbringende myndighed bestemmer, hvad den vil betale for anbringelsen.

Ved godkendelse af botilbud efter serviceloven er selve organisationsformen ikke afgørende, men tilbudet skal være en selvstændig juridiske enhed med særskilt økonomi. Der skal være regler om beslutningskompetence, hæftelse, regnskab, revision og budgettering

Ved vurderingen af privatejede botilbud skal amtskommunen være særskilt opmærksom på at der ikke for offentlige midler foretages en formueopsamling i forbindelse med den socialpædagogiske virksomhed. For at sikre en hensigtsmæssig drift og undgå uønskede lukninger skal der dog gennem aftale mellem godkendelsesmyndigheden og det privatejede botilbud sikres mulighed for anvendelse/hensættelse af overskud til konsolidering og udvikling.

Tilsynet med private botilbud for voksne indebærer, at amtskommunen følger stedets udvikling, herunder at amtskommunen påser, at der ikke modtages flere personer eller at der optages andre kategorier af brugere end tilbudet er godkendt til, samt at forudsætningerne for den givne godkendelse fortsat er til stede. Endvidere skal amtskommunen som en del af tilsynet i det omfang stedet ønsker at indgå i samarbejde herom bidrage til at sikre kvaliteten i tilbudet samt udvikle og støtte tilbudet.

En godkendelse kan og bør bringes til ophør, når amtskommunen finder, at forholdene i botilbudet er så væsentligt ændret, at de ikke længere er acceptable. De anbringende myndigheder bør i en sådan situation underrettes herom.

Foruden de formål med botilbudene, der er blevet nævnt ovenfor, har situationen været den, at der på voksenområdet er mangel på tilbud, og de private tilbud har derfor, udover de ovennævnte fordele, en klar funktion ved, at de er med til at opfylde (amts)kommunernes forsyningsforpligtelse.

Kapitel 4. Vejledningerne fra KL og Amtsrådsforeningen

4.1. Indledning

Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening har i fællesskab udarbejdet vejledninger til amter og kommuner om såvel opholdssteder for børn og unge som private botilbud for voksne. Vejledningerne er en fælles ramme for amter og kommuner om administrationen af området og samtidig et oplysningsmateriale til nuværende og kommende private tilbud.

Vejledningerne er tilgængelige på KL og Amtsrådsforeningens hjemmesider. I det følgende er gengivet nogle forkortede ”udpluk” og baggrundsoplysninger af betydningen for drøftelsen i kapitel 5 om en række problemområder.

Vejledningerne har forinden udsendelsen været til gennemsyn og kommentering i Socialministeriet. De supplerer Socialministeriets vejledninger om særlig støtte til børn og unge og om godkendelse og tilsyn med private botilbud for voksne og henviser da også til disse.

Vejledningerne er endvidere i tilblivelsesfasen drøftet med Landsforeningen af Skole-behandlingshjem (LOS) og en række ønsker herfra er i den forbindelse imødekommet.

Vejledningen på børne- og ungeområdet blev udsendt første gang i 1989, og er senere revideret i 1994, 1998 og 2000 (årstal skal checkes). Vejledningen på voksenområdet blev udsendt første gang i 2001 – altså ca. et halvt år efter, at amterne havde fået godkendelses- og tilsynsopgaven.

Vejledningerne for voksen og børne- og ungeområdet er i vidt omfang indholdsmæssigt sammenfaldende. Dog er der i voksenvejledningen lagt vægt på at understrege dette områdes særlige forhold,

- at der er tale om meget forskellige målgrupper og meget forskelligt indhold og det heraf følgende behov for helt konkrete vurderinger,
- Folketingets ønske om at fastholde et meget fleksibelt privat udbud.

Dette giver sig bl.a. udtryk i forskellige formuleringer i relation til lønudgifter til medarbejdere, ”øvrige udgifter” og opsparing af overskud.

Af begge vejledninger fremgår, at der skal foretages en samlet vurdering af bl.a. de organisatoriske og økonomiske forhold, de fysiske rammer og medarbejdernes personlige og faglige kvalifikationer sammenholdt med den målgruppe opholdsstedet/botilbudet ønsker at arbejde med.

4.2. Krav til organiseringen af private opholdssteder og botilbud

I overensstemmelse med socialministeriets vejledninger fremgår af begge vejledninger, at der ikke i lovgivningen er krav om en bestemt selskabsform,

og at selve organisationsformen derfor ikke er afgørende i forbindelse med godkendelse af tilbuddet.. Der er derimod i Socialministeriets regler et krav om, at amtet skal sikre, at det private opholdssted/botilbud er en selvstændig juridisk enhed med særskilt økonomi og at der er regler om beslutningskompetence, hæftelse, regnskab, revision og budget.

Det understreges på den baggrund i vejledningerne fra KL og Amtsrådsforeningen, at amtets godkendelse af opholdsstedets/botilbudets organisering – uanset selskabsform – skal kunne tjene som dokumentation for:

- At der ikke sker privat opsparing af offentlige midler.
- At der ikke sker sammenblanding af privatøkonomi og opholdsstedets/botilbudets økonomi.
- At der er truffet aftaler om de økonomiske forhold ved botilbudets ophør.

Dette gælder, hvad enten der er tale om et privatejet opholdssted/botilbud eller om et opholdssted/botilbud er organiseret i en selskabsform.

4.3. Krav til opholdssteders og botilbuds økonomi

Som nævnt ovenfor fremgår det af Amtsrådsforeningens og Kommunernes Landsforeningens fælles vejledninger, at der foretages en samlet vurdering af budgettet. Det fremgår også, at der i det samlede budget indgår tre hovedelementer:

- Lønudgifter til medarbejderne.
- Ejendomsudgifter.
- Øvrige udgifter / indtægter (på voksenområdet).

4.3.1. Lønudgifter til medarbejdere

Indtil revisionen af vejledningen på børneområdet med virkning fra den 1. juli 2000 havde lønudgiften været defineret som et bestemt antal gange et fast beløb (normalvederlaget) pr. måned pr. godkendt medarbejder. Amtet Efter overenskomstindgåelsen på det offentlige område i 1995, var det hos LOS, Familieplejen i Danmark og Socialpædagogernes Landsforbund (SL) opfattelsen, at denne beregningsmåde – selv ikke hvis amtet godkendte det efter vejledningen maksimalt mulige antal normalvederlag – rummede mulighed for en aflønning på opholdsstedsområdet svarende til på de amtslige døgninstitutioner.

Hertil kom, at det ved revisionen af vejledningen på børneområdet i 1998 viste sig, at LOS og SL havde drøftelser om eventuel overenskomstmæssig dækning af opholdsstedsområdet.

Ved revisionen i 1998 (der særligt vedrørte ejendomsudgifterne og muligheden for opsparing af overskud) blev det besluttet, at vejledningen efterfølgende skulle søges revideret således, at amternes fremtidige budgetgodkendelse muliggjorde aflønning på et niveau svarende til de amtslige døgninstitutioner for børn og unge. Amtsrådsforeningen og KL

påtog sig en konsulentfunktion i forbindelse med SL's og LOS's forhandlinger om overenskomst for medarbejderne på opholdssteder for børn og unge.

I 2000 indgik LOS og SL en tiltrædelsesoverenskomst for personale beskæftiget med det pædagogiske arbejde på opholdssteder. Overenskomsten rummer – som det offentlige overenskomster – en løn opbygget af fire elementer - grundløn, funktionsløn, kvalifikationsløn og resultatløns. Også tilsvarende det offentlige overenskomster rummer overenskomsten mulighed for smidig arbejdstilrettelæggelse og kompensation, men samtidig også en understregning af, at lov om arbejdsmiljø, bekendtgørelsen om hvileperiode og fridøgn og relevante EU-regler skal overholdes.

Det er op til det enkelte opholdssted, om man ønsker at tilslutte sig overenskomsten. Amternes budgetgodkendelse mv. er uafhængig heraf.

For at kunne rumme overenskomsten blev børnevejledningen ændret i 2000 (gældende vejledning) således, at amtets godkendelse af lønudgifter til medarbejdere fremover tager udgangspunkt i det godkendte antal medarbejdere og det gennemsnitlige lønniveau for tilsvarende stillingskategorier på døgninstitutionsområdet i amtet.

I voksenvejledningen blev der indarbejdet en tilsvarende formulering kombineret med, at der tages udgangspunkt i tilbudets indhold og faglighed, således som den bl.a. finder udtryk i antallet af medarbejdere og disses faglige kunnen, herunder uddannelse. Der blev også indarbejdet en anbefaling om en fleksibel vurdering i en passende overgangsperiode ved allerede eksisterende botilbud.

Det skal understreges, at amtet fastsætter en lønramme. Fordelingen af lønnen på enkelt medarbejdere er opholdsstedets kompetence.

LOS har til arbejdsgruppen oplyst, at tiltrædelsesoverenskomsten ikke længere er gældende. SL har opsagt overenskomsten og fremsendt nyt forhandlingsudspil. LOS kan ikke acceptere det nye udspil da udgangspunktet for lønniveauet, efter LOS opfattelse, er for lavt. Der finder aktuelt ikke forhandlingerne sted mellem SL og LOS.

4.3.2. Ejendomsudgifter

Ved opgørelse af et opholdssteds/botilbuds ejendomsudgifter kan der anvendes forskellige modeller. Det anbefales, at den godkendende myndighed ved valg af model tilgodeser to overordnede hensyn:

- Personer, selvejende institutioner m.v., der stiller en af dem selv helt eller delvist finansieret ejendom til rådighed for et privat botilbud, skal have et rimeligt afkast af deres investering.
- Det offentlige skal ikke (varigt) betale for en formuetilvækst udover ovennævnte rimelige afkast af investeringen i en privat ejendom.

Ved beregning af ejendomsudgifterne skal der i alle tilfælde tages højde for lederens/ejerens og medarbejdernes private brug af ejendommen.

Fastsættelse af ejendomsudgifterne bør bero på en konkret vurdering af de lokale forhold og forholdene på det enkelte opholdssted/botilbud - ejendommens anvendelse, størrelse og standard. Det anbefales, at amtet udarbejder vejledende retningslinier for opgørelse af ejendomsudgifterne på botilbudene i området, herunder retningslinier for hvilken standard, lokalerne bør have, herunder at lokalerne ikke skal være for ringe eller luksuriøse. I vejledningen for godkendelse og tilsyn med private opholdssteder anbefales, at der fastsættes en øvre grænse for ejendomsudgifterne, så opholdsstederne ikke kan få dækket udgifter til en luksuriøs ejendom..

I begge vejledninger redegøres for 3 modeller til brug for fastsættelse af ejendomsudgifterne. Det drejer sig om den omkostningsbestemte husleje, markedspris for lejemålet og kapitalafkast svarende til 9% af ejendomsvurderingen.

Den omkostningsbestemte husleje har som udgangspunkt, at ejendommens faktiske omkostninger skal dækkes.

Lejer opholdsstedet/botilbuddet lokaler, kan den aktuelle markedspris for lejemålet lægges til grund for fastsættelse af ejendomsudgifterne.

Ved anvendelse af kapitalafkastmodellen fastsættes ejendomsudgifterne svarende til 9% af den offentlige ejendomsvurdering.

4.3.3. Øvrige udgifter

Af vejledningen for godkendelse og tilsyn med opholdssteder for børn og unge fremgår, at der under øvrige udgifter kan indregnes:

- Forplejning.
- Arbejdsdusør.
- Aktiviteter.
- Lommepenge.
- Beklædning.
- Rengøring.
- Bohave/inventar.
- Kørsel.
- Administration.
- Afskrivning og renter.
- Supervision / kurser.
- Diverse.

Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening udsender hvert år en taksttabel, hvoraf fremgår hvilke maksimale beløb, der bør godkendes under de enkelte budgetposter.

For botilbud gælder, at der i det godkendte budget kan indregnes udgifter til:

- Administration.
- Afskrivning og renter.
- Supervision og kurser.
- Diverse.

For de øvrige udgiftsposter gælder, at personer over 18 år har et forsørgelsesgrundlag, og derfor selv er ansvarlige for at afholde diverse udgifter.

Det anbefales, at den visiterende myndighed i forbindelse med visitationen aftaler med såvel beboeren som det private botilbud, hvilke ydelser beboeren selv skal betale, og om beboeren skal betale til den visiterende myndighed eller til det private botilbud.

For både opholdssteder og botilbud gælder, at følgende udgifter ikke bør godkendes:

- Udvendig vedligeholdelse af lejede bygninger.
- Omfattende leasingkontrakter.
- Konsulentbistand af nogen art uden nærmere præcisering og godkendelse.

Særlige forhold

Vejledningen om opholdssteder rummer et afsnit om, at vejledningen ikke i alle tilfælde regulerer det behov for en ekstraordinær særlig indsats til behandling og støtte, der kan være i relation til

- stærkt adfærdsmæssigt afvigende børn og unge
- psykisk og fysisk udviklingshæmmede
- unge med psykiske lidelser
- børn og unge med massive kriminalitets- og eventuelt misbrugsproblemer
- HIV/AIDS-ramte.

Der er ikke tilsvarende formuleringer i voksenvejledningen, idet der her gennem hele vejledningen lægges ekstra vægt på målgruppernes forskellighed, det meget forskellige indhold og den konkrete vurdering.

