



Socialstyrelsen

Socialtilsynets vurdering af temaet uddannelse og beskæftigelse

September 2020

Viden til gavn

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

Indhold udarbejdet af Socialstyrelsen
Udgivet september 2020

Download eller se rapporten på
www.socialstyrelsen.dk.

Der kan frit citeres fra rapporten med angivelse
af kilde.

digital isbn: 978-87-94059-06-0

Indhold

1. Indledning	2
2. Hovedresultater	3
3. Anbefalinger	6
4. Formål	8
4.1 Kvalitetsmodellens tema om uddannelse og beskæftigelse	9
4.1.1 Intentioner med temateksten	9
4.1.2 Kvalitetsvurdering	11
5. Undersøgellesdesign	13
5.1 Metode og fremgangsmåde	13
5.2 Vurdering af tilsynsrapporterne	13
6. Analyse	16
6.1 Beskrivelse af tilbud i analysen	16
6.2 Vægtning af de lave bedømmelser	18
6.2.1 Vægtning af indikatorerne i vurderingen af temaet	19
6.2.2 Vægtning af indikatorerne i kriterievurderingerne	21
6.3 Inddragelse af andre forhold end indikatorerne	24
6.4 Socialtilsynets begrundelser	26
6.4.1 Andel rapporter med tydelige begrundelser på indikator-, kriterie-, og temaniveau ..	27
6.4.2 Eksempler på tydelige begrundelser	28
6.4.3 Eksempler på ikke tydelige begrundelser	30
6.5 Forståelse af uddannelse og beskæftigelse	32

1. Indledning

Socialstyrelsens auditfunktion har jf. § 24 i lov om socialtilsyn til opgave at følge og understøtte socialtilsynene i deres varetagelse af tilsynsopgaven. Som led heri har Socialstyrelsens auditfunktion siden 1. januar 2014 fulgt brugen af kvalitetsmodellen tæt og har løbende opsamlet erfaringer med, hvordan kvalitetsmodellen anvendes og fungerer i praksis.

I forbindelse med to evalueringer og tilhørende politiske opfølgninger på tilsynsreformen i henholdsvis 2016 og 2018, er der blandt andet blevet peget på en række problemstillinger vedrørende temaet "Uddannelse og beskæftigelse".

Uddannelse og beskæftigelse er et af syv temaer i kvalitetsmodellen. I forbindelse med vedtagelsen af tilsynsreformen var der et politisk ønske om, at der skal være et særligt fokus på borgernes uddannelse og beskæftigelse i kvalitetsvurderingen i forhold til alle typer af sociale tilbud. Derfor er det et selvstændigt tema i kvalitetsmodellen. Der var samtidig et ønske om, at kvalitetsmodellen skulle være generisk og have fokus på, hvilke resultater der skabes for borgerne, jf. vejledning om socialtilsyn, pkt. 118 og 119.

Som led i det forberedende arbejde til den politiske opfølgning i 2016 blev der peget på nogle uhensigtsmæssigheder ved kvalitetsmodellen, herunder i forhold til temaet Uddannelse og beskæftigelse. Det drejede sig blandt andet om indikatorer, der ikke var tilstrækkeligt retvisende for kvaliteten i forhold til nogle tilbudstyper, herunder indikator 1.a. Der blev også peget på, at der var uklarhed om centrale begreber, fx hvordan uddannelse og beskæftigelse skulle forstås. Som en konsekvens af uhensigtsmæssighederne var der tilfælde, hvor kvaliteten talmæssigt bliver bedømt lavt, uanset at tilbuddet leverer en indsats af god kvalitet. Talscorerne opleves derfor i disse tilfælde ikke som rimelige og dermed ikke brugbare som dialogredskab. Uklarhed omkring centrale begreber betød desuden, at indikatorerne tolkes og dermed bedømmes uensartet.

Kvalitetsmodellen blev på den baggrund gennemgået og justeret. Formålet var at optimere kvalitetsmodellen og gøre den bedre tilpasset de mange forskellige tilbudstyper, den skal anvendes i forhold til. Dette samtidig med at fastholde de grundlæggende præmisser om, at kvalitetsmodellen er generisk og har fokus på, hvilke resultater der skabes for borgerne jf. vejledning om socialtilsyn, pkt. 118 og 119. Dermed fastholdes resultatmål for borgernes udvikling og trivsel som ambitiøse, men samtidig mere præcise og realistiske, også for de mest komplekse målgrupper.

I forhold til temaet uddannelse og beskæftigelse blev det præciseret, at uddannelse og beskæftigelse skal opfattes i bred forstand. Det vil sige, at det rummer såvel ordinær uddannelse og beskæftigelse som forskellige former for særligt tilrettelagte skole-, uddannelses- og beskæftigelsestilbud, samt aktivitets- og samværstilbud. Dette blev tilføjet i temateksten og formuleringen af indikator 1.b blev tilrettet, så samværs- og aktivitetstilbud også er nævnt. Det blev desuden præciseret, at tilbud skal opstille mål i forhold til at *understøtte* borgernes uddannelse og beskæftigelse. Dette for at tydeliggøre, at det er anbringende eller visiterende kommunes opgave at opstille mål for borgernes uddannelse eller beskæftigelse, mens tilbuddene forventes at opstille mål for, hvordan de i samarbejde med borgerne og inden

for tilbuddets rammer, kan understøtte borgerne i forhold til den enkeltes uddannelses- eller beskæftigelse. Indikator 1.a blev på den baggrund omformuleret.

Den afsluttende evaluering af socialtilsynet i 2018 viste, at temaet uddannelse og beskæftigelse fortsat er det tema i kvalitetsmodellen, hvor flest tilbud vurderer, at tilsynets bedømmelse har givet det mindst retvisende billede. Der var fra 2015 til 2017 sket en stigning i gruppen, som oplever, at vurderingen af temaet gav et retvisende billede, men stadig var det under halvdelen af tilbuddene (43 procent), der vurderede at det i høj grad giver et retvisende billede. 28 procent vurderer, at bedømmelsen i nogen grad afspejler de faktiske forhold. Knap en femtedel af tilbuddene vurderer, at bedømmelsen kun i mindre grad (12 procent) eller slet ikke (4 procent) afspejler de faktiske forhold¹, jf. Evaluering af socialtilsynet, 2018.

Evalueringen viste endvidere, at nogle sociale tilbud kritiserer scoresystemet, idet de oplever, at de scorer lavt på områder, som de ikke selv har indflydelse på. Der blev blandt andet peget på, at det ikke altid giver mening at opstille mål for uddannelse eller beskæftigelse, fx hvis en borger er tilfreds og efter et fagligt skøn er velplaceret i sit uddannelses- eller beskæftigelsestilbud. Der blev også peget på, at det ikke er relevant for tilbuddet at tænke i uddannelse og til en vis grad også beskæftigelse, hvis de fleste borgere i botilbuddet modtager førtidspension og har gjort det i mange år. Det fremgik endvidere af evalueringen, at svaret på spørgsmålet om, hvorvidt kvalitetsmodellen giver et retvisende billede, afhænger af de tilsynsførendes kompetencer, samt om kvalitetsmodellen bliver anvendt som udgangspunkt for en dialog frem for kontrol.