4.3.4. Opsparing af overskud og hensættelse

Med udgangspunkt i

- retssikkerhedslovens § 43, hvorefter en kommune eller et amt skal tage stilling til, hvordan der skal forholdes med formue, der kan opstå ved privat opgaveløsning på socialområdet, og
- det forhold, at manglende "reservekapital" kan indebære en risiko for fortsat hensigtsmæssig drift af et opholdssted eller et botilbud og i værste fald nødvendiggøre en uønsket lukning,

anbefales det i begge vejledninger, at der mellem amtet og det private botilbud indgås en aftale om anvendelse/hensættelse af overskud til f.eks. konsolidering og udvikling.

I vejledningen for godkendelse og tilsyn med opholdssteder for børn og unge anbefales, at en sådan aftale følger en model hvorefter:

- der årligt kan hensættes et beløb af overskuddet, der svarer til max. 5% af opholdsstedets budget
- den samlede hensættelse max. kan udgøre 25% af opholdsstedets budget.

Det anbefales desuden, at amtet godkender anbringelsen af pengene, samt at det sikres, at amtet godkender anvendelse af opsparede midler ved opholdsstedets ophør.

I vejledningen for godkendelse og tilsyn med botilbud forudsættes en fleksibel vurdering af det konkrete botilbud. Som udgangspunkt anbefales en model, hvor amtet godkender en nærmere defineret årlig hensættelse af et overskud i botilbuddet. Amtet kan i den forbindelse tage stilling til:

- Størrelsen af hensættelsen/opsparingen.
- Anvendelsen af midlerne under botilbudets drift.
- Anvendelsen af midlerne i forbindelse med botilbudets ophør.

For både opholdssteder og botilbud gælder, at overskud i et opholdssted/botilbud, der ikke efter aftale med amtet kan hensættes/opspares, skal benyttes til nedsættelse af opholdsbetalingen for det efterfølgende år.

Belægningsprocent

I forbindelse med godkendelse af budget og regnskab anbefales som hovedregel en belægningsprocent på 95. I voksenvejledningen er det yderligere anført, at der ved fastsættelsen af belægningsprocenten bør indgå overvejelser om særlige karakteristika ved målgruppe og indhold, herunder aftaler om opsigelsesfrist mv.

Resultatet af budgetgodkendelsen

Mens amtet ifølge børnevejledningen godkender opholdsstedets budgetramme og månedsprisen pr. barn / ung, anbefales det i voksenvejledningen, at amtet i forbindelse med den årlige godkendelse af det samlede budget beregner og meddeler den gennemsnitlige månedlige pris pr. person. Hvis botilbudet ønsker en anden pladspris end den beregnede gennemsnitlige månedspris fastsættes prisen efter en forhandling mellem botilbudet og den visiterende kommune/amt.

Ved denne forhandling anbefales at tage udgangspunkt i målgruppen og det godkendte indhold i ydelsen. Afvigende priser bør kun accepteres, hvis det konkret begrundes i den aktuelle brugers særlige behov, som ikke kan imødekommes ud fra godkendelsens rammer.

Opsigelsesfrist

Det anbefales, at der i forbindelse med visitation til et privat opholdssted/botilbud tages stilling til vilkår for opsigelsen. Der anbefales

som udgangspunkt et gensidigt opsigelsesvarsel på eksempelvis 14 dage i de første 3 måneder af opholdet og derefter 30 dage til den 1. i måneden.

Det anbefales dog, at der ved fastlæggelse af et gensidigt opsigelsesvarsel tages hensyn til, hvilken personkreds og type af tilbud, der aktuelt er tale om.

4.3.5. Det pædagogiske tilsyn

Det er amtets ansvar at tilrettelægge varetagelsen af og udføre det løbende tilsyn med private opholdssteder og botilbud.

Amtet skal ved godkendelsen af botilbudet følge udviklingen i tilbuddet og påse, at der ikke modtages flere personer eller andre kategorier af brugere, end botilbudet er godkendt til. Amtet påser i øvrigt, at de forudsætninger, godkendelsen er givet under, fortsat er opfyldt.

Det anbefales desuden, at amtet, i det omfang botilbudet ønsker dette, bidrager med vejledning og rådgivning med henblik på fastholdelse og udvikling af kvaliteten i tilbudet. Tilsynets indholdsmæssige del vil således være at sikre, at botilbudet fungerer efter hensigten i relation til ledelse, personale, pædagogik, organisatoriske og økonomiske forhold, fysiske rammer mv.

Det anbefales, at det stedlige amt indgår aftale med det private opholdssted/botilbud om gennemførelsen af tilsynet, herunder antallet af tilsynsbesøg. Amtet kan ud over faste regelmæssige tilsynsbesøg foretage uanmeldte besøg.

4.3.6. Sagsbehandlingen

I vejledningerne anbefales, at nye ansøgere ydes en grundig rådgivning og vejledning, idet personer, der overvejer at etablere et opholdssted eller botilbud, løber en betydelig økonomisk risiko. Der bør foretages en grundig rådgivning og vurdering af, om det tænkte tilbud har kvalitet, og om ledelse og medarbejdere har menneskelige og faglige ressourcer til at løse en ofte tung opgave.

Amtskommunen har ansvaret for, at godkendelsessagen er tilstrækkeligt oplyst inden der træffes afgørelse, og opholdsstedet/botilbudet har pligt til at fremkomme med nødvendige oplysninger. Amtets vurdering skal munde ud i en begrundet skriftlig afgørelse.

Med godkendelsen udtrykker amtet, at den anser tilbudet for egnet til, at det kan benyttes som opholdssted/botilbud for en bestemt målgruppe. Foruden angivelse af pladstal skal der i godkendelsen være en nærmere beskrivelse af de målgrupper, som tilbuddet er fundet egnet til at modtage.

En godkendelse kan og bør bringes til ophør, når amtet finder, at forholdene i tilbudet er så væsentligt ændret, at de ikke længere er acceptable. Dette bør i givet fald ske efter en genvurdering som udgangspunkt i en forhandling med det private opholdssted/botilbud.

Det er ikke muligt at klage over amtets afgørelse til anden administrativ myndighed, men eventuel klage kan indbringes for domstolene.

Kapitel 5. Beskrivelse af specifikke problemstillinger

5.1. Indledning

Arbejdsgruppen har drøftet en række problemstillinger, der afspejler kulegravningens formål, nemlig at bidrage til at understøtte en opbremsning af udgiftsvæksten i socialektoren, at skabe et bedre grundlag for samarbejdet mellem de offentlige myndigheder og overveje behovet for eventuelle ændringer af regelsættene på området.

Arbejdsgruppen har i den forbindelse taget udgangspunkt i formålet med den amtslige opgave, at godkende og føre tilsyn med de private tilbud. Formålet er

- at sikre en ordentlig kvalitet i de private tilbud,
- at sikre overensstemmelse mellem pris og kvalitet,
- at sikre, at der ikke sker privat formueakkumulation for offentlige midler,
- at sikre en fleksibel privat tilbudsvifte.

Arbejdsgruppen har diskuteret, hvordan formålene kan sikres, herunder hvordan amterne får de nødvendige redskaber til at løse opgaven.

5.2. Økonomivurderingen

Der er ovenfor i kapitel 3 og 4 redegjort for gældende retsregler og Amtsrådsforeningens og KL's vejledningers indhold for en række spørgsmål i relation til amternes godkendelse af opholdsstedernes og de private botilbuds økonomi. Området har givet anledning til løbende debat, særligt for så vidt angår følgende spørgsmål:

- Lønudgifter
- Ejendomsudgifter
- Øvrige udgifter
- Opsparing af overskud

Disse problemfelter er også kommet frem i den spørgeskemaundersøgelse, som arbejdsgruppen har foretaget. Der henvises herom til bilag 1.

5.2.1 Lønninger

Flere amter peger på, at formuleringerne i Amtsrådsforeningens og KL's vejledning om, at lønrammebudgetterne tager udgangspunkt i det godkendte antal medarbejdere og det gennemsnitlige lønniveau for tilsvarende medarbejdergrupper på det amtslige døgntilbudsområde, medfører, at der er regionale forskelle mellem de lønniveauer, der godkendes. Amtsrådsforeningen fremfører i relation hertil, at en mulig vej til en større ensartethed kunne være en centralt fastsat lønstatistik, der løbende opdateres, som f.eks. taksterne på børne- og ungeområdet.

Flere af botilbudenes/opholdsstedernes organisationer har peget på, at det for dem er centralt, at der er mulighed for særlige lønninger for særlige opgaver, arbejdstider og kvalifikationer. Nogle organisationer finder, at amterne anvender de offentlige gennemsnitslønninger som faste takster, og ikke i tilstrækkeligt omfang tager højde for det enkelte opholdssteds/botilbuds særlige forhold.

Arbejdsgruppen er enige om, at der generelt ikke bør tilsigtes et højere lønniveau på det private opholdssteds/botilbudsområde end i de offentlige tilbud, men at det skal være muligt at honorere en særlig indsats eller særlige kvalifikationer, der har betydning for tilbudets faglige kvalitet.

Arbejdsgruppen er desuden enige om, at meget lange arbejdstider og tilsvarende høje lønninger bør afvises, hvis den konkrete løsning ikke er faglig forsvarlig i forhold til den enkelte målgruppes særlige behov.

Arbejdsgruppen konstaterer, at det er muligt for opholdsstedet/botilbudet at honorere særlige kvalifikationer, der har betydning for tilbudets faglige kvalitet, når de gennemsnitlige offentlige lønninger for tilsvarende medarbejdergrupper, anvendes som udgangspunkt for fastsættelse af en samlet lønsum.

Arbejdsgruppen konstaterer endelig, at der i Amtsrådsforeningens og Kommunernes Landsforenings fælles vejledninger er mulighed for at tage et individuelt hensyn ved fastsættelsen af en samlet lønramme i relation til medarbejdersammensætninger og normeringer begrundet i det enkelte opholdssteds/botilbuds særlige målgruppe.

På den baggrund har arbejdsgruppen ikke fundet behov for at foreslå ændrede regler om godkendelse af lønninger i private opholdssteder og botilbud.

Arbejdsgruppen har diskuteret udsagn fra private udbydere om, at pladsprisen er blevet dyrere, fordi opholdsstedet har måttet ansætte flere medarbejdere med kortere arbejdstid, som følge af krav fra amtet. Amtsrådsforeningen har over for arbejdsgruppen anført, at oplysninger fra de pågældende amter giver et noget andet billede. Arbejdsgruppen må bl.a. på den baggrund afstå fra at kommentere de konkrete sager.

5.2.2. Ejendomsudgifter

Enkelte amter har til arbejdsgruppen oplyst, at der er behov for at vurdere fordele og ulemper ved anvendelsen af de tre modeller til vurderingen af ejendomsudgifter, der beskrives i Amtsrådsforeningens og Kommunernes Landsforenings fælles vejledninger. Der rejses bl.a. spørgsmål ved kapitalafkastmodellen, herunder om 9% er et passende afkast og om der bør åbnes mulighed for i privatejede tilbud at medtage et afkast/forrentning af de samlede afdrag på prioritetsgæld eller anden godkendt indskudt kapital.

Opholdsstedernes og botilbudenes organisationer har til arbejdsgruppen oplyst, at det i visse tilfælde er svært at få godkendt ejendomsudgifter, som

svarer til markedsprisen, fordi der er indført faste max grænser for ejendomsudgiften. Der peges i den forbindelse på, at dette gør det svært at starte starte/overtage et institutionslignende opholdssted, med mindre man har en kapitalstærk organisation i ryggen.

Det har ikke været muligt for arbejdsgruppen at vurdere de tre modeller, der ligger til grund for amternes vurdering af ejendomsudgifterne. Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening foretager en analyse med henblik på at vurdere behovet for at revidere de tre modeller og evt. konsekvenser af ændringer inden udgangen af marts 2003.

Arbejdsgruppen konstaterer, at en revision af modellerne skal tilgodese to overordnede hensyn:

- Personer, selvejende institutioner mv., der stiller en af dem selv helt eller delvist finansieret ejendom til rådighed for et privat botilbud, skal have et rimeligt afkast af deres investering.
- Det offentlige skal ikke (varigt) betale for en formuetilvækst udover ovennævnte rimelige afkast af investeringen i en privat ejendom.

Arbejdsgruppen konstaterer også, at der ikke bør ske erhvervelse af luksusejendomme finansieret for offentlige midler.

Amtsrådsforeningen, Kommunernes Landsforening og Socialministeriet er enige om i fællesskab at vurdere behovet for en revision af modellerne for vurderingen af ejendomsudgifterne, når resultatet af analysen foreligger.

5.2.3. Øvrige udgifter

Som gennemgået i afsnittet om KL og ARF's *vejledning på børneområdet*, henvises der i denne vejledning til KL og ARF's vejledende taksttabel, hvor der findes takster for hvilke maksimale beløbsstørrelser, der kan godkendes som øvrige udgifter, herunder administrationsudgifter.

Af KL's og ARF's *vejledning på voksenområdet* fremgår, at der kan indregnes udgifter til administration, afskrivning og renter, supervision og kurser og diverse i botilbudets samlede budget. Der er således ikke på dette område en vejledende taksttabel for øvrige udgifter.

Socialministeriet har modtaget en række henvendelser om, at der i nogle amter fastlægges meget snævre rammer for muligheden for at afholde administrative udgifter eller udgifter til andre typer af øvrige udgifter, fx supervision.

Arbejdsgruppen konstaterer, at der i Amtsrådsforeningens og KLs fælles vejledninger, er mulighed for at foretage en konkret vurdering af det enkelte opholdssted/botilbud, således der kan afholdes rimelige udgifter hertil.

Arbejdsgruppen konstaterer videre, at et opholdssted/botilbud godt kan købe ydelser hos en landsorganisation som f.eks. revisorhjælp, efteruddannelse mv., i den udstrækning de økonomiske transaktioner i forbindelse hermed

fremgår tydeligt, kvaliteten af ydelserne er i orden, udgifterne er på et konkurrencedygtigt niveau og der er sammenhæng mellem pris og kvalitet.

Der vil ikke kunne godkendes et fast årligt, ikke nærmere specificeret administrationsgebyr eller lignende fra opholdssted/botilbud til landsorganisation.

Arbejdsgruppen finder derfor ikke anledning til at foreslå ændrede regler for vurderingen af øvrige udgifter.

5.2.4. Opsparing af overskud

Det følger af *RTL § 43, stk. 1*, at en myndighed, der betaler private for at udføre opgaver efter den sociale lovgivning, skal tage stilling til, hvorledes der skal forholdes med den formue, som kan opstå i denne forbindelse.

Socialministeriets *vejledning på voksenområdet* bygger på en forudsætning om, at der skal være sikkerhed for, hvad der skal ske med opsparede midler ved lukning. I vejledningen er imidlertid anført, at der ikke må foretages formueopsparing for offentlige midler. Vejledningen er således vidtgående i relation til hjemlen i retssikkerhedsloven.

Indtil revisionen af Amtsrådsforeningens og KL's fælles vejledning om opholdssteder i 1998, indeholdt vejledningen en bestemmelse om, at overskud skulle bruges til nedsættelse af opholdsbetalingen i det kommende år. En række kommuner (det var indtil den 1. juli 1998 kommunerne, der havde opgaven) havde dog allerede godkendt visse hensættelser af overskud. Ved revisionen af *børnevejledningen* i 1998 blev der lagt vægt på, at en rimelig "reservekapital" kan modvirke uønskede lukninger på grund af en midlertidig mindre efterspørgsel efter et givet botilbud. Denne bestræbelse fandt også udtryk i *voksenvejledningen*.

Vejledningen på børneområdet begrænser muligheden for årlig hensættelse af overskuddet til max. 5 % af opholdsstedets budget. Den samlede mulighed for hensættelse af overskuddet begrænses til max. 25 % af opholdsstedets budget.

I *voksenvejledningen* er der ikke en tilsvarende procentmæssig begrænsning indarbejdet.

Flere organisationer for opholdssteder/botilbud har peget på, at der skal være yderligere mulighed for at bruge overskud fra gode år til dårlige år og at lave opsparing til relevante aktiviteter, forbedringer og udvidelser, og at der skal være mere økonomisk fleksibilitet.

Der peges på, at der bør være mulighed for at overføre overskud indenfor det enkelte driftsår ud over de normalt accepterede på 5%, set i forhold til, at en række amter ved godkendelse af opholdssteders/botilbuds budget tager udgangspunkt i en belægningsprocent på 95.

Organisationerne peger på at det i perioder med lavere belægning vil være nødvendigt midlertidigt at kunne overleve på en vis opsparing for at undgå

pludselige lukninger på grund af den manglende belægning. Det anføres at pludselige lukninger forårsaget af mere eller mindre kortvarige perioder med lavere end 95% belægning vil være uheldigt i forhold til hensynet til at kunne bevare kontinuitet i anbringelse for beboerne.

Overvejelser

Arbejdsgruppen er enige om, at det er formålstjenligt at opholdssteder og botilbud har mulighed for at hensætte til konsolidering, da en manglende reservekapital kan indebære en risiko for den fortsatte hensigtsmæssige drift for opholdsstedet eller botilbuddet og i værste fald nødvendiggøre en uønsket lukning. Dette rejser problemer for konkrete brugere af det private tilbud, ligesom det også kan begrænse den samlede tilbudsvifte.

Over for dette står hensynet til det offentlige økonomi. Hensættelse af overskud til fortsat drift i perioder med mindre efterspørgsel betyder, at det offentlige finansierer opretholdelsen af tomme pladser. Det er i et vist omfang nødvendigt for at sikre stabilitet og bredde i tilbudsviften. Men det skal afvejes over for ønsket om en stram økonomisk styring. Udgangspunktet i det offentlige er, at tilbud, der ikke bruges i tilstrækkeligt omfang, må omstilles eller nedlægges.

Arbejdsgruppen har efterspurgt oplysninger om, hvilke typer af opholdssteder og botilbud, der er i risiko for måtte lukke med de nuværende muligheder for hensættelse af overskud. Det har ikke været muligt inden for denne arbejdsgruppe, at belyse dette nærmere.

Arbejdsgruppen konstaterer, at vejledningerne fra KL og ARF i relation til både *børne – og voksenområdet* giver mulighed for at foretage en vis opsparring til konsolidering. Vejledningerne er endvidere efter deres natur ikke bindende, så skulle særlige tilbud, som fortsat ønskes bevaret på markedet, være ramt af en meget svingende efterspørgsel og dermed risiko for uønsket lukning på grund af midlertidig svigtende efterspørgsel, vil det også være muligt for beliggenhedsamtet at godkende større hensættelser end 5% af et eventuelt overskud i gode perioder.

Den i Amsrådsforeningen og KL's vejledninger anbefalede belægningsprocent på 95 kan på den ene side belyses af, at belægningsprocenten på døgninstitutioner for børn og unge med sociale vanskeligheder siden 1996 har været på over 97. I *voksenvejledningen* er en belægningsprocent på 95 anbefalet som hovedregel. Det er her anført, at der ved fastsættelsen heraf bør indgå overvejelser om særlige karakteristika ved målgruppe og indhold. Misbrugsområdet er nævnt som et område, hvor en lavere belægningsprocent, eventuelt kombineret med et kortere opsigelsesvarsel (se herom i det følgende) vil kunne være begrundet.

Om sammenhængen med opsigelsesfristerne konstaterer arbejdsgruppen, at begge vejledninger som udgangspunkt anbefaler et gensidigt opsigelsesvarsel på 14 dage de første tre måneder og derefter 30 dage til den første i en måned. Også her nuancerer voksenvejledningen anbefalingen og det anbefales, at der ved fastlæggelse af et gensidigt opsigelsesvarsel tages hensyn til, hvilken personkreds og type af tilbud, der aktuelt er tale om.

Opsigelsesvarslet kan således konkret aftales både kortere som længere end det, der er anbefalet i vejledningerne. F.eks. kan der ved visse behandlingstilbud for stofmisbrugere være behov for kortere varsel end for andre grupper.

På den baggrund har arbejdsgruppen ikke fundet behov for at foreslå ændrede regler om hensættelse af overskud.

5.3. Organisering

Det fremgår af socialministeriets *vejledninger på børne- og voksenområdet*, at organisationsformen ikke er afgørende for godkendelse af botilbud/opholdssteder efter serviceloven. Botilbudet/opholdsstedet skal dog være en selvstændig juridisk enhed med særskilt økonomi. Der skal være regler om beslutningskompetence, hæftelse, regnskab, revision og budgettering.

Kravet om at opholdssteder og botilbud er organiseret som selvstændige juridiske enheder skal medvirke til at sikre:

- At der ikke sker privat opsporing af offentlige midler (privat formueakkumulation).
- At der ikke sker sammenblanding af privatøkonomi og botilbudets/opholdsstedets økonomi.
- At der er truffet aftaler om de økonomiske forhold ved botilbudets/opholdsstedets ophør.

Disse hensyn skal ses i sammenhæng med retssikkerhedslovens § 43, stk. 1, efter hvilken en kommune eller en amtskommune, der betaler for at få udført opgaver efter den sociale lovgivning, skal tage stilling til, hvorledes der skal forholdes med formue, som kan opstå i denne forbindelse.

5.3.1. Kravet om organisering som selvstændig juridisk enhed med adskilt økonomi

En selvstændig juridisk enhed med særskilt økonomi, er en enhed, der kan afgrænses juridisk og økonomisk og sikrer en ledelsesmæssig uafhængighed i forhold til andre fysiske og juridiske personer/selskaber. Der skal være regler for enheden om beslutningskompetence, hæftelse, regnskab, revision og budgettering.

Fortolkningen af kravet om organisering som selvstændig juridisk enhed med adskilt økonomi indebærer ifølge de svar arbejdsgruppen har modtaget 2 overordnede problemstillinger:

- Hvordan skal kravet fortolkes i relation til de tilbud, der har tilknytning til større foreninger eller organisationer?
- Hvordan skal kravet fortolkes i relation til de tilbud, der ønsker at drive flere tilbud under samme juridiske enhed?

5.3.1.1. Opholdssteder og botilbud oprettet med tilknytning til en forening eller organisation

En række amter har til arbejdsgruppen oplyst, at det er uklart hvilke krav der skal stilles til opholdssteder og botilbud, der har en tæt tilknytning til større foreninger og organisationer.

Amterne har særligt peget på, at det er uklart hvilke krav der kan stilles til opholdsstedernes/botilbudenes ledelsesmæssige uafhængighed, herunder sammensætningen af bestyrelser for opholdssteder/botilbud, der er oprettet som fonde. I praksis oplever amterne ofte at bestyrelserne i stort omfang er besat med personer, der har tilknytning til eller er ansat i en landsorganisation.

De private tilbud og deres organisationer har til arbejdsgruppen oplyst, at de ønsker mulighed for, at en værdibaseret landsorganisation kan drive opholdssteder/botilbud, der følger organisationens værdier. De har også peget på, at amterne ikke bør regulere forholdet mellem botilbud/opholdssteder og hovedorganisation for tæt, f.eks. i forhold til sammensætningen af bestyrelser for opholdssteder/botilbud.

De private tilbud og deres organisationer mener endvidere, at der bør være mulighed for at opholdssteder/botilbud med tilknytning til samme landsorganisation skal kunne udnytte stordriftsfordele ved f.eks. fælles regnskabsføring, indkøb, konsulentfunktioner etc.

Stordriftsfordele

Arbejdsgruppen konstaterer – under henvisning til Amtrådsforeningens og Kommunernes Landsforeningens fælles vejledninger på børne- og voksenområdet - at botilbudet/opholdsstedet, indenfor det af amtet godkendte budget, har mulighed for at købe ydelser af hovedorganisationen, såfremt ydelsen er af en rimelig kvalitet og til en konkurrencedygtig pris. Den ydelse, der er tale om, skal dog være nøje selvstændigt specificeret. Der vil ikke kunne godkendes et fast, ikke nærmere specificeret årligt administrationsgebyr e.l. til hovedorganisationen.

Der er efter arbejdsgruppens opfattelse fortsat gode argumenter for at holde botilbudet/opholdsstedets organisation adskilt fra landsorganisationens. Det skal være muligt at kunne udskille botilbudet/opholdsstedet juridisk og økonomi, således at der ikke sker en u hensigtsmæssig og uoverskuelig sammenblanding med landsorganisationens økonomi.

Arbejdsgruppen er derfor enige om, at kravet om at botilbudet/opholdsstedet skal være en selvstændig juridisk økonomisk enhed i forhold til en landsorganisation bør opretholdes.

Sammensætningen af bestyrelser

Arbejdsgruppen har bedt Civilretsdirektoratet vurdere om det er i overensstemmelse med fondslovgivningen at en landsorganisation/foreningen udpeger hele bestyrelsen for opholdssteder/botilbud, der er organiseret som fonde og om amterne har

mulighed for at stille krav til bestyrelsens sammensætning, der går videre end fondslovgivningens krav (se bilag 3).

Civilretsdirektoratet har til arbejdsgruppen oplyst, at det ikke er i strid med fondslovgivningen at en til fonden tilknyttet forening eller organisation udpeger medlemmerne i fondens bestyrelse, så længe der er mindst et af stifter uafhængigt medlem. Civilretsdirektoratet oplyser desuden, at det ikke vil være i strid med fondslovgivningen, såfremt amterne stiller krav til bestyrelsessammensætningen i fonde, der går videre end fondslovgivningens krav (se bilag 6).

Arbejdsgruppen konstaterer, at en ledelsesmæssig uafhængighed er nødvendig for at sikre, at bestyrelsens dispositioner er i overensstemmelse med det enkelte opholdssteds/botilbud interesser og ikke for opholdsstedet/botilbudet uvedkommende interesser, herunder hensynet til en landsorganisations interesser og økonomi.

Arbejdsgruppen konstaterer også, at der i anden lovgivning, herunder Lov om friskoler og private grundskoler, findes bestemmelser for hvilke personer, der ikke kan indgå i en bestyrelse.

Uddrag af § 5, i lov om friskoler og private grundskoler m.v.

”.....

stk. 2. Skolen skal i sit virke som selvejende uddannelsesinstitution være uafhængig, og skolens midler må alene komme skolens skole- og undervisningsvirksomhed til gode.

.....

stk. 5. Den overordnede ledelse af skolen varetages af en bestyrelse, som er ansvarlig for skolens drift over for undervisningsministeren.