Der er desuden i forbindelse med de to evalueringer og tilhørende politiske opfølgninger på tilsynsreformen i henholdsvis 2016 og 2018 blevet peget på, at der er variation i, hvordan henholdsvis de enkelte socialtilsyn og tilsynskonsulenterne foretager en vurdering af kvalitetsmodellens tema Uddannelse og beskæftigelse.

Socialstyrelsens auditfunktion får løbende henvendelser, der understøtter ovenstående billede, og som således indikerer, at nogle af problematikkerne ved temaet uddannelse og beskæftigelse stadig er aktuelle trods en udvikling af tilsynspraksis.

På den baggrund har Socialstyrelsen fundet anledning til at se nærmere på socialtilsynets kvalitetsvurderinger, når de giver lave bedømmelser inden for temaet Uddannelse og beskæftigelse, samt formulere en række anbefalinger, der kan styrke tilsynspraksis på området.

2. Hovedresultater

Formålet med analysen har været at afdække, i hvilket omfang socialtilsynets vurdering af temaet Uddannelse og beskæftigelse er i overensstemmelse med intentionerne i temateksten. Dette er undersøgt ved at afdække følgende:

- I hvor stor en andel af sagerne er den lave bedømmelse af indikatorerne vægtet i vurderingen af kriteriet og temaet
- I hvor stor en andel af sagerne er der inddraget andre forhold end indikatorerne i vurderingen af kriteriet og temaet

¹ Tallene summer ikke til 100 pct., da der var 10 pct. hvor temaet ikke indgik ved seneste tilsyn.

- I hvor stor en andel af de sagerne er det tydeligt, hvilken begrundelse der ligger til grund for bedømmelsen af indikatorerne og vurderingen af kriteriet samt temaet

Analysen omfatter døgntilbud på voksenområdet, der inden for en periode på godt halvandet år har fået en lav gennemsnitlig score på Uddannelse og beskæftigelse. Det vil sige, at analysen af tilsynsrapporterne således er afgrænset til en gennemlæsning og analyse af tilsynenes vurdering af tema 1 i kvalitetsmodellen.

I det følgende beskrives hovedresultaterne fra analysen.

Lave bedømmelser gives ikke i stort omfang

Socialstyrelsen har modtaget stort set alle sager, som falder inden for afgrænsningen af analysen. Socialtilsynene har i perioden januar 2018 til august 2019 i 51 sager med døgntilbud på voksenområdet givet indikatorerne under temaet Uddannelse og beskæftigelse en lav bedømmelse². Dette indikerer at lave bedømmelse ikke gives i større omfang.

Socialtilsynet tillægger i mange tilfælde ikke den lave bedømmelse af indikatorerne vægt

Socialtilsynet har ikke tillagt den lave bedømmelse af indikatorerne vægt i temavurderingerne i over halvdelen (57 pct.) af de gennemgåede sager. Det vil med andre ord sige, at socialtilsynet i disse sager ikke tillægger det vægt, at tilbuddet ikke opstiller mål (jf. indikator 1.a), og ikke tillægger det vægt, at borgerne ikke er i uddannelse eller beskæftigelse (jf. indikator 1.b). Socialtilsynene vægter heller ikke de lave bedømmelser af indikatorerne i kriterievurderingerne i stort omfang. Der er dog lidt forskel på, i hvilken grad de to indikatorer tillægges vægt. Lidt over halvdelen (53 pct.) af kriterievurderingerne er således ikke begrundet i, om tilbuddet opstiller mål og godt en tredjedel (37 pct.) af kriterievurderingerne er ikke begrundet i, om borgerne er i uddannelse eller beskæftigelse.

Der er forskel på, hvordan indikatorerne adresseres og inddrages i vurderingerne. I nogle sager adresseres indikatorerne, og det er tydeligt, at de lave bedømmelser tillægges vægt. I andre sager er de lave bedømmelser nævnt, samtidig med at socialtilsynet skriver, at det ikke ses som udtryk for mangler ved tilbuddets kvalitet. Endelig er der sager, der kun fremhæver positive forhold ved tilbuddets indsat og derved ikke adresserer de lave bedømmelser af indikatorerne i tema- og kriterievurderingerne.

Socialtilsynet inddrager kun i lille grad andre forhold i vurderingerne af kriteriet og temaet

Analysen viser, at andre forhold end indikatorerne inddrages i begrænset omfang i vurderingerne. Hvis andre forhold inddrages, nævnes disse ofte kort og udfoldes ikke. Kun godt en tredjedel (35 pct.) af temavurderinger er således i nogen eller høj grad begrundet i andre forhold end indikatorerne. Det betyder omvendt, at ca. to tredjedele (65 pct.) slet ikke eller i mindre grad er begrundet i andre forhold.

I kriterievurderingerne er andre forhold i nogen eller høj grad inddraget i halvdelen (51 pct.) af vurderingerne.

I tilfælde, hvor der slet ikke eller i mindre grad inddrages andre forhold på kriterie- og temaniveau, bliver vurderingerne i mange tilfælde en gentagelse af bedømmelsen af indikatorerne. Desuden er det kendetegnende, at vurderingerne er centreret omkring at beskrive, hvordan de lave bedømmelser ifølge socialtilsynet ikke er udtryk for mangler, men

² I evalueringen af tilsynsreformen er det opgjort, at der i 2017 var 1.268 voksertilbud. Jf. opgørelse pr. 31/12 2017 fra Tilbudsportalen. Antallet af voksertilbud indeholder både ambulante- og døgntilbud.

derimod afspejler målgruppens udfordringer og tilbuddets karakter. Dermed fokuseres der på, hvorfor de lave bedømmelser ikke vægter negativt i vurderingen, men det fremgår ikke, hvad der vægter positivt og således fremgår det ikke, hvad der begrundes, at kriteriet eller temaet ifølge socialtilsynet er fyldestgørende opfyldt.

Socialtilsynets begrundelser er i mange tilfælde utydelige

I knap halvdelen af tilsynsrapporterne (hhv. 49 pct. og 47 pct.) er det i høj grad tydeligt, hvilken begrundelse, der ligger til grund for socialtilsynets bedømmelse af de to indikatorer; det vil sige, om tilbuddet opstiller mål og følger op herpå (indikator 1.a), og om borgerne er i uddannelse eller beskæftigelse (indikator 1.b). Det betyder omvendt, at lidt over halvdelen af indikatorbedømmelserne (hhv. 51 og 53 pct.) ikke fremstår tilstrækkeligt tydelige.

I godt en tredjedel (31. pct.) af tilsynsrapporterne er begrundelsen for vurderingen af kriteriet i høj grad tydelig, mens begrundelsen for vurderingen af temaet i høj grad er tydelig i en fjerdedel (25 pct.) af tilsynsrapporterne. Det betyder omvendt, at ca. tre fjerdedele (ca. 70 pct.) af vurderingerne på kriterie- og temaniveau ikke fremstår tilstrækkeligt tydelige.