Stk. 6. Følgende personer kan ikke være medlem af bestyrelsen:

- 1. Personer, der udlejer ejendomme m.m. til skolen.*
- 2. Medlemmer af bestyrelsen i fonde, selskaber, foreninger eller andre virksomheder, der udlejer ejendomme m.m. til skolen, eller som kontrollerer udlejer af ejendomme mm. Til skolen.*
- 3. Advokater, revisorer eller lignende rådgivere for personer, jf. nr. 1, eller for fonde, selskaber, foreninger eller andre virksomheder, jf. nr. 2.*
- 4. Ansatte i ledende stillinger hos personer, jf. nr. 1, eller i fonde, selskaber, foreninger eller andre virksomheder, jf. nr. 2.*
- 5. Medlemmer af bestyrelsen ved en skole inden for samme skoleform.*

Arbejdsgruppen finder ikke, at der bør stilles tilsvarende krav til bestyrelsessammensætningen i opholdssteder og botilbud, som det er tilfældet i friskoleloven. Arbejdsgruppen finder dog, at det er nødvendigt at overveje nærmere om der bør stilles yderligere krav end de krav der stilles i fondslovgivningen, til sammensætningen af bestyrelser for de opholdssteder og botilbud, der er organiseret som fonde.

I vurderingen af om der bør stilles yderligere krav til sammensætningen af bestyrelser, bør indgå hvordan, der sikres en hensigtsmæssig balance mellem hensynet til at en landsorganisation ell. lign. får mulighed for at bidrage med

viden og erfaring til gavn for driften af de enkelte opholdssted/botilbud og hensynet til at der sikres en ledelsesmæssig uafhængighed.

Arbejdsgruppen anbefaler, at Socialministeriet, Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening i fællesskab foretager en undersøgelse, af hvilke krav amtskommunen skal gøre gældende ved vurdering af opholdssteders og botilbud generelle egnethed. I undersøgelsen inddrages i nødvendigt omfang bistand fra relevante myndigheder.

Socialministeriet, Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening er enige om at gennemføre undersøgelsen inden udgangen af marts 2003.

5.3.1.2. Forskellige tilbud inden for samme juridiske enhed

Både amter og flere opholdssteder, botilbud og deres organisationer har givet udtryk for, at det kan virke uhensigtsmæssigt, at relevante sammenhængende tilbud skal deles op i selvstændige enheder. Amterne har givet udtryk for, at det bør overvejes at indføre mulighed for at dispensere for kravet om at hvert enkelt tilbud skal oprettes som selvstændige juridiske enheder med særskilt økonomi, når det pædagogisk er foreneligt med driften af stedet, og amtet har fuld indsigt i opholdsstedets/botilbudets økonomi.

Amterne og organisationerne efterspørger mulighed for at kunne samle forskellige tilbud under et i de tilfælde, hvor det drejer sig om opholdssteder/botilbud, der ønsker at optage personer, der aldersmæssigt er uden for deres målgruppe (dvs. hhv. over eller under 18 år), botilbud med intern beskæftigelse, jf. servicelovens §§ 87 og 88, samt opholdssteder med intern skole.

Arbejdsgruppen er enige om, at kravet om, at forskellige aktiviteter skal være organiseret som selvstændige juridiske enheder, som hovedregel bør opretholdes men at der indføres mulighed for, at amterne efter en konkret vurdering kan dispensere fra dette krav, når særlige forhold taler herfor.

I vurderingen af, om der kan ske en afvigelse af kravet bør bl.a. indgå:

- Om målgruppen og brugerne for de forskellige aktiviteter er sammenfaldende.
- Om det er pædagogisk velbegrundet.
- Om de aktiviteter, der indgår i den juridiske enhed, befinder sig på samme fysiske adresse eller i umiddelbar nærhed.

Det bør endvidere indgå, at amtet ved en afvigelse af kravet om selvstændige juridiske enheder, skal sikre, at der udarbejdes særskilte budgetter for hver aktivitet samt, at der tages stilling til anvendelse af eventuel formue for alle aktiviteter ved ophør/lukning.

Arbejdsgruppen anbefaler, at Socialministeriet udarbejder forslag til ændringer af socialministeriets vejledninger inden udgangen af marts 2003, der herefter indarbejdes i Amtsrådsforeningens og Kommunernes Landsforenings fælles vejledninger.

Det bør i den forbindelse bl.a. afklares, hvilke regelsæt, der i givet fald skal lægges til grund for godkendelse og tilsyn med tilbud, der rummer flere aktiviteter, herunder amtets kompetence til at godkende og føre tilsyn med sideaktiviteten.

5.3.2. Organisationsform

Som nævnt er valget af måden at organisere sig på ifølge vejledningerne ikke afgørende for at opnå godkendelse som opholdssted eller botilbud efter Serviceloven. Det anbefales dog, at stederne organiseres som fonde/selvejende institutioner.

I praksis vælger mange opholdssteder og botilbud at organisere sig som fonde. Der er dog også en del steder, der vælger at organisere sig som lederejede opholdssteder/botilbud eller som aktieselskaber, anpartsselskaber mv. Disse selskabsformer kan imidlertid give imidlertid anledning til problemer, når amterne skal sikre ovenstående hensyn.

Amterne har i deres svar til arbejdsgruppen fremhævet, at det ved lederejede opholdssteder/botilbud kan være svært at skelne mellem lederens privatøkonomi og stedets økonomi. Det hænger bl.a. sammen med at lederen ofte bor på samme adresse som opholdsstedet/botilbudet sammen med sin familie. Det betyder, at det kan være vanskeligt for amterne at afklare, hvilke udgifter der retteligt hører under opholdsstedets/botilbudets budget og hvilke der er lederens private udgifter

Amterne efterspørger i forlængelse heraf bl.a. hjemmel til at kunne få indsigt i lederens skattemæssige og husstandens øvrige økonomiske forhold for at kunne sikre, at der i praksis sker en adskillelse af privatøkonomi og opholdstedets/botilbudets økonomi

Amternes har i deres svar til arbejdsgruppen også fremhævet, at det er u hensigtsmæssigt med mulighed for organisering i aktieselskaber, anpartsselskaber mv., idet disse selskabsformer er rettet mod overskudsvirksomhed. Amterne kan dermed ikke sikre en efterlevelse de hensyn, der lægger bag amternes godkendelse og tilsyn med opholdstedernes/botilbudenes økonomi, herunder retssikkerhedslovens §43 stk.1.

Overvejelser

Arbejdsgruppen finder, at de krav, der stilles til private opholdssteders og botilbuds organisering skal ske i en balance mellem hensynet til opholdsstedernes og botilbudenes indholdsmæssige og faglige fleksibilitet, for så vidt angår valg af pædagogik, værdigrundlag mv. og de hensyn amterne via godkendelse og tilsyn skal sikre, herunder retssikkerhedslovens §43 stk. 1.

For at belyse problemstillingen yderligere har arbejdsgruppen rettet henvendelse til Erhvervs- og selskabsstyrelsen og til de private tilbuds organisationer for yderligere kommentarer.

Arbejdsgruppen har bedt Erhvervs- og selskabsstyrelsen vurdere, om der er forhold, der gør nogle organisationsformer uegnede enten af hensyn til stedernes drift eller af hensyn til myndighedernes mulighed for at sikre, efterlevelsen af retssikkerhedslovens §43 (se bilag 2).

Erhvervs- og selskabsstyrelsen har til arbejdsgruppen oplyst, at de i afsnit i 5.2.1 beskrevne hensyn bedst imødekommes ved en organisering som fond.

Erhvervs- og selskabsstyrelsen har i sin begrundelse lagt vægt på at:

- En fond er en juridisk enhed med egen formue eller virksomhed og selvstændig bestyrelse, som varetager fondens formål. Fondene vil som udgangspunkt være ikke-erhvervsdrivene pga. de offentlige tilskud til aktiviteterne. En fond kan alene udbetale overskud i.h.t. regler fastsat i vedtægten, og overskuddet kan ikke gå tilbage til stifterne og bidragsyderne. Herudover skal der været taget stilling i vedtægten til, hvorledes det årlige overskud skal anvendes, samt hvad et overskud skal gå til ved fondens ophør. Ved ophør gælder det endvidere, at en eventuel nettoformue ikke må tilbageføres til stifterne og bidragsyderne. Fondene, som er lovregulerede, vil være den juridiske model, som imødekommer de krav til tilsyn med økonomien i botilbudene, der følger af lovgivningen.
- For aktie- og anpartsselskaber gælder, at det er investorerne/kapitalejerne, som på baggrund af årsregnskabet får udbetalt udbytte i forhold til den indskudte kapital, evt. med mulighed for skævdeling inden for de forskellige aktieklasser. Ved selskabets ophør vil det ligeledes være kapitalejerne, som modtager nettoformuen. Det vil sige såfremt botilbuddet/opholdsstedet drives i selskabsform, vil overskuddet gå til ejerne af kapitalen. Dette vil umiddelbart være i strid med det tilsyn med økonomien, der følger af lovgivningen om godkendelse af og tilsyn med opholdssteder/botilbud.
- Den grundlovssikrede foreningsfrihed giver mulighed for, at botilbud/opholdssteder organiserer sig som en forening. Foreningerne er ikke underlagt registreringspligt, men reguleres af foreningens vedtægt samt almindelige foreningsretlige principper. Foreningens forhold beslutes af medlemmer på den årlige generalforsamling, hvor bl.a. årsregnskab og kontingent fastsættes. Vedtægterne vil kunne udformes, så de vedrører de økonomiske forhold svarende til fondes vedtægter. Der er dog til forskel fra fonde, aktie- og anpartsselskaber ingen materielle krav om minimumskapital i foreningen.

Arbejdsgruppen har bedt de berørte organisationer uddybe om, og i givet fald, hvordan den indholdsmæssige og faglige fleksibilitet i tilbudene vil blive påvirket, hvis det fremover kun vil være muligt at organisere sig som fond/selvejende institution (se bilag 4).

LOS har i deres svar til arbejdsgruppen anført, at det er væsentligt at være opmærksom på at ca. 1/3 af tilbudene i dag drives som private virksomheder, heraf langt størstedelen som enkeltmandsvirksomheder under virksomhedsordning. For en stor del af disse tilbud er det forhold, at de driver tilbudet som en selvstændig virksomhed en vigtig del af deres grundlag for at drive virksomheden. LOS anfører videre, at selvstændighedstrangen hos disse tilbud kan betyde, at de vil vælge at lukke tilbuddet, frem for at omdanne virksomheden til en fond. Endvidere vil potentielle stiftere af nye tilbud, der hylder selvstændighedskulturen, kunne afstå fra at oprette disse, hvis der er krav om fondsdannelse.

LOS anbefaler, at der ved indførelse af krav om organisering som fond, som minimum bør indføres en dispensationsordning for de steder, der allerede er etableret i privat regi, særligt med hensyn til de mindre tilbud (se bilag 9).

Børnesagens Fællesråd har i svar til arbejdsgruppen anbefalet, at der kan oprettes foreningsejede opholdssteder, da landsforeninger også i forhold til fonde stiller økonomi til rådighed ved opstart og tager den økonomiske risiko. Børnesagens Fællesråd lægger i sit svar vægt på at foreningsejede opholdssteder vil medføre et tættere samarbejde mellem en forening og et opholdssted. Det vil fremme kvaliteten i arbejdet og samtidig kan en forening hjælpe et opholdssted i økonomisk trange tider (se bilag 7).

Blå Kors har til arbejdsgruppen oplyst, at der overordnet ikke vil være problemer i at organisationens botilbud organiseres som fonde. Blå Kors har imidlertid oplyst, at tolkningen og forståelsen af kravet om en organisering som selvstændige juridiske enheder med særskilt økonomi er uklar i amterne med det resultat, at amterne bliver forsigtige og restriktive (se bilag 8).

Den Sociale Udviklingsfond har tidligere i deres svar til arbejdsgruppen anført, at en organisering som fond bør gøres obligatorisk, da en organisering som ApS eller anden ejerform kan give anledning til problemer.

Arbejdsgruppen har udfra de supplerende oplysninger diskuteret om botilbudenes/opholdsstedernes indholdsmæssige og faglige fleksibilitet påvirkes negativt, hvis det fremover kun er muligt at organisere sig som fond/selvejende institution.

Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening har anført, at de supplerende oplysninger ikke har givet væsentlige argumenter for at botilbudenes/opholdsstedernes indholdsmæssige og faglige fleksibilitet påvirkes negativt, hvis det fremover kun bliver muligt at organiserer sig som fond/selvejende institution. Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening har videre peget på, at det ved indførelse af et generelt krav om en organisering som fond/selvejende institution, er væsentligt at være opmærksom på de problemer et generelt krav kan medføre for mindre tilbud med få pladser og ansatte.

Socialministeriet har peget på problemer med de utilsigtede konsekvenser i form af færre tilbud eller tilbudstyper, hvis man indfører en begrænsning af

organiseringmulighederne, som vil være et brud på servicelovens principper om betydelige frihedsgrader omkring organiseringen af opgavevaretagelsen.