De bedømmelser og vurderinger, hvor begrundelserne er tydelige, er generelt kendetegnet ved, at kun relevante forhold inddrages, at det er klart, hvad der ligger til grund for vurderingen, og hvordan disse forhold vægtes, samt at det er klart, hvad socialtilsynet konkluderer om tilbuddets kvalitet inden for temaet. Herunder om socialtilsynet anser de lave bedømmelser som udtryk for mangler ved tilbuddets kvalitet, eller ikke ser det som mangler.

De bedømmelser og vurderinger, hvor begrundelserne ikke er tydelige, er generelt set kendetegnet ved at være beskrivende og konstaterende frem for vurderende. Det betyder, at det i nogen tilfælde fremstår som om, socialtilsynet blot gengiver oplysninger fra tilbuddet, og at det bliver uklart, hvordan forholdene vægtes i vurderingen. Det vil sige, at det ikke fremgår, om socialtilsynet vægter forholdene positivt eller negativt i bedømmelsen. Derudover er der mange tilfælde, hvor socialtilsynet alene inddrager og beskriver positive forhold, hvilket fremstår modsætningsfuldt set i forhold til, at bedømmelsen af indikatorerne er lav. Desuden er det kendetegnende for rapporter med utydelige begrundelser, at det er uklart, hvad socialtilsynet konkluderer om tilbuddets kvalitet inden for temaet.

3. Anbefalinger

På baggrund af afdækningen har Socialstyrelsen udarbejdet nedenstående faglige anbefalinger til socialtilsynene i forhold til en vurdering af temaet Uddannelse og beskæftigelse.

De faglige anbefalinger er udarbejdet med udgangspunkt i nærværende afdækning. Det er dog Socialstyrelsens vurdering, at de faglige anbefalinger omhandler mere grundlæggende problematikker og vil kunne finde bredere anvendelse.

1. Forstærket fokus på tydelige begrundelser i kvalitetsvurderinger

Det er Socialstyrelsens vurdering, at de fem socialtilsyn med fordel kan videreudvikle den tilsynsfaglige praksis i forhold til at understøtte, at kvalitetsvurderingerne på såvel indikator-, kriterie-, og temaniveau fremstår mere tydelige. Tydelige begrundelser er helt afgørende for, at kvalitetsvurderingernes validitet og brugbarhed, når tilbuddene skal omsætte socialtilsynenes vurderinger til justeret praksis.

Socialstyrelsen anbefaler, at tydeligheden fremmes ved at sikre, at det fremstår klart, hvordan de forhold, der inddrages, vægtes i bedømmelserne og vurderingerne, at der er overensstemmelse mellem den skriftlige bedømmelse og scoren, samt at der skelnes klart mellem beskrivelser og vurderinger.

- På indikatorniveau anbefaler Socialstyrelsen, at socialtilsynene forholder sig til alle elementer i indikatorerne, at der kun bliver inddraget forhold, der har relevans i forhold til indikatorerne, og at socialtilsynet tager aktivt stilling til vægtningen af disse forhold.
- På kriterieniveau anbefaler Socialstyrelsen, at socialtilsynene tydeligt formidler, hvilke forhold der vægtes i vurderingerne, er eksplicite i forhold til, om de lave indikatorbedømmelser ses som udtryk for mangler ved tilbuddet eller ikke og udfolder de forhold ved tilbuddets indsats, som vægter positivt i vurderingen.
- På temaniveau anbefaler Socialstyrelsen, at socialtilsynene tydeligt konkluderer om tilbuddets kvalitet er fornøden inden for temaet, og udfolder hvilke aspekter ved tilbuddets indsats, der begrundet vurderingen, således der opnås et klart billede af, om og hvordan tilbuddets indsats understøtter borgerne i forhold til uddannelse og beskæftigelse.

2. Forstærket fokus på inddragelse af andre relevante forhold i vurderingen af temaet Uddannelse og beskæftigelse

Analysen viser, at andre forhold end indikatorernes specifikke fokus inddrages i meget begrænset omfang. Det betyder, at vurderingerne ofte bliver en gentagelse af indikatorerne. Indikatorerne er nedslagspunkter i tilbuddenes praksis, og der kan være andre forhold, som er relevante at inddrage for at kunne vurdere om et tilbuds kvalitet er fornøden.

Socialstyrelsen anbefaler derfor, at socialtilsynene i højere grad inddrager andre relevante forhold i vurderingen af henholdsvis kriteriet og temaet. Fx kan Socialtilsynene foretage en uddybning og vurdering af elementer, som indgår i temateksten. Socialtilsynene kan også inddrage og udfolde tilbuddets uddannelses- og beskæftigelsesunderstøttende aktiviteter. Herunder eksplicit tydeliggøre, hvordan tilbud, hvor borgerne ikke er i beskæftigelse eller uddannelse, og hvor der ikke opstilles mål, alligevel ifølge socialtilsynets vurdering yder en kvalitativ god indsats.

Socialstyrelsen vil som opfølgning på ovenstående anbefalinger vedrørende tydeliggørelse af begrundelser og inddragelse af andre relevante forhold sikre en opfølgende formidling af afdækningens resultater over for ledelse og medarbejdere i socialtilsynene:

- Socialstyrelsen tilbyder at formidle stikprøvens konkrete resultater på møder med tilsynschefer og mellemledere fra Socialtilsynene.

3. Forstærket fokus på vidensbasering af vurderingen af uddannelse og beskæftigelse

Det er Socialstyrelsens vurdering, at socialtilsynene med fordel kan udvikle en mere vidensbaseret tilgang til vurdering af tilbuddene i forhold til temaet Uddannelse og beskæftigelse. Socialstyrelsen kan i afdækningen konstatere, at socialtilsynenes kvalitetsvurderinger enten udlades, ikke fremgår tydeligt og ikke altid er funderet på aktuelt bedste viden inden for området. Fx afspejles en forforståelse om, at uddannelse og beskæftigelse ikke er relevant i forhold til nogle målgrupper, herunder at det ikke er muligt for borgerne at være i uddannelse og beskæftigelse, og at det ikke er relevant for tilbuddene at arbejde med mål i forhold til at understøtte, at borgerne kommer i uddannelse eller beskæftigelse.

Med henblik på at styrke vidensbaseringen af socialtilsynenes vurderinger inden for temaet, vil Socialstyrelsen derfor tage initiativ til en proces med Socialstyrelsens fagkontorer, som har indgående viden om udsatte voksne, personer med en fysisk eller kognitiv funktionsnedsættelse og personer, der er psykisk sårbare. Dette med henblik på tilvejebringe solid viden og anbefalinger om, hvordan der kan arbejdes understøttende med beskæftigelses- og uddannelsesfremmende initiativer med de målgrupper, som befinder sig på de sociale tilbud, som er omfattet af socialtilsynenes tilsynsforpligtigelse. I forlængelse af dette vidensarbejde vil auditfunktionen vurdere, hvilke opfølgende initiativer der er behov for, eksempelvis faglig vejledning og/eller justeringer i kvalitetsmodellen.

4. Formål

Afdækningen vedrører sociale tilbud på voksenområdet, hvor socialtilsynet har givet en lav bedømmelse af indikatorerne under temaet Uddannelse og beskæftigelse.

Afdækningens formål er at afdække, *i hvilket omfang vurderingen af temaet Uddannelse og beskæftigelse er i overensstemmelse med intentionerne i temateksten.*

Stikprøven tager afsæt i følgende undersøgelsesspørgsmål:

- I hvor stor en andel af sagerne er den lave bedømmelse af indikatorerne vægtet i vurderingen af kriteriet og temaet?
- I hvor stor en del af sagerne er der inddraget andre forhold end indikatorerne i vurderingen af kriteriet og temaet?
- I hvor stor en andel af sagerne er det tydeligt, hvilken begrundelse der ligger til grund for bedømmelsen af indikatorerne og vurderingen af kriteriet samt temaet?

Overordnet set er der således flere perspektiver, der søges belyst i analysen.

For det første skal analysen belyse, i hvor høj grad den lave bedømmelse af indikatorerne er vægtet i vurderingen af kriteriet og temaet. Dette perspektiv er relevant at belyse, da det er intentionen med kvalitetsmodellen, at det skal vægtes i vurderingen af kvaliteten, hvis tilbud ikke arbejder med mål, og hvis borgerne ikke er i uddannelse og beskæftigelse. Vi antager tillige, at en del af problematikken med, at lave bedømmelser af nogle tilbud ikke opfattes som retvisende, hænger sammen med og forstærkes af, at socialtilsynet ikke vægter det i den skriftlige vurdering, jf. slutevaluering 2018.

For det andet skal analysen belyse, i hvor høj grad socialtilsynet inddrager andre forhold end indikatorerne i vurderingen. Indikatorerne angiver forhold, som socialtilsynet skal vurdere kvaliteten i tilbuddet ud fra. Socialtilsynet kan inddrage andre forhold i kvalitetsvurderingen, som vurderes at være relevante for kvaliteten inden for rammerne af temaet, og vurderingen foretages under hensyn til tilbuddets karakter og målgruppe. Hvis socialtilsynet vurderer, at kvaliteten er tilstrækkelig trods lave indikatorbedømmelser, må det være andre forhold, der begrundet det. Hvis andre forhold ikke inddrages som begrundelse, så virker det modsætningsfuldt, at tilbuddet scorer lavt, men får en god vurdering. Og så fremstår det helt uklart, hvad det er ved tilbuddets indsats, der er godt.

For det tredje skal analysen belyse, i hvor høj grad begrundelserne, der ligger til grund for bedømmelsen af indikatorerne og vurderingen af kriteriet samt temaet, er tydelige. Dette perspektiv er relevant at belyse, da vi antager, at en del af problematikken med, at de lave bedømmelser opfattes som ikke retvisende, har at gøre med, at socialtilsynets begrundelser er uklare og utydelige.

Resultaterne skal give Socialstyrelsen et konkret indblik i socialtilsynenes tilsynsfaglige praksis og udfordringer med henblik på at kunne yde faglig vejledning og understøtte socialtilsynene fremadrettet. Analysen udgør således et udgangspunkt for læring og udvikling i forhold til tilsynspraksis – konkret såvel som generelt i forhold til analysens fokus.

4.1 Kvalitetsmodellens tema om uddannelse og beskæftigelse

Analysens fokus vedrører kvalitetsmodellens tema om uddannelse og beskæftigelse. Temateksten om uddannelse og beskæftigelse lyder som følger:

Et centralt mål med den sociale indsats er, at borgerne i videst muligt omfang inkluderes i samfundslivet. Uddannelse og/eller beskæftigelse er et væsentligt aspekt heri. Det er derfor væsentligt, at tilbuddet, med udgangspunkt i de mål der er for de enkelte borgere, og under hensyn til borgernes behov og forudsætninger, stimulerer borgernes udvikling og læring med henblik på at understøtte parathed og mulighederne for uddannelse og/eller beskæftigelse for borgerne. Uddannelse og beskæftigelse omfatter såvel ordinær grundskole, uddannelse og beskæftigelse som forskellige former for særlige grundskole-, uddannelses- og beskæftigelsestilbud eller samværs- og aktivitetstilbud. For børn under den skolepligtige alder er dagtilbud et væsentligt element i forhold til barnets udvikling og læring. Det er desuden vigtigt, at tilbuddet forpligter sig i de samarbejdsrelationer, der er nødvendige for at understøtte, at målene for borgernes uddannelse og/eller beskæftigelse opnås.

Temaet omfatter ét kriterie med to underliggende indikatorer, der er præsenteret nedenfor.

Kriterium 1:

- Tilbuddet støtter borgerne i at udnytte deres fulde potentiale i forhold til skolegang, uddannelse og beskæftigelse

Indikator 1.a:

- Tilbuddet opstiller i samarbejde med borgerne konkrete, individuelle mål i forhold til at understøtte borgernes skolegang, uddannelse, beskæftigelse eller samværs- og aktivitetstilbud, og der følges op herpå.

Indikator 1.b³:

- Borgerne er i dagtilbud, grundskoletilbud, uddannelse, beskæftigelse, eller samværs- og aktivitetstilbud. Medfølgende børn på voksentilbud er i dag- eller grundskoletilbud.

4.1.1 Intentioner med temateksten

Formålet med afdækningens er at undersøge, i hvilket omfang vurderingen af temaet Uddannelse og beskæftigelse er i overensstemmelse med intentionerne i temateksten.

Intentionerne med temateksten skal ses i sammenhæng med intentionerne med kvalitetsmodellen:

- Det er en politisk intention, at uddannelse og beskæftigelse skal være i fokus ved vurdering af kvaliteten af et tilbud. Dette kommer fx til udtryk ved at det er et selvstændigt tema i kvalitetsmodellen
- Modellen er generisk – det vil sige at temaet skal vurderes ift. alle tilbud. Ingen tilbud er undtaget indikatorerne under temaet. Det vil sige, at alle tilbud skal bedømmes på indikatorerne.
- Modellen er resultatorienteret: Kvaliteten skal måles på om tilbud opnår resultater for borgerne. Herunder om borgerne er i uddannelse/beskæftigelse.

³ Indikator 1.b gælder ikke efterskoler, frie fagskoler og frie grundskoler med kostafdeling, der er oprettet som anbringelsessteder efter servicelovens § 66, stk. 1, nr. 7.

- Der skal anvendes en objektiv skala – det vil sige at indikatorerne scores på en skala fra 1 – 5. Så vidt muligt objektivt, det vil sige ikke relativt på baggrund af målgruppen eller tilbuddet.