Arbejdsgruppen er enige om, at muligheden for at indføre et generelt krav om en organisering som fond/selvejende institution bør overvejes nærmere. Arbejdsgruppen anbefaler, at der i vurderingen af muligheden for at indføre et generelt krav om en organisering som selvejende institution/fond, tages højde for forskellige tilbudstyper og størrelser af opholdssteder og botilbud. Herudover skal der i vurderingen indgå overvejelser:

- Om indførelse af et generelt krav vil have utilsigtede konsekvenser for den faglige og indholdsmæssige fleksibilitet i opholdssteder og botilbud, dvs. muligheden for tilrettelægge et tilbud i overensstemmelse med en bestemt metode, pædagogik, værdier mv.
- Om det kan sandsynliggøres, at fagligt kvalificerede og velfungerende opholdssteder og botilbud, må lukke eller afvikles, hvis der indføres et generelt krav.
- Behovet for at indføre en mulighed for at dispensere fra et evt. krav.

Arbejdsgruppen anbefaler, at Socialministeriet, Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening i fællesskab gennemfører undersøgelsen og i nødvendigt omfang inddrager relevante myndigheder heri.

Socialministeriet, Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening er enige om at gennemføre undersøgelsen inden udgangen af marts 2003.

5.4. Det pædagogiske tilsyn

5.4.1 Det kommunale og det amtskommunale tilsyn

I henhold til Socialministeriets vejledninger har amterne pligt til at gennemføre et generelt tilsyn med anbringelsessteder, som amterne har godkendt, mens den anbringende kommune, har pligt til at føre løbende tilsyn med barnet eller den unge under anbringelsen.

ARF og KL's vejledninger indeholder en nærmere beskrivelse af indholdet i det pædagogiske tilsyn, jf. opsummeringen af ARF og KL's vejledninger i kapitel 3.

De private botilbuds og opholdssteders organisationer har overfor arbejdsgruppen efterlyst mere klarhed over forholdet mellem kommunernes og amternes rolle, især fordi de mener, at det er uhensigtsmæssigt, at begge myndigheder gennemfører samtaler med beboerne på et opholdssted eller botilbud, som en del af det pædagogiske tilsyn.

Arbejdsgruppen har drøftet, hvorvidt det er hensigtsmæssigt, at amterne, som et led i det generelle tilsyn, gennemfører samtaler med de enkelte beboere – eller om dette bl.a. for at skåne beboerne må forbeholdes de anbringende myndigheder. Der er i arbejdsgruppen enighed om, at det måtte være op til amtets konkrete vurdering i hver enkelt sag, hvornår og hvordan

det vil være fornuftigt at gennemføre samtaler med beboerne i forbindelse med et pædagogisk tilsyn.

Amterne har til arbejdsgruppen oplyst at udførelsen af det pædagogiske tilsyn generelt er velfungerende, men at der i konkrete tilfælde kan opleves en mistillid fra opholdssteder og botilbud, der besværliggør udførelsen af tilsynet på en måde så tilsynsmyndigheden får svært ved at få et indblik i det daglige pædagogiske arbejde på stedet. Amterne har overfor arbejdsgruppen desuden efterspurgt en mere uddybende vejledning og metodeudvikling for udførelsen af det pædagogiske tilsyn.

De private opholdssteders og botilbuds organisationer har oplyst, at de finder tilsynets kvalitet og hyppighed er for svingende, samt at der bliver lagt meget lidt vægt på det pædagogiske tilsyn i forhold til det økonomiske tilsyn. Organisationerne foreslår, at der på landsplan iværksættes metodeudvikling omkring gennemførelsen af det pædagogiske tilsyn.

Af amternes besvarelser af spørgeskemaerne fremgår det, at ingen amter udfører tilsynsbesøg mindre end én gang om året. Arbejdsgruppen vurderer derfor ikke, at der generelt er problemer i forhold til hyppigheden i tilsynsbesøg.

Arbejdsgruppen er enige om, at der kan være behov for bør overvejes at udarbejde en mere uddybende vejledning for udførelsen af det pædagogiske tilsyn. Arbejdsgruppen anbefaler Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening at inddrage dette spørgsmål ved kommende revideringer af deres fælles vejledninger.

5.5. Øvrige Problemstillinger

5.5.1 Samspillet mellem amter og kommuner

Amterne har overfor arbejdsgruppen efterspurgt flere tilbagemeldinger fra kommunerne om deres erfaringer med brugen af et opholdssted. Kommunernes har til arbejdsgruppen oplyst, at kommunerne ofte savner mere detaljerede oplysninger om indholdet af det enkelte tilbud.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at samarbejdet mellem amter og kommuner de seneste år er øget betydeligt; senest ved implementeringen af grundtakstmodellen.

Arbejdsgruppen konstaterer videre, at Amtsrådsforeningen har taget initiativ til en elektronisk database, der vil bidrage til at fremme samarbejdet mellem amter og kommuner i forbindelse med visitation til ophold i opholdssteder og botilbud. I den elektroniske database vil indgå en oversigt over godkendte opholdssteder og botilbud, ligesom amternes godkendelsesskrivelser vil være tilgængelige.

5.5.2. EU-retten

Det har flere gange været diskuteret, om et socialpædagogisk opholdssted er en tjenesteydelse efter de EU-retlige regler og dermed omfattet af reglerne om fri bevægelighed indenfor EU-medlemsstaterne.

Diskussionen er oprindelig rejst på baggrund af en henvendelse fra Ringkøbing amt. Ringkøbing amt var blevet bekendt med, at et opholdssted i amtet modtog tyske børn og amtet ville derfor gerne vide om det var lovligt og i givet fald hvilken betydning det havde for deres tilsyn.

Afklaringen af dette spørgsmål afventer yderligere drøftelse med bl.a. Justitsministeriet. Derfor behandles spørgsmålet ikke i denne rapport.

5.5.3. Anbringelse på eget værelse

Anbringelse af børn og unge udenfor hjemmet efter servicelovens § 40, stk. 2, nr. 11, skal ske på en døgninstitution, i en plejefamilie eller på en godkendt opholdssted, som må anses for egnet til at imødekomme barnets eller den unges særlige behov, jf. §§ 49 og 51.

Det fremgår af Socialministeriets vejledning om særlig støtte til børn og unge at omfattet af plejefamiliebegrebet er almindelige plejefamilier, egne værelser, samt kollegier og kollegielignende opholdssteder, hvor den unge selv råder over sin bolig.

I praksis har det vist sig, at det kan være vanskeligt at afgrænse om en anbringelse på eget værelse er omfattet af plejefamiliebegrebet og dermed skal godkendes som generelt egnet af den stedlige kommune, jf. § 49, stk. 1 i lov om social service. Eller om der er tale om en anbringelse i eget værelse, der mere har karakter af en opholdsstedslignende konstruktion, og derfor skal godkendes som et socialpædagogisk opholdssted af den stedlige amtskommune efter § 49 stk. 2. i serviceloven.

5.5.3.1 Baggrund og problemstilling

Flere amter og kommuner samt en af de større landsdækkende organisationer, der specielt beskæftiger sig med placering af unge i egen bolig med støtteordning, har gjort opmærksom på, at sondringen mellem § 49 stk. 1 og § 49 stk. 2 kan være vanskelig.

Den gennemgående problematik er, at organisationen ikke ønsker, at deres projekter skal godkendes efter § 49 stk. 2, idet der er tale om anbringelse i eget værelse. I en konkret sag har organisationen lejet en bygning, som rummer en del værelser med adgang til bad og køkken. Disse er blevet lejet ud til unge, som har brug for særlig støtte. De unge modtager penge fra den anbringende myndighed, som de selv skal administrere i forhold til husleje, indkøb af tøj, mad mm. Til den unge bliver der knyttet én voksen person, som skal stå til rådighed med personlig støtte i døgnets 24 timer. Desuden er der ansat en daglig leder i projektet og 4-5 ansatte, som hver især er tilknyttet en af de unge. På stedet findes også en intern skole. Organisationens mener ikke, at denne form for anbringelse kan godkendes efter § 49 stk. 2, idet den finder, opholdsstedernes forvaltning for begrænsende i forhold til den fleksibilitet, den ønsker at skabe mellem den som organisation, medarbejderne og de anbragte unge.

Organisationen anfører, at en godkendelse af projekterne i henhold til § 49 stk. 2 vil medføre en ændret økonomisk regulering. Hvis projekterne skal

drives under et opholdssteds forvaltning, bliver det ledelsen, der får ansvaret for driften og herunder indkøb af tøj, mad mm. Organisationens vigtigste argument i den forbindelse er, at det pædagogiske formål forsvinder, idet den unge ikke længere selv skal administrere sine økonomiske midler.

Det pågældende amt og kommune er imidlertid usikre på, under hvilken paragraf foranstaltningen er hjemhørende. Det vurderes, at projektet har mere karakter af et opholdssted, idet det er et socialpædagogisk og institutionaliseret tilbud med en form for systematiseret behandling. På den ene side er projektet mere vidtrækkende en servicelovens § 49 stk. 1 (anbringelse på eget værelse), og på den anden side kan det pga. sin struktur og metode heller ikke overholde retningslinjerne for godkendelse efter servicelovens § 49 stk. 2.

Socialministeriets har tidligere udtalt:

”Der bør altid foretages en individuel vurdering af de enkelte projekter eller anbringelser.

Til støtte for vurderingen af om et projekt kan godkendes efter § 49, stk. 1, kan der gøres følgende overvejelser:

- Der bør stilles visse minimumskrav m.h.t. den unges alder. - Den unge skal vurderes egnet til at kunne klare dagligdagens problemer i forbindelse med selvstændig husførelse m.v. – Den unges behov vil primært være behov for daglige fornødenheder som husly, kost og beklædning m.v. – Den unge vurderes ikke at have et behov for særlig socialpædagogisk indsats.

Forhold som derimod taler for, at der er tale om et opholdssted, der skal godkendes efter § 49, stk. 2. i lov om social service, kan være:

- At der er ansat personale, udover en ”social vicevært” der kun yder en begrænset støtte til de anbragte børn og unge. –At der er behov for særlig socialpædagogisk indsats. – Der modtages børn og unge med samme problemtyper. – Er indrettet med særlige faciliteter – Arbejder på en institutionslignende måde.”

5.5.3.2 Konsekvenser og dilemmaer

Som beskrevet giver den nuværende lovgivning anledning til forskellige fortolkningsmuligheder i forbindelse med § 49. Det er vigtigt, at der tilstræbes et bredt og fleksibelt udbud af botilbud/opholdssteder til udsatte børn og unge, hvor der også gives mulighed for mere alternative anbringelsessteder. Viften af tilbud skal også rumme tilbud til de unge, som kan være svære at placere i ”traditionelle” tilbud.

Ud fra ovenstående problematik viser det sig, at disse mere ”utraditionelle” anbringelsessteder ofte befinder sig i en gråzone mht. at få en godkendelse i henhold til § 49. Ligeledes er det til tider vanskeligt for både amter og kommuner at fortolke lovgivningen på det givne område og dermed efterkomme opholdsstedernes ønsker.

Arbejdsgruppen er i forbindelse med ovenstående problematik enige om, at beslutningskompetencen i forhold til, om et projekt skal godkendes i henhold

til § 49, stk. 1 ligger hos den stedlige kommune. Den endelige afgørelser må bero på en konkret vurdering af hver ansøgning. Hvis kommunen vurderer, at projektet har mere karakter af at være et opholdssted, overdrages sagen til det stedlige amt, som herefter foretager en vurdering.

Arbejdsgruppen mener endvidere, at det kan være relevant at evaluere § 49 og overveje, om der eventuelt er behov for at foretage en anden sontring, end den der i dag er givet i § 49 stk. 1 og 2. og den nuværende sontring mellem familieplejebegrebet og opholdssteder.

5.5.4 Ophold i privat botilbud med individuel lejekontrakt

Amtsrådsforeningen har til arbejdsgruppen oplyst, at der i konkrete tilfælde opleves problemstillinger i en række amter vedrørende private botilbud, der ønsker at organisere sig således, at den enkelte bruger af tilbudet indgår individuel lejekontrakt og i øvrigt modtager støtte og behandling, svarende til et "normalt" botilbud. Indholdet i lejekontrakterne varierer, men der findes eksempler på lejekontrakter, der er omfattet lejelovens regler.

Flere amter oplever uklarheder i relation til private botilbud, der organiserer sig med individuelle lejekontrakter, særligt med hensyn til om disse tilbud er omfattet kravet om godkendelse jf. Servicelovens § 94 a.

Socialministeriet har til arbejdsgruppen oplyst, at de har modtaget en anmodning om at udtale sig i en konkret sag og ministeriet vil i den anledning behandle den problemstilling, der rejses overfor arbejdsgruppen. Socialministeriet vil i nødvendigt omfang inddrage Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening i en drøftelse heraf.

5.5.5 Magtanvendelse i opholdssteder og botilbud

Flere amter har overfor arbejdsgruppen anført, at reglerne for magtanvendelse i opholdssteder og botilbud kan opleves som uklare.

Det anføres, at det er i konkrete tilfælde er uhensigtsmæssigt at reglerne for magtanvendelse i private opholdssteder for børn og unge ikke omfatter alle opholdssteder, men udelukkende opholdssteder med over 4 personer.

Amterne anfører også, at reglerne for delegation af myndighedsudøvelse til private botilbud er uklare.

Arbejdsgruppen anbefaler, at Socialministeriet undersøger om der er behov for at klargøre magtanvendelsesreglerne og i fornødent omfang inddrager de kommunale parter i en drøftelse heraf.

5.5.6 Opholdssteder og botilbud organiseret som fonde

Flere amter har til arbejdsgruppen oplyst, at der opleves en uklarhed om hvilke forventninger, der er knyttet til amtets rolle som fondsmyndighed, når fonde er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i fondslovens § 1, stk.2, nr.7.

En række amter har også peget på at opholdssteder og botilbud, der er organiseret som fonde, undertiden er insolvente i længere perioder. Disse amter har anført at amtets handlemuligheder er uklare, herunder også hvordan det afgøres om fortsat drift er forsvarlig.

Arbejdsgruppen har anmodet Civilretsdirektoratet om en udtalelse (se bilag 3).

Civilretsdirektoratet har til arbejdsgruppen oplyst, at fonde, der er omfattet af fondslovens §1, stk.2, nr. 7 pr. definition er undergivet offentligt tilsyn. Tilsynet bør - ud fra et fondsretligt synspunkt - omfatte godkendelse af regnskab/budget, vedtægtsændringer (herunder beslutning om opløsning) samt eventuelt godkendelse af ekstraordinære dispositioner (se bilag 6).

Civilretsdirektoratet oplyser videre, at fonde, der er omfattet af den anførte undtagelsesbestemmelse, fortsat er undergivet de almindelige fondsretlige grundsætninger. Dette indebærer blandt andet, at væsentlige ændringer af vedtægten samt opløsning af fonden foruden tilsynsmyndighedens samtykke kræver Civilretsdirektoratets tilladelse.

Civilretsdirektoratet har endelig oplyst, at det ligger uden for Civilretsdirektoratets kompetence at tage stilling til spørgsmålet om fonde, der er insolvente.

Arbejdsgruppen anbefaler, at amternes handlemuligheder overfor fonde, der er insolvente, tages op i forbindelse med den i afsnit 5.3.1.1 undersøgelse af om der bør stilles yderligere krav end de krav der stilles i fondslovgivningen, til sammensætningen af bestyrelser for de opholdssteder og botilbud, der er organiseret som fonde.

Bilag 1

Spørgeskema

Dette spørgeskema er sendt til både amter, kommuner og organisationer. Ikke alle spørgsmålene er relevante for alle parter. Spring derfor blot spørgsmål over, som ikke forekommer relevante.

Hvis der ikke er plads nok på linierne til besvarelsen, kan I benytte bagsiden eller vedlægge besvarelse. Skemaet vil også kunne downloades fra Socialministeriets hjemmeside www.sm.dk under feltet Dansk Socialpolitik, Aktuelt fra Socialministeriet, generelt. Elektronisk udfyldte skemaer returneres til ktfamilie@sm.dk

Hvis I har spørgsmål i forbindelse med besvarelsen af skemaet, kan I kontakte: Nina Eg Hansen på 33 92 46 25, Karin Munk Petersen på 33 92 92 79 eller Birgitte Kragelund på 33 92 46 33.

Spørgsmålene i spørgeskemaet vedrører både godkendelse og tilsyn efter servicelovens § 49, stk.2. (børn og unge området) og § 94 a (voksenområdet). Hvis der opleves særlige problemer i relation til et af områderne, bedes det præciseres under besvarelsen hvilket område, der refereres til.

Til Amterne:

Såfremt I har andre nedskrevne retningslinier, som anvendes ved godkendelse og tilsyn med opholdssteder og botilbud, end Socialministeriets vejledning om særlig støtte og Amtsrådsforeningens og KL's fællesvejledning, bedes I fremsende disse retningslinier sammen med besvarelsen.

Frist: Snarest og senest den 15. august 2002

Skemaet er udfyldt af

Navn _____

Stilling _____

Fra (angivelse af hvilke kommune, amt, opholdssted, organisation eller andet) _____

Antal m.v.

1.a. Hvor mange private opholdssteder (§ 49, stk. 2) er pr. 1. juli 2002 godkendt i amtet? _____

1.b. Hvor mange private botilbud (§ 94 a) er pr. 1. juli 2002 godkendt i amtet? _____

1.c. Hvor mange private opholdssteder (§ 49, stk. 2) har fået afslag på godkendelse indenfor de _____ seneste 2 år? _____

1.d. Hvor mange private botilbud (§ 94 a) har fået afslag på godkendelse indenfor de seneste 2 år?

1.e. Beskriv de hyppigste årsager til afslag?

Organiseringen (fond, APS, I/S m.v.)

2.a. Der stilles i lovgivningen ikke krav om, at opholdssteder og botilbud skal have en særlig organisationsform. Beskriv de særlige problemfelter, der relaterer sig til organiseringen – herunder om det er hensigtsmæssigt, at der findes flere forskellige muligheder for organisering?

2.b. Der stilles i vejledningen krav om, at der ikke må ske privat formueopsparing for offentlige midler. Hvordan håndteres det i forhold til organiseringen af private opholdssteder og botilbud?

2.c. Det er et krav, at private botilbud og opholdssteder skal organiseres som selvstændige juridiske enheder med særskilt økonomi og at der er regler om hæftelse, regnskab, revision og budgettering. Hvordan håndteres det og hvilke fordele og ulemper er der herved?

2.d. Gode ideer til forenkling af området?

Økonomivurderingen

3.a. I forbindelse med godkendelse og tilsyn skal amterne godkende budgetter og regnskaber. Hvordan gennemføres denne økonomivurdering? Beskriv herunder, om der er fastsat retningslinier til gennemførelse af økonomivurderingen, udover de retningslinier, som er beskrevet i ARF og KL's fælles vejledning, til fx husleje/ejendomsværdifastsættelse, løn/personale eller andre/øvrige udgifter?

3.b. Beskriv fordele og ulemper ved den måde økonomivurderingen foretages på?

3.c. Gode ideer til forenkling af økonomivurderingen?

Pædagogisk tilsyn

4.a. Beskriv hvordan det pædagogiske tilsyn generelt udføres?

4.b. Hvilke metoder/ fremgangsmåder anvendes til at vurdere et opholdssteds/privat botilbuds pædagogik?

4.c. Beskriv hvordan det vurderes, om der er sammenhængen mellem opholdsstedets/botilbudets teoretiske beskrivelse af dets pædagogik og den pædagogik der anvendes i praksis.

4.d. Hvordan anvendes resultaterne fra det pædagogiske tilsyn? (Anvendes de fx til at ajourføre amtets beskrivelse af stedets tilbud, ændringer i pædagogikken på stedet, anbefaling til ændring af stedets egenbeskrivelse el. lign?)

4.e. Hvor ofte gennemføres der i gennemsnit et pædagogiske tilsyn med besøg på det enkelte sted? Halvårligt _____
Årligt _____
Hvert 2. år _____
Andet, skriv hvad _____

4.f. Gennemføres der samtaler med beboerne på opholdsstedet/botilbudet, såfremt disse har en passende alder og modenhed?
Ja, altid _____
Ja, som hovedregel _____
Nej, sjældent _____
Nej, aldrig _____

4.g. Beskriv eventuelle problemer i forhold til gennemførelsen af det pædagogiske tilsyn?

4.h. Beskriv eventuelle ideer til, hvordan det pædagogiske tilsyn generelt kan forbedres?

Beskrivelserne af de private opholdssteder/ botilbud

5.a. Hvordan skaffes oplysninger om stedet typisk i forbindelse med visitation til en konkret anbringelse? (sæt X i skemaet)

	Altid	Oftest	Sjældent	Aldrig
Oplysninger fra amtet				
Oplysninger fra opholdsstedet/ botilbudet				
Hjemmeside				
Tidligere kendskab til stedet				
Besøg på stedet				
Andet				
Hvis andet skriv hvad:				

5.b. Hvordan er de forskellige opholdssteder/private botilbud typisk beskrevet i tilgængeligt materiale? (Hvor beskrevet er målgruppen, indholdet af tilbuddet, muligheden for eventuel udslusning m.v.)

5.c. Beskriv eventuelle problemer med at få tilstrækkelig indsigt i indholdet af de enkelte tilbud til at sikre det rette valg af opholdssted/botilbud ved en konkret anbringelse.

5.d. Beskriv eventuelle problemer med at få tilstrækkelig indsigt i hvilke tilbud stedets almindelige pris omfatter og hvad der skal betales for som ekstra ydelser.

5.e. Opleves der særlige problemstillinger i forbindelse med kontraktindgåelsen mellem opholdssted/botilbud og kommune/amt i forbindelse med de konkrete anbringelser?

5.f. Angiv eventuelle forslag og ideer til, hvordan indsigten i de enkelte tilbud kan blive bedre?

Sagsbehandlingen

6.a. Hvordan opleves sagsbehandlingen ved indgivelse af ansøgning om godkendelse af opholdssted eller botilbud?

6.b. Hvordan opleves sagsbehandlingen i forbindelse med det økonomiske tilsyn?

6.c. Hvordan opleves sagsbehandlingen i forbindelse med det pædagogiske tilsyn?

Øvrige kommentarer

7.a. Beskriv eventuelle andre problemer?

7.b. Andre kommentarer, ideer, forslag m.v.

Tak for bidraget.

Bilag 2

Brev til erhvervs- og selskabsstyrelsen

Brev til Erhvervs og Selskabsstyrelsen

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen
Att. Kirsten Heje Mikkelsen
Kampmannsgade 1
1780 København V

Departementet
Holmens Kanal 22
1060 København K

Tlf. 3392 9300
Fax. 3393 2518
E-mail sm@sm.dk

MHP/ J.nr. 226-499

17. september 2002

Redegørelse om private botilbud/opholdssteders organisering

I fortsættelse af behagelig telefonsamtale den 5. september 2002 skal Socialministeriet hermed anmode Erhvervs- og Selskabsstyrelsen om at bidrage til det igangværende serviceeftersyn af regler og praksis for godkendelse og tilsyn med private botilbud for voksne og opholdssteder for børn og unge. Serviceeftersynet sker i samarbejde med de kommunale organisationer. Der henvises til vedlagte kommissorium.

De private botilbud og opholdssteder udgør et vigtigt supplement til offentlige tilbud. Der lægges vægt på, at stederne er i stand til hurtigt at omstille sig til konkrete målgrupper og personer med særlige behov.

I henhold til servicelovens §§ 49 stk. 2 og 94 a har den stedlige amtskommune pligt til at godkende og føre tilsyn med private opholdssteder og botilbud.

Bestemmelsen i servicelovens § 94a uddybes i Socialministeriets vejledning nr. 107 af 30. juni 2000 om servicelovens regler om godkendelse af og tilsyn med visse private botilbud for voksne. Bestemmelsen i servicelovens § 49, stk. 2 uddybes i Socialministeriets vejledning nr. 208 af 19. december 2000, om særlig støtte til børn og unge. Reglerne er i det væsentlige ens for de to områder.

Amternes godkendelse skal (jf. retssikkerhedslovens § 43, stk.1) tjene som dokumentation for:

- at der ikke sker privat opsparring af offentlige midler,
- at der ikke sker sammenblanding af privatøkonomi og botilbudets /opholdsstedets økonomi, og

- at der er truffet aftaler om de økonomiske forhold ved opholdsstedets eller botilbuddets ophør.

Der stilles ikke i lovgivningen krav om en bestemt organiseringsform for opholdssteder/botilbud, men der er krav om at opholdsstedet/botilbuddet er en selvstændig juridisk enhed med særskilt økonomi, og at der er truffet bestemmelse om beslutningskompetence, hæftelse, regnskab, revision og budgettering. Det anbefales dog i de nævnte vejledninger på området, at stederne oprettes som fonde/selvejende institutioner.

Erfaringsmæssigt ønsker private opholdssteder og botilbud undertiden ikke at organisere sig som fond/selvejende institution, men som privatejet selskab, aktieselskab eller anpartsselskab.

Socialministeriets ønsker i den forbindelse Erhvervs- og selskabsstyrelsen bidrage til at afklare:

- Hvilke former for organisering er det muligt for botilbuddene at benytte?
- Er der forhold, der gør nogle af organisationsformerne uegnede enten af hensyn til stedernes drift eller af hensyn til myndighedernes mulighed for at sikre, efterlevelsen af retssikkerhedslovens §43, stk.1?

Ifølge aftalerne om (amts)kommunernes økonomi for 2003 er der frist for afrapportering af serviceeftersynet den 1. november 2002. Socialministeriet skal derfor anmode om, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsens svar foreligger, så den kan indgå i afrapporteringen. Styrelsen anmodes om at kontakte Michael Harbo Paulsen på 33 92 92 72 for at aftale nærmere omkring tidsfrist for Erhvervs- og Selskabsstyrelsens svar.

Med venlig hilsen

Michael Harbo Paulsen

Bilag 3

Brev til civilretsdirektoratet

Civilretsdirektoratet
Att. Specialkonsulent Else Marie Thoustrup Sørensen
Æbeløgade 1
2100 København Ø

Departementet
Holmens Kanal 22
1060 København K

Tlf. 3392 9300
Fax. 3393 2518
E-mail sm@sm.dk

18. september 2002

MHP/ J.nr. 226-499

Socialministeriet er i gang med et serviceeftersyn af regler og praksis for godkendelse af og tilsyn med private botilbud for voksne og opholdssteder for børn og unge. Serviceeftersynet sker i samarbejde med de kommunale organisationer. Der henvises til vedlagte kommissorium.