Intentionerne med temateksten er på den baggrund og ud fra et fagligt perspektiv, ifølge Socialstyrelsen, følgende:

- Uddannelse og beskæftigelse er centralt for inklusion.
- Temaet er relevant for *alle* tilbudstyper og målgrupper, dvs. at *alle* tilbud skal arbejde med det uanset målgruppe og tilbudstype og på en måde, som giver mening i forhold til målgruppen og tilbudstypen. Før 2016 var der imidlertid nogle uhensigtsmæssigheder, der betød at temaet ikke helt gav mening, bl.a. at tilbud blev målt på, om de opstiller mål for uddannelse og beskæftigelse, hvilket er handlekommunens ansvar.
- Tilbuddene skal opstille mål, der *understøtter* borgernes uddannelse/beskæftigelse. Det vil sige mål, der ligger inden for rammerne af tilbuddets indsats og giver mening i forhold til målgruppen og tilbudstypen.
- Tilbuddene skal arbejde individuelt i forhold til de enkelte borgere, og indsatsen vil være forskellig alt efter den enkelte borgers behov og forudsætninger. Dette jf. temateksten, hvor det fremgår, at tilbuddene skal *"stimulere borgernes udvikling og læring med henblik på at understøtte parathed og mulighederne for uddannelse og/eller beskæftigelse for borgerne"*.
- Der vil i mange tilfælde være tale om motivationsarbejde, hvor tilbuddet skal understøtte udvikling af de nødvendige kompetencer hos borgerne i forhold til uddannelse og beskæftigelse. Dette jf. temateksten, hvor det fremgår, at det skal gøres *"med udgangspunkt i de mål, der er for de enkelte borgere, og under hensyn til borgernes behov og forudsætninger"*.
- Uddannelse og beskæftigelse skal ikke alene forstås som ordinær beskæftigelse, jf. temateksten, hvor følgende fremgår: *"Uddannelse og beskæftigelse omfatter såvel ordinær grundskole, uddannelse og beskæftigelse som forskellige former for særlige grundskole-, uddannelses- og beskæftigelsestilbud eller samværs- og aktivitetstilbud*. Det er dermed udgangspunktet, at det vil være muligt for alle borgere, uanset funktionsniveau, at være i uddannelse eller beskæftigelse, tilpasset deres behov.
- Tilbuddenes samarbejde med andre er væsentligt, jf. temateksten, hvor det fremgår, at *"det er vigtigt, at tilbuddet forpligter sig i de samarbejdsrelationer, der er nødvendige for at understøtte, at målene for borgernes uddannelse og/eller beskæftigelse opnås"*.
- I forhold til bedømmelser/vurderinger bør det afspejle sig i kvalitetsvurderingen som mangler, hvis tilbuddet ikke arbejder med mål (jf. indikator 1.a) og hvis borgerne ikke er i uddannelse eller beskæftigelse (jf. indikator 1.b).
- Disse mangler skal ikke nødvendigvis have betydning for godkendelsen. Dette jf. bekendtgørelse om socialtilsyn og vejledning om socialtilsyn pkt. 114, hvor det fremgår, at der ikke er nogen automatik i forhold til, hvilke følger en eventuelt lav opfyldelse på enkelte områder skal have.
- Det vil sige, at socialtilsynet kan vurdere, at tilbuddets kvalitet er god nok til at tilbuddet kan godkendes på trods af manglerne.

4.1.2 Kvalitetsvurdering

Vurderingen af tilbuddenes kvalitet inden for temaet uddannelse og beskæftigelse foretages ud fra den systematik, som er beskrevet i bekendtgørelse om socialtilsyn. Heraf følger det, at indikatorerne og kriterierne er gældende for alle de tilbudstyper, der er omfattet af socialtilsynet, med mindre andet specifikt er angivet. Det vil sige, at indikatorerne og kriteriet under temaet Uddannelse og beskæftigelse er gældende for alle de tilbudstyper, der er omfattet af socialtilsynet.

Det fremgår endvidere, at kriteriet er et konkret mål for indsatsen i tilbuddene, at indikatorerne er tegn på, om den kvalitet, som er udtrykt i kriteriet, forekommer i praksis, og at bedømmelsen af indikatorerne og kriterier skal understøtte socialtilsynets vurdering af tilbuddets kvalitet. Socialtilsynet skal vurdere kvaliteten i tilbuddet ud fra kriteriet og indikatorerne under temaet, men kan også inddrage andre forhold, som vurderes at være relevante for kvaliteten inden for rammerne af temaet.

Det vil sige, at indikatorerne kan ses som udvalgte nedslagspunkter i praksis, der skal inddrages i kvalitetsvurderingen, men at det ikke nødvendigvis er det eneste, der er relevant at inddrage i forhold til at vurdere et tilbuds kvalitet inden for temaet.

Desuden fremgår det af bekendtgørelse om socialtilsyn, at der ikke er nogen automatik i forhold til, hvilke følger en eventuelt lav opfyldelse på enkelte områder skal have. Samtidig fremgår det, at vurderingen af, om et tilbud har fornøden kvalitet, sker ud fra en samlet, faglig vurdering under hensyn til tilbuddets karakter og målgruppe. Det vil sige, at udgangspunktet er, at lave bedømmelser af indikatorerne er tegn på lav kvalitet, men at det er socialtilsynets faglige vurdering, hvilke følger dette skal have for vurderingen af tilbuddets kvalitet og for godkendelsen.

I forlængelse af den skriftlige bedømmelse af hver indikator, gives indikatorerne en score på en skala fra 1- 5. Formålet med at score er at tydeliggøre socialtilsynets bedømmelser og skabe overblik over kvalitetsvurderingen. Det kan være med til at tydeliggøre udviklingspunkter eller mangler i kvaliteten.

Det samlede resultat af den talmæssige bedømmelse udtrykkes grafisk i form af et "spindelvæv". Spindelvævet offentliggøres ikke på Tilbudsportalen. Det giver overblik over kvalitetsbedømmelsen inden for hvert tema og bruges i dialogen med tilbuddet om at fastholde og udvikle kvaliteten fremadrettet.

Den skriftlige kvalitetsvurdering på temaniveau offentliggøres på Tilbudsportalen.

Socialstyrelsens har opstillet fagligt vejledende pejlemærker for brugen af 5-trinsskalaen. Heraf fremgår følgende om de lave scorer:

I lav grad (2) – mangelfuld opfyldelse: Socialtilsynet kan i sin bedømmelse fx lægge vægt på følgende forhold:

- Der er mange mangler i opfyldelsen
- Indikatoren er opfyldt i forhold til få af borgerne
- Få af elementerne i indikatoren er opfyldt
- Socialtilsynet har mange bemærkninger til opfyldelsen.

I meget lav grad (1) – meget mangelfuld opfyldelse: Socialtilsynet kan i sin bedømmelse, fx lægge vægt på følgende forhold:

- Der er omfattende mangler i opfyldelsen

Socialtilsynets vurdering af temaet uddannelse og beskæftigelse

- Indikatoren er opfyldt i forhold til meget få/ingen af borgerne
- Meget få af elementerne i indikatoren er opfyldt
- Socialtilsynet har omfattende bemærkninger til opfyldelsen

5. Undersøgelsesdesign

5.1 Metode og fremgangsmåde

Undersøgelsen er baseret på i alt 51 tilsynsrapporter fra de fem socialtilsyn, hvor vurderingerne under temaet Uddannelse og beskæftigelse er gennemgået. Socialstyrelsen har ikke undersøgt de resterende temaer i tilsynsrapporterne, da undersøgelsen udelukkende vedrører temaet uddannelse og beskæftigelse.