De private botilbud og opholdssteder udgør et vigtigt supplement til offentlige tilbud. Der lægges vægt på at stederne er i stand til hurtigt at omstille sig til konkrete målgrupper og personer med særlige behov.

I henhold til servicelovens §§ 49 stk. 2 og 94 a har den stedlige amtskommune pligt til at godkende og føre tilsyn med private opholdssteder og botilbud. Bestemmelsen i servicelovens § 94a uddybes i Socialministeriets vejledning nr. 107 af 30. juni 2000 om servicelovens regler om godkendelse af og tilsyn med visse private botilbud for voksne. Bestemmelsen i servicelovens § 49, stk. 2 uddybes i Socialministeriets vejledning nr. 208 af 19. december 2000, om særlig støtte til børn og unge. Reglerne er i det væsentlige ens for de to områder.

Der stilles ikke i lovgivningen krav om en bestemt organiseringsform for opholdssteder/botilbud, men der er krav om at opholdsstedet/botilbuddet er en selvstændig, juridisk enhed med særskilt økonomi, og at der er truffet bestemmelse om beslutningskompetence, hæftelse, regnskab, revision og budgettering. Det anbefales dog i de nævnte vejledninger, at stederne oprettes som fonde/selvejende institutioner.

I forbindelse med godkendelse af botilbud/opholdssteder, der oprettes som fonde, er der opstået en række spørgsmål, som Socialministeriet gerne vil have belyst:

- Vil opholdssteder/botilbud altid kunne blive undtaget fondsloven, jf. §1 stk. 2, nr.7 og §1 stk.3, og på den måde blive undtaget fra kravet om startkapital?
- De fleste opholdssteder og botilbud, der er organiseret som fonde, er undtaget fondsloven, jf. §1 stk. 2, nr. 7 eller § 1 stk. 3. Erfaringsmæssigt sker det, at fondene er insolvente i længere perioder. Hvordan afgøres om fortsat drift er uforsvarlig, og hvilke handlemuligheder har godkendelses- og tilsynsføringsmyndighed?
- Når opholdssteder og botilbud, der er organiseret som fonde, undtages af fondsloven efter §1 stk. 2, nr. 7 overtager amtet i praksis fondsmyndighedens rolle. Hvilke opgaver følger med rollen som fondsmyndighed?
- En række opholdssteder og botilbud, der er organiseret som fonde har erfaringsmæssigt tætte relationer til en forening eller organisation. Ofte ønsker foreningen eller organisationen indflydelse på sammensætningen af bestyrelsen for et opholdsted eller botilbud. Er der i fondslovgivningen regler, der regulerer, dette forhold. Og vil det f.eks. være i overensstemmelse med fondslovgivningen, at moderorganisationen/foreningen udpeger hele bestyrelsen ?
- Har amterne mulighed for at stille krav til bestyrelsessammensætningen i fonde, der går videre end fondslovgivningens krav (er fondsloven ufravigelig)?

Ifølge aftalerne om (amts-)kommunernes økonomi for 2003 er der frist for afrapportering af serviceeftersynet den 1. november 2002. Socialministeriet skal derfor venligst anmode om, at Civilretsdirektoratet besvarer de fremsendte spørgsmål senest den 4. oktober 2002, så svaret kan indgå som en del af afrapporteringen.

Med venlig hilsen

Michael Harbo Paulsen

Bilag 4

Brev til private organisationer

Børnesagens Fællesråd, LOS og Blå Kors.

10. september 2002

Socialministeriet har i forbindelse med serviceeftersynet af regler og praksis vedr. godkendelse og tilsyn med de private opholdssteder og botilbud modtaget spørgeskemaer og kommentarer fra Børnesagens Fællesråd, LOS og Blå Kors.

Socialministeriet vil gerne takke for de mange bidrag og kommentarer, der vil indgå i det videre arbejde med serviceeftersynet. Alle tre organisationer giver udtryk for et ønske om at blive inddraget i arbejdet med serviceeftersynet. Socialministeriet vil derfor gerne understrege, at ministeriet naturligvis lægger stort vægt på at inddrage organisationernes synspunkter. Vi vil derfor løbende i processen tage stilling til, hvordan organisationerne i øvrigt kan inddrages.

I første omgang vil Socialministeriet gerne anmode organisationerne om, at uddybe et enkelt af de problemer, der fremgår af organisationernes besvarelser. Alle tre organisationer skriver, at det er et problem, at amter foretrækker, at botilbudene og opholdsstederne er organiseret som en fond, selvom der ifølge lovgivningen er mulighed for en række andre organiseringsformer. Der fremhæves særligt, at det i den forbindelse kan være et problem for de små steder at skaffe tilstrækkeligt startkapital, såfremt der ikke dispenseres fra det ordinære krav. Det er imidlertid ikke helt klart, hvilke problemer det i øvrigt giver og organisationerne bedes derfor uddybe dette punkt.

Det har særligt interesse at få belyst, hvorvidt det betyder en indskrænkning i viften af indholdsmæssigt forskellige tilbud, såfremt tilbudene kun kan organiseres som fonde? I givet fald hvorfor?

Såfremt I har kommentarer til denne problematik, bedes de snarest og senest den 19. september sendt til Socialministeriet, att. Birgitte Kragelund, evt. pr. e-mail: dpbkr@sm.dk.

På forhånd tak.

Med venlig hilsen

Grethe Buss

Nina Eg Hansen

Bilag 5

Brev fra Erhvervs- og selskabsstyrelsen

(Er ikke tilgængeligt elektronisk)

Bilag 6

Brev fra civilretsdirektoratet

(Er ikke tilgængeligt elektronisk)

Bilag 7

Breve fra Børnesagens Fællesråd

Socialministeriet
Departementet
att. Birgitte Kragelund
Holmens Kanal 22
1060 København K

Socialministeriets serviceeftersyn af regler og praksis vedr. godkendelse og tilsyn med de private opholdssteder og botilbud.

Børnesagens Fællesråd takker for henvendelsen vedr. ønske om uddybning af organiseringen ved private opholdssteder og botilbud.

Flere af Børnesagens Fællesråds medlemmer har oprettet og drevet døgntilbud og andre sociale tilbud til børn, unge, voksne og familier i omkring 100 år. Foreningerne har virket i dette felt i et tæt samspil med det offentlige. Frem til bistandslovens ikrafttræden blev tilbud drevet som foreningsejede institutioner, men som følge af loven blev nye tilbud oprettet som fonde / selvejende institutioner.

Børnesagens Fællesråd mener, at muligheden for at oprette små og mindre tilbud som foreningsejede tilbud vil være en styrke. Det vil give en nærhed og en opmærksomhed, som disse tilbud har stort behov for. Det vil også være i overensstemmelse med den faktiske virkelighed, at hvis der i et sådan tilbud er vanskeligheder af praktisk, behandlingsmæssig eller økonomisk karakter går foreningen ind og yder den nødvendige støtte. Dette sikrer en betydelig større sikkerhed og stabilitet for tilbuddene.

Det er i dette perspektiv, at vi peger på igen at sikre muligheden for foreningsdrevne aktiviteter på området.

Børnesagens Fællesråd vil anbefale:

- at der kan oprettes foreningsejede opholdssteder, da landsforeninger også i forhold til fonde stiller økonomi til rådighed ved opstart og tager den økonomiske risiko. I dag stiller foreninger økonomi til rådighed for fonde velvidende, at amtet kan afgøre anvendelsen af evt. formueforvaltning. Den godkendende myndighed har i dag ikke en økonomisk risiko, men med de gældende regler kan bestemme en evt. kapitalansættelse ved opløsning. Foreningsejede opholdssteder vil medføre et tættere samarbejde mellem en forening og et opholdssted. Det vil fremme kvaliteten i arbejdet og samtidigt kan en forening evt. hjælpe et opholdssted i

økonomisk trange tider. Foreningsejede opholdssteder vil kunne være mere fleksible.

- at landsforeninger kan indgå driftsaftaler med store kommuner eller kommune-fællesskaber om relevante bosteder for børn og unge. I givet fald vil det være kommunen / kommunerne der har det generelle og specifikke tilsyn, uden at der er fastlagt en vejledning (bv) der ensretter tilbudenes vilkår og indhold.

Børnesagens Fællesråd vil gerne uddybe ovennævnte synspunkter i møde med Socialministeriet.

Med venlig hilsen

Peter Grevsen

Formand

Bilag 8

Brev fra Blå Kors

Socialministeriet

Holmens Kanal 22
DK-1060 København K

Att.: Birgitte Kragelund

Deres ref.:

Vores ref.: JHJ/L1

Silkeborg, den 19. september 2002

Serviceeftersyn af tilsynsgodkendelse - jeres j.nr. 216-283

Tak for jeres brev af 10.9.2002 med afledt mulighed for at uddybe vore erfaringer og holdninger omkring organisering af botilbud i henhold til servicelovens § 94a.

I udtrykker et ønske om en "udbygning af – og i givet fald hvordan – den indholdsmæssige bredde og faglige fleksibilitet i viften af tilbud kan blive påvirket, såfremt tilbudene kun kan organiseres som fonde".

I vort fremsendte hørings svar har vi pointeret følgende i relation til organisering:

- at tilsynsvejledningen, eller administrationen heraf, giver et set fra landsorganisationens side unødvendigt indgreb omkring vedtægter og organisation (fra vore indledende bemærkninger)
- Vi mener, at der er gode grunde til forskellige muligheder for organisering – den nuværende vejledning giver for stor mulighed for – eller tilsynsmyndighederne tager sig for stor ret til – at bestemme organisationsformen, med det resultat det medfører en masse unødvendige ændringer og tilretninger, som ikke gavner beboerne/brugerne. (fra spørgeskemaets pkt. 2a).
- Generelt relevant med selvstændige juridiske enheder. Dog tolkes dette forskelligt i de forskellige amter. Afklaring heraf er nødvendig. Behovet for sikring af institutionens juridiske selvstændighed er ikke blot en problematik i forhold til "moderorganisation", men også relevant i forhold til amterne/tilsynsmyndighederne, idet vi i praksis oplever, at der herfra ønskes kompetence i forhold til institutionens bestyrelse og daglige ledelse. Når institutioner, af hensyn til at kunne tilbyde beboerne et fagligt tilbud tilpasset deres varierende

behov, har flere forskellige relevante tilbud til differentierede priser (f.eks. centerafdeling, demensafdeling og udslningsafdeling), bør driften heraf kunne ske i én juridisk enhed. En opdeling er både unødvendigt kompliceret, uhensigtsmæssig og kommer ikke beboerne til gode. Her oplever vi helt klart bestemmelserne alt for restriktive. Vi mener, at der er stort behov for en ændring. Der kan opstilles delregnskaber efter behov for de enkelte enheder – uden at en institution behøver at splittes ad i flere selvstændige institutioner; det tjener ikke beboernes ve og vel, men vanskeliggør en rimelig og tilfredsstillende administration af hverdagens gøremål. (fra spørgeskemaets 2c)

Vi vil gerne i forlængelse af ovennævnte uddrag fra vort hørings svar, uddybe og besvare jeres forespørgsel som følger:

Overordnet har vi ikke problemer i at vore botilbud organiseres som fonde som "en selvstændig juridisk enhed med særskilt økonomi". Men tolkningen og forståelsen af hvad det betyder er uklar i amterne, med det resultat at de bliver forsigtige og restriktive.

2 forhold skal nævnes:

A. I samarbejde med amterne har vi revideret vedtægterne på 6 af vore botilbud, således at det er helt klart - i forhold til fondsloven og Civilretsdirektoratet - at vore botilbud er selvstændige juridiske enheder med deraf afledt selvstændig bestyrelseskompetence.

Kompetencemæssigt erfarer vi dog, at amters godkendelsesskrivelse og/eller oplæg til samarbejdsaftale betyder, at amter på flere områder overtager bestyrelsens kompetence uanset vedtægternes bestemmelse om bestyrelsens ledelseskompentence. Den selvstændige juridiske enhed bliver derved underlagt amters kompetence i mange forhold med afledt manglende uddelegering og tillid. Vore botilbud ønsker fortsat at være selvstændige og ansvarsfulde botilbud, der er "entreprenører" for kommuner/amter på et specifikt område. I det omfang der behov for nærmere specificering af godkendelsesvilkårene ønsker vi at det sker i form af en samarbejdsaftale mellem ligestillede juridiske enheder og ikke i form af et diktat..

B. Nogle af vore botilbud har 2-3 differentierede tilbud (f.eks. centerafdeling, demensafdeling og udslningsafdeling) til vore beboere, individuelt tilpasset de enkelte beboeres fysiske og psykiske ressourcer med det klare mål at øge beboernes selvstændighed og livskvalitet. Hertil anvender botilbudet selvfølgelig varierede ressourcer, hvorfor der også er forskellige priser herpå.

Fagligt er tilbuddene meget integrerede. Indtil nu har botilbudet derfor organiseret sig med 2-3 afdelinger med afdelingsregnskaber, der både indeholde fælles fordelte udgifter og direkte relaterede afdelingsudgifter. Amterne har være meget usikre overfor ovennævnte organisationsstruktur. Nogle amter definerer at der er 2-3 forskellige "andre aktiviteter" hvorved botilbudet organisatorisk ønskes opdelt i 2-3 selvstændige juridiske enheder.