Tilsynsrapporterne er indhentet i august 2019, og er udvalgt på baggrund af følgende kriterier:

- 20 tilsynsrapporter fra hvert socialtilsyn indsendt i ubrudt kronologisk rækkefølge (dog ingen tilsynsrapporter fra før 1. januar 2018).
- Tilsynsrapporterne med en lav gennemsnitlig vurdering af temaet uddannelse og beskæftigelse, dvs. en score på 2 eller 1.
- Døgntilbud på voksenområdet.

Flere af socialtilsynene havde ikke 20 tilsynsrapporter, der opfyldte ovenstående kriterier. Kun ét socialtilsyn indsendte 20 tilsynsrapporter. Auditfunktionen modtog i alt 61 tilsynsrapporter.

Deraf blev 9 tilsynsrapporter frasorteret, idet de efter en nærmere gennemgang ikke opfyldte udvælgelseskriterierne. Frasorteringerne omfatter nygodkendelser, tilbud hvor der ikke er borgere og et ambulansetilbud. Derudover blev en rapport frasorteret fra et tilbud, som er vurderet af to tilsyn i forbindelse med overdragelse. I forbindelse med sidstnævnte er teksten i tilsynsrapporterne ens, hvorfor det tilsyn, hvor teksten oprindeligt er formuleret, er udvalgt. I alt indgår der således 51 tilsynsrapporter i analysen.

Undersøgelsen var oprindeligt tiltænkt som en stikprøve, men eftersom den totale mængde af sager, der opfyldte udvælgelseskriterierne, var mindre end forventet, har Socialstyrelsen modtaget stort set alle sager, der falder inden for afgrænsningen. Det betyder, at undersøgelsen ikke kan karakteriseres som en stikprøve, men nærmere har karakter af en afdækning.

5.2 Vurdering af tilsynsrapporterne

Analysen af tilsynsrapporterne er afgrænset til gennemlæsning og analyse af tilsynenes vurdering af tema 1 i kvalitetsmodellen, Uddannelse og beskæftigelse. Analysen omfatter socialtilsynets bedømmelser/vurderinger i forhold til indikatorer, kriterium og tema.

Formålet med analysen har som nævnt været at afdække, i hvilket omfang vurderingen af temaet Uddannelse og Beskæftigelse er i overensstemmelse med intentionerne i temateksten. Afdækningen har taget afsæt i følgende undersøgelsesspørgsmål:

- I hvor stor en andel af sagerne er den lave bedømmelse af indikatorerne vægtet i vurderingen af kriteriet og temaet?
- I hvor stor en del af sagerne er der inddraget andre forhold end indikatorerne i vurderingen af kriteriet og temaet?

- I hvor stor en andel af sagerne er det tydeligt, hvilken begrundelse der ligger til grund for bedømmelsen af indikatorerne og vurderingen af kriteriet samt temaet?

Med udgangspunkt i undersøgelsens formål er der opstillet nedenstående vurderings spørgsmål, som hver tilsynsrapport er blevet vurderet ud fra.

Vurderings spørgsmål

Indikator 1.a

- 1.1 I hvilken grad er bedømmelsen begrundet i indikatorens ordlyd?
- 1.2 I hvilken grad er det tydeligt, hvilken begrundelse, der ligger til grund for bedømmelsen?

Indikator 1.b

- 2.1 I hvilken grad er bedømmelsen begrundet i indikatorens ordlyd?
- 2.2 I hvilken grad er det tydeligt, hvilken begrundelse, der ligger til grund for bedømmelsen?

Kriterium 1

- 3.1 I hvilken grad er vurderingen af kriteriet begrundet i, om tilbuddet opstiller konkrete, individuelle mål i forhold til at understøtte borgerne i forhold til uddannelse og beskæftigelse (jf. indikator 1.a)
- 3.2 I hvilken grad er vurderingen af kriteriet begrundet i, om borgerne er i uddannelse eller beskæftigelse (jf. indikator 1.b)
- 3.3 I hvilken grad inddrages andre forhold end indikatorerne i vurderingen af kriteriet?
- 3.4 I hvilken grad er det tydeligt, hvilken begrundelse, der ligger til grund for vurderingen af kriteriet?

Temaniveau

- 4.1 I hvilken grad er den lave bedømmelse af indikatorerne afspejlet i temavurderingen
- 4.2 I hvilken grad er vurderingen begrundet i, om tilbuddet opstiller konkrete individuelle mål, i forhold til at understøtte borgerne i forhold til uddannelse og beskæftigelse (jf. indikator 1.a)
- 4.3 I hvilken grad er vurderingen begrundet i, om borgerne i tilbuddet er i uddannelse og beskæftigelse (jf. indikator 1.b)
- 4.4 I hvilken grad er vurderingen begrundet i andre forhold end indikator 1.a og indikator 1.b
- 4.5 I hvilken grad er det tydeligt, hvilken begrundelse, der ligger til grund for vurderingen af kriteriet?

Generelt

- 5.1 I hvilken grad hviler socialtilsynets bedømmelser/vurderinger på den (brede) forståelse af skole, uddannelse- og beskæftigelse, som fremgår af temateksten?

For spørgsmålene 1.1 til 4.5 gælder, at Socialstyrelsens vurdering er foretaget ud fra følgende skala:

- 1: Slet ikke
- 2: I mindre grad
- 3: I nogen grad
- 4: I høj grad

For spørgsmålet 5.1 gælder, at Socialstyrelsens vurdering er foretaget ud fra følgende skala:

- 1: Slet ikke
- 2: I mindre grad
- 3: I nogen grad

4: I høj grad

9: Fremgår ikke

Vurderingen af de enkelte spørgsmål er foretaget på baggrund af et kvalitativt skøn ved medarbejdere i Socialstyrelsen. For at sikre ensartethed i vurderingerne er der dels indledningsvist foretaget en fælles kalibrering i hele undersøgelsesteamet af et mindre udsnit af sagerne. Dels er vurderingerne af de resterende sager foretaget på baggrund af en tværgående kalibrering mellem to medarbejdere i undersøgelsesteamet. For at sikre en ensartet vurdering gennem hele vurderingsprocessen er der desuden foretaget fælleskalibrering i hele undersøgelsestemaet for udvalgte sager undervejs.

I præsentationen af analysens resultater anvendes eksempler fra tilsynsrapporterne til at tydeliggøre relevante pointer. Eksemplerne er gengivet i deres fulde længde, hvilket betyder at nogle eksempler er lange og ikke nødvendigvis eksemplariske på alle parametre. Dele af eksemplerne illustrerer imidlertid afsnittets pointer. Disse pointer er understreget i hvert eksempel.

6. Analyse

I dette afsnit præsenteres analysens resultater. Først redegøres for karakteristika af de tilbud, der indgår i analysen. Dernæst præsenteres resultaterne i henhold til analysens undersøgelsesspørgsmål. Det vil sige at afsnit 5.2 præsenterer resultater i forhold til, om den lave bedømmelse af indikatorerne vægtes i vurderingen af tema og kriterium. Afsnit 5.3 præsenterer resultater vedrørende inddragelse af andre forhold end indikatorerne i vurderingen af tema og kriterium. I afsnit 5.4 præsenteres resultaterne i forhold til, om det er tydeligt, hvilken begrundelse der ligger til grund for socialtilsynenes bedømmelse af indikatorerne og vurdering af kriterium samt tema.

Analysens resultater vises på landsplan, og ikke opdelt på de fem socialtilsyn. Dette skyldes, at der er relativt få tilsynsrapporter fra hvert socialtilsyn. Få rapporter vil derfor have stor betydning for resultaterne og kan give store udsving, hvilket ikke nødvendigvis er retvisende. Derudover ses ikke væsentlige forskelle på tværs af socialtilsynene.

6.1 Beskrivelse af tilbud i analysen

I dette afsnit redegøres for karakteristika for de tilbud, som tilsynsrapporterne i analysen vedrører.

I undersøgelsen indgår i alt 51 tilsynsrapporter, der fordeler sig relativt jævnt mellem de fem socialtilsyn, jf. tabel 1. Tilsynsrapporterne er fra perioden 1. januar 2018 til august 2019. Som beskrevet har Socialstyrelsen modtaget stort set alle sager, der falder inden for afgrænsningen. Det vil sige, at der samlet set er relativt få døgntilbud på voksenområdet, der i perioden har fået en lav gennemsnitlig score på temaet uddannelse og beskæftigelse.

Tabel 1: Antal tilsynsrapporter i undersøgelsen fordelt på socialtilsyn

Socialtilsyn	Antal tilsynsrapporter
<i>Socialtilsyn Nord</i>	13
<i>Socialtilsyn Midt</i>	8
<i>Socialtilsyn Syd</i>	10
<i>Socialtilsyn Øst</i>	8
<i>Socialtilsyn Hovedstaden</i>	12
I alt	51

Størstedelen af tilsynsrapporterne vedrører offentlige tilbud (63 pct.), mens 37 pct. af tilsynsrapporterne vedrører private tilbud, jf. tabel 2. Derudover ses flest offentlige tilbud med mellem 8 og 24 pladser.

Tabel 2: Antal tilsynsrapporter i undersøgelsen fordelt på offentlige og private tilbud og antal pladser i tilbuddet

Pladser	Offentlige tilbud	Private tilbud
1 – 7 pladser	6	8
8 – 24 pladser	21	8
25 – 49 pladser	4	2
50+ pladser	1	1
I alt	32	19

I tabel 3 nedenfor er tilbud omfattet af analysen opdelt i forhold til tilbuddenes godkendte målgrupper. Til dette er anvendt Tilbudsportalens målgruppeklassifikation. Målgrupperne er fordelt på seks kategorier: Intellektuel/kognitiv forstyrrelse⁴, udviklingsforstyrrelse⁵, psykiske vanskeligheder⁶, fysisk funktionsnedsættelse⁷, socialt problem⁸ og øvrig målgruppe⁹. Det skal bemærkes, at et tilbud ofte er godkendt til flere målgrupper, hvorfor et tilbud kan indgå under flere målgrupper/kategorier, hvis det pågældende tilbud er godkendt til flere målgrupper.

Tilsynsrapporterne er primært fordelt over tilbud inden for kategorierne psykiske vanskeligheder, socialt problem og intellektuel/kognitiv forstyrrelse. Deraf kan udledes, at de lave bedømmelser af indikatorerne inden for temaet Uddannelse og beskæftigelse ikke vedrører én specifik målgruppekategori.

Tabel 3: Antal tilbud opdelt på målgruppekategorier

Målgruppekategori	Antal tilsynsrapporter
Psykiske vanskeligheder	22
Socialt problem	22
Intellektuel/kognitiv forstyrrelse	21
Udviklingsforstyrrelse	11
Fysisk funktionsnedsættelse	4
Øvrig målgruppe	5

Anm.: To rapporter indgår ikke, da målgruppen ikke fremgår af tilsynsrapporten

I tabel 4 er tilbud omfattet af analysen opdelt i forhold til hvilke tilbudstyper, tilbuddet er godkendt til. Det skal bemærkes, at § 103 (beskyttet beskæftigelsestilbud), § 104 (aktivitets- og samværstilbud), § 101 (dagbehandlingstilbud til voksne) og SUL § 141 (dagbehandlingstilbud til

⁴ Målgruppen intellektuel/kognitiv forstyrrelse dækker over forhold som hjerneskade og udviklingshæmning etc.

⁵ Målgruppen udviklingsforstyrrelse dækker over forhold som autismespektrum, opmærksomhedsforstyrrelse, udviklingsforstyrrelse, etc.

⁶ Målgruppen psykiske vanskeligheder dækker over forhold som angst, depression, personlighedsforstyrrelse, tilknytningsforstyrrelse, spiseforstyrrelse, etc.

⁷ Målgruppen fysisk funktionsnedsættelse dækker over forhold som kommunikationsnedsættelse, hørenedsættelse, døvblindhed etc.

⁸ Målgruppen socialt problem dækker over forhold som hjemløshed, omsorgssvigt, stof- og alkoholmisbrug, overgreb, personfarlig kriminalitet, selvskadende adfærd etc.

⁹ Målgruppen øvrig målgruppe dækker borgere, der er dømt til strafferetlig foranstaltning, flygtninge, krigsveteraner og borgere med multipel eller sjældent forekommende funktionsnedsættelser.

voksne) er udeladt i tabellen, eftersom analysen alene vedrører døgntilbud. Endvidere skal det bemærkes, at et tilbud kan være godkendt til flere tilbudstyper og dermed indgå flere gange.

Det ses, at de fleste tilsynsrapporter vedrører tilbud godkendt til § 107 (midlertidige botilbud til voksne), tilbud godkendt efter ABL § 105, stk. 2 og tilbud godkendt til § 108 (almindeligt længerevarende botilbud til voksne). Derudover indgår forsorghjem/herberg, misbrugsbehandlingstilbud og krisecentre.

Tabel 4: Antal tilbud opdelt på tilbudstype

Tilbudstype	Antal tilsynsrapporter
§ 101 (døgnbehandlingstilbud til voksne)	3
§ 107 (midlertidigt botilbud til voksne)	22
§ 107 (rehabiliteringstilbud)	2
§ 108 (almindeligt længerevarende botilbud til voksne)	12
§ 109 (krisecenter)	2
§ 110 (forsorghjem/herberg)	5
ABL § 105, stk. 1 (almen ældrebolig/-handicapvenlig bolig)	3
ABL § 105, stk. 2 (almen ældrebolig/-handicapvenlig bolig)	15
SUL § 141 (døgnbehandlingstilbud til voksne)	2

Anm.: En rapport indgår ikke, da tilbudstypen ikke fremgår af tilsynsrapporten.

6.2 Vægtning af de lave bedømmelser

I det følgende afsnit præsenteres analysens resultater i forhold til, i hvor høj grad de lave bedømmelser af indikatorerne er vægtet i socialtilsynenes vurderinger. I analysen er det blevet undersøgt, i hvor høj grad de lave bedømmelser af indikatorerne er vægtet ved vurdering af temaet og kriteriet.

Afsnittet indledes med en opsummering af de væsentligste pointer. Herefter følger mere detaljerede resultater af analysen.