Amtsrådsforeningen har - foranlediget af ovennævnte usikkerhed - forespurgt Socialministeriet herom. Svaret, som vi har fået kopi af, har j.nr. 226-371 hvortil henvises. Tilsyneladende har det ikke ændret amternes holdning hertil. Vi fornemmer, at amternes faglige konsulenter og juridiske/økonomiske konsulenter generelt set ikke er indbyrdes enige. Vi oplever glædeligvis at de faglige konsulenter har meget fokus på brugerne hvorved de har megen forståelse for værdien af vore botilbuds nuværende organisatoriske model med 2-3 afdelinger indenfor samme juridiske enhed. Hvis sidstnævnte model ikke må anvendes vil vore brugere få et dårligere tilbud bla. fordi botilbudet skal bruge flere ressourcer på administration og organisation, som slet ikke vil stå i forhold til hensigten med tilsynet. I nogle tilfælde vil det betyde, at tilbudene må indsnævres måske endda nedlægges.

Hvis I ønsker yderligere kommentarer til jeres nævnte problematik, er vi naturligvis gerne til rådighed.
Vi ser frem til en fortsat positiv og spændende dialog.

Med venlig hilsen
Blå Kors Danmark

Bilag 9

Brev fra LOS

Fra: Geert Jørgensen <gj@los.dk>
Til: <dpbkr@sm.dk>
Dato: 20-09-02 14:24
Emne: Serviceeftersyn

Socialministeriet København den 15.8.2002.

2. Kontor - Børn, unge og familier

Holmens Kanal 22

1060 København K

Vedrørende serviceeftersynet.

I brev af 10. september efterlyser Socialministeriet uddybning vedrørende organisering af opholdssteder og botilbud.

Når det gælder et egentligt krav om, at opholdssteder og botilbud skal etableres som fonde, skal man være opmærksom på, at ca. 1/3 af tilbudene i dag drives som private virksomheder, heraf langt størstedelen som enkeltmandsvirksomheder under virksomhedsordning.

For en del af disse vedkommende er det forhold, at de driver tilbudet som en selvstændig virksomhed, en meget vigtig del af hele deres grundlag for overhovedet at drive tilbudet. Selvstændighedstrangen hos disse er en så integreret del af deres virkelighed, at man må frygte, at i hvert fald en del af dem, vil vælge at lukke tilbudet frem for at omdanne virksomheden til en fond. Samtidig kan man frygte, at den del af potentielle stiftere af nye tilbud, der hylder selvstændighedskulturen, vil afstå fra at oprette disse, hvis der er krav om fondsdannelse.

Hvis man skulle få den tanke at indføre krav om fonde, må man som minimum etablere en dispensationsordning for de steder, der allerede er etableret i privat regi.

Når det gælder de mindre tilbud, der stort set kun beskæftiger et ægtepar og eventuelt yderligere en halv til en to stillinger, kan man også diskutere, om det ikke er et uforholdsmæssigt stort apparat at etablere en fond med bestyrelse osv. For at drive så lille et tilbud.

Når det gælder de eksisterende fonde, er det vigtigt, at der åbnes mulighed for, at disse kan drive tilbud efter flere forskellige paragraffer. Dette kan gøres som underafdelinger med selvstændigt regnskab og budget under fondens hovedregnskab. Hvis kravet om selvstændige juridiske enheder

tolkes rigtigt ødelægger man den synergieffekt, der er ved samlet at drive eksempelvis et tilbud, der kan rumme anbringelse af børn og unge, intern skole, beskæftigelse, udslusning og efterværn. Det vil give øgede udgifter ikke blot til bogføring, revision, administration m.v. men også forhindre en rationel udnyttelse af fondens samlede driftsmidler.

Omkring fondene vedlægger jeg to indlæg fra det nye nummer af Gi'LOS. Desuden vedlægger jeg en artikel omkring lønsumsstyringen "gennemsnitsløn" fra samme nummer. Bladet burde være ude i næste uge.

Med venlig hilsen

Geert Jørgensen

NOTAT

Knud Foldschack/John Højgaard Jensen

Vedrørende udviklingen af fondslovgivningen set i forhold til de midlertidige døgnanbringelsesinstitutioner oprettet som selvstændige institutioner i henhold til servicelovens § 49, jf. § 91, § 93 og § 94 a.

Igennem de sidste snart 35 år har der været stor enighed om, at der er behov for selvejende institutioner etableret i privat regi, som kan tilbyde midlertidige døgnanbringelser som et alternativ til det offentlige tilbud på døgnanbringelsesområdet.

De socialpædagogiske opholdssteder blev i sin tid opstartet indenfor "miljøerne", hvor man i forskellige kollektive boformer som en social foranstaltning modtog unge i døgnanbringelse og samtidig som oftest tilbød beskæftigelse enten indenfor landbrug, fiskeri eller lignende.

Der var dengang ofte tale om et socialt almennyttigt arbejde, hvor man i takt med udviklingen blot fra det offentlige modtog godtgørelse vedrørende faktiske driftsudgifter, herunder dækning af forbrugsafgifter, tøj, lomme- og madpenge m.v.

Der var på daværende tidspunkt ingen registreringskrav for de selvejende institutioner, som blev etableret som driftsenhed.

Den første registreringspligt kom i begyndelsen af firserne, hvor institutionerne skulle anmeldes i det daværende fondsregister.

I 1992 kom de egentlige fondslovgivninger omfattende dels lov om fonde og visse foreninger, dels lov om erhvervsdrivende fonde.

De pågældende institutioner har lovgivningsmæssigt gennemlevet en omtumlet tilværelse i takt med diverse ændringer i lovgrundlaget for så vidt angår tilsynsområdet og tilsvarende ændringer indenfor fondslovgivningen, dels begrundet i et afbureaukratiseringskrav, dels som en konsekvens af tilpasningen af fondslovgivningen i forhold til de ændrede tilsynsbestemmelser i først bistandsloven og efterfølgende serviceloven.

Igennem de sidste 15 år har der med jævne mellemrum på ca. 3-4 år været tale om en stadig ændret tilsynssituation, hvor institutionerne enten har været uden tilsyn, underlagt tilsyn fra kommunens side eller

alternativt amtets side, ligesom forvirringen har været total, idet der ofte har været tale om adskillige institutionstyper, som den ene dag har været underlagt et kommunaltilsyn for umiddelbart efter at overgå til et amtsligt tilsyn for få år efter at blive fritaget for tilsyn, og endelig til slut at blive underlagt et amtsligt tilsyn igen.

For sidstnævntes vedkommende tænkes på voksenopholdsstederne.

Fondslovgivningen har naturligvis ikke kunnet følge med denne uoverskuelige ændring af tilsynsreglerne, hvilket lovgrundlaget og administrationen af samme også bærer klart præg af.

Institutionerne falder i dag som udgangspunkt ind under lov om fonde og visse foreninger, hvilket kan virke uforståeligt.

Det daværende aktieselskabsregister tilkendegav i sin tid, at der ikke var tale om en fri prisdannelse for så vidt angår fastsættelsen af betalingen for de unges døgnophold, hvorfor der ikke var tale om en egentlig erhvervsaktivitet.

Man gjorde i sin tid gældende, at der var tale om institutioner med en driftsoverenskomstlignende aktivitet, og institutionerne blev derfor i sin tid undtaget registreringspligten i erhvervsfondsloven.

Institutionerne kan i dag, alt efter driftsform og vedtægtsgrundlag, falde ind under følgende bestemmelser i lov om fonde og visse foreninger:

§ 1, stk. 2, nr. 2, lyder som følger:

”Fonde, med hvilke en kommune eller amtskommune har indgået aftale til opfølgelse af kommunens eller amtskommunens forpligtelser i henhold til lov om social bistand, såfremt fonden ikke varetager andre opgaver.”

Der er her tale om en bestemmelse som betinger, at institutionen har en driftsoverenskomst, og det er vigtigt, at man ikke tror, at man er omfattet af den undtagelsesbestemmelse, hvis der blot er tale om almindelige private institutioner, som tilbyder døgnophold ud fra en sædvanlig indskrivningsaftale med den anbringende myndighed.

§ 1, stk. 2, nr. 7, lyder som følger:

”Selvejende institutioner, hvis drift overvejende dækkes af statslige- eller kommunale midler, og som er undergivet tilsyn af det offentlige, hvis det i institutionens vedtægt er fastsat, at det offentlige træffer

bestemmelse om anvendelse af institutionens midler i tilfælde af dennes opløsning.”

Der er her tale om en undtagelsesbestemmelse for de institutioner, som ikke har en driftsoverenskomst, men som samtidig i vedtægten har bestemt, at tilsynsmyndigheden træffer bestemmelse om anvendelsen af institutionens midler i tilfælde af institutionens opløsning.

§ 1, stk. 3, lyder som følger:

”Fondsmyndigheden kan bestemme, at en fond, som på anden måde end efter denne lov er undergivet et vist statsligt eller kommunalt tilsyn, helt eller delvis skal være undtaget fra loven.”

Denne bestemmelse benyttes ofte af de socialpædagogiske institutioner oprettet i institutions/ fondsregi, idet man i vedtægten bestemmer, at det er den til enhver tid værende bestyrelse som bestemmer, hvad nettoformuen i forbindelse med institutionens opløsning skal anvendes til dog med bestemmelse om, at beslutningen skal godkendes af tilsynsmyndigheden.

Tilsynsmyndigheden vil herefter være forpligtet til at godkende bestyrelsens beslutning, når denne blot ligger indenfor institutionens/fondens formålsbestemmelse.

Derudover er det en forudsætning for at blive fritaget for registreringskravet i henhold til fondslovens § 1, stk. 3, at vedtægterne/fundatsen indeholder bestemmelse om, at det offentlige er sikret godkendelsesret for så vidt angår væsentlige vedtægtsændringer, regnskabs- og budgetforhold m.v.

Endelig skal bemærkes, at ovennævnte bestemmelser alene er gældende for de institutioner/fonde, som er underlagt et offentligt tilsyn, og der er således ikke mulighed for at opnå de anførte fritagelsesmuligheder for institutioner, som alene beskæftiger sig med dagtilbud eller på anden måde er fritaget for tilsynsbestemmelserne i serviceloven, desuagtet at det offentlige står som bruger af institutionerne og dermed har fuld indsigt i driftsforholdene eller i hvert fald burde have det.

Sidstnævnte institutioner er henvist til at fremskaffe den nødvendige etableringskapital på kr. 250.000, jf. fondslovens § 8, alternativt kr. 300.000, hvis der er tale om erhvervsdrift.

Det kan virke uforståeligt, at det ikke er muligt at forenkle ovennævnte bestemmelser, især når det ville være helt fremkommeligt

at vedtage en ændring i fondslovgivningen, som blot tilkendegav, at institutioner, som via et offentligt tilsyn er underlagt kontrolforanstaltninger vedrørende vedtægter, herunder etableringskapital, formueakkumulation og driftsforhold i øvrigt, vil være at undtage for registreringspligten.

Skulle man sikre en konsekvent smidighed på området, burde man i øvrigt overføre disse fonde til at være omfattet af lov om erhvervsdrivende fonde og undtagelsesbestemmelserne i samme lovgivning, idet der efter min opfattelse ikke hersker tvivl om, at der for institutionerne er tale om en fri prisdannelse alene reguleret af få overordnede tilsynsbestemmelser i amtsrådsforeningens vejledning på området.

Det virker i øvrigt ulogisk, at institutioner med op til adskillige millioner omsætning årligt kan være omfattet af lov om fonde og visse foreninger, og det virker ufremkommeligt, at disse institutioner/fonde bl.a. skulle være omfattet af anbringelsesbekendtgørelsen.

Det er vigtigt, at fondslovgivningen nu bliver ajourført, således at det tilsikres, at institutionerne kan sikres et fortsat virke som et attraktivt alternativ til det offentlige anbringelsesområde, idet der som sagt ikke hersker tvivl om, at der er tale om et alternativt område med større smidighed og med alternative tilbud, som ikke findes i offentligt regi.

De pågældende institutioner har i etablerings- og driftsfasen i forvejen i henhold til hovedlovgivningen, nemlig serviceloven, vanskelige etablerings- og driftsvilkår.

Det kan bl.a. være vanskeligt at forstå, at området ikke kan simplificeres, når henses til det forhold, at de anbringende myndigheder burde være dem, som via indsigten i dens unges behov og udbudsvilkårene i øvrigt, forestod tilsynet.

Det forhold at institutionerne nu skal forholde sig dels til den anbringende myndighed, den betalende myndighed og endelig tilsynsmyndigheden, virker urimeligt, og det kan ikke undgås, at der opstår tvivl om f.eks. amtets rolle som tilsynsmyndighed, når samtidig henses til de betydelige økonomiske interesser, der står på spil, bl.a. som en konsekvens af den uheldige omkostningsfordeling fastsat i takstreguleringsmodellen.

Man kan nogle gange betvivle, at det er de unges behov, som har første prioritet i denne uvejsomme jungle af godkendelses- og tilsynsbestemmelser som er gældende for de socialpædagogiske opholdssteder.

København, den 24. september 2002

Knud Foldschack

John Højgaard Jensen
Økonomi- og adm.chef