Opsummering af afsnittets pointer:

Analysen viser, at socialtilsynet i lidt over halvdelen af sagerne ikke tillægger den lave bedømmelse af indikatorerne vægt. Det vil med andre ord sige, at socialtilsynet i disse sager ikke tillægger det vægt, at tilbuddet ikke opstiller mål (jf. indikator 1.a), og at borgerne ikke er i uddannelse eller beskæftigelse (jf. indikator 1.b.).

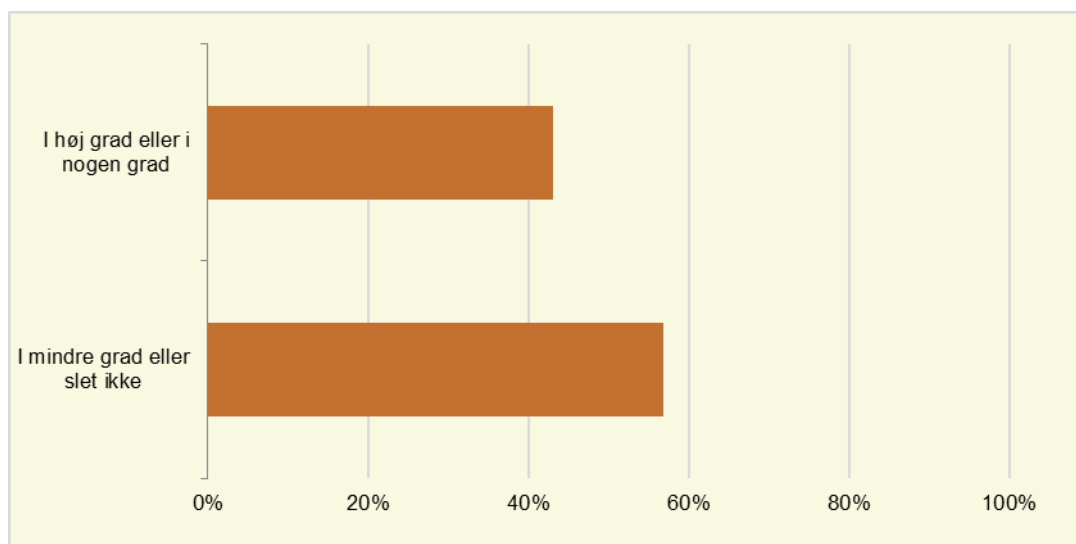
Det gælder således for 57 pct. af tilsynsrapporterne, at den lave bedømmelse af indikatorerne slet ikke eller i mindre grad er vægtet i temavurderingen. Socialtilsynene vægter heller ikke de lave bedømmelser af indikatorerne i kriterievurderingerne i stort omfang. Der er dog lidt forskel på, i hvilken grad vurderingen begrundes i de to indikatorer. 53 pct. af kriterievurderingerne er ikke begrundet i, hvorvidt tilbuddet opstiller mål i forhold til at understøtte borgernes uddannelse og beskæftigelse og 37 pct. af kriterievurderingerne er ikke begrundet i, hvorvidt borgerne er i uddannelse eller beskæftigelse.

Der er stor forskel på, hvordan indikatorerne adresseres, og hvordan de vægtes i vurderingerne. I nogle sager adresseres indikatorerne, og de lave bedømmelser tillægges vægt. I andre sager er de lave bedømmelser nævnt, samtidig med at socialtilsynet skriver, at det ikke ses som udtryk for mangler ved tilbuddets kvalitet. Endelig er der sager, der kun fremhæver positive forhold ved tilbuddets indsats og derved ikke adresserer de lave bedømmelser af indikatorerne i tema- og kriterievurderingerne.

6.2.1 Vægtning af indikatorerne i vurderingen af temaet

Analysen viser, at i 43 pct. af tilsynsrapporterne er den lave bedømmelse af indikatorerne i nogen eller høj grad vægtet ved vurderingen af temaet. Det betyder omvendt, at i 57 pct. af tilsynsrapporterne er den lave bedømmelse enten slet ikke vægtet eller bliver kun vægtet i mindre grad, jf. figur 1. Dette svarer til 29 ud af de 51 tilsynsrapporter.

Figur 1: Fordeling af tilsynsrapporter efter i hvilken grad, den lave bedømmelse af indikatorerne er vægtet i temavurderingen

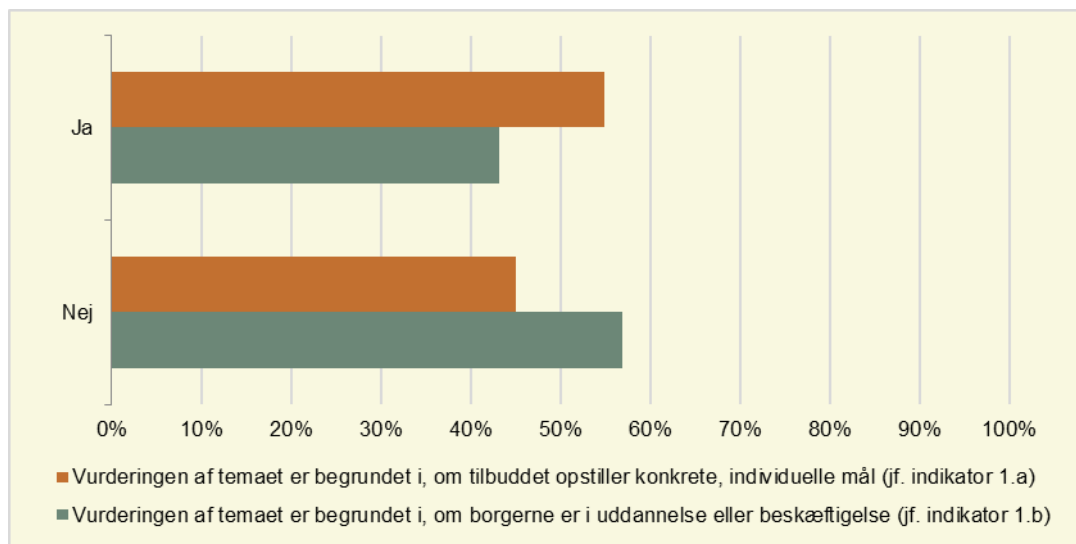


Det er også blevet undersøgt, hvorvidt henholdsvis indikator 1.a og 1.b er vægtet i temavurderingen. Dette er undersøgt ved at se på, hvor stor en andel af temavurderinger, der er begrundet i henholdsvis indikator 1.a og indikator 1.b.

Analysen viser, at 55 pct. af alle temavurderinger er begrundet i, om tilbuddet opstiller konkrete individuelle mål for at understøtte borgerne i forhold til uddannelse og beskæftigelse. Det betyder omvendt, at 45 pct. af temavurderingerne ikke er begrundet i, om tilbuddet opstiller mål, jf. figur 2.

Desuden viser analysen, at 43 pct. af temavurderingerne er begrundet i, om borgerne i tilbuddet er i uddannelse eller beskæftigelse. Omvendt betyder det, at 57 pct. af temavurderinger ikke er begrundet i, om borgerne i tilbuddet er i uddannelse eller beskæftigelse, jf. figur 2.

Figur 2: Fordeling af tilsynsrapporter efter i hvilken grad vurderingen af temaet er begrundet i om tilbuddet opstiller mål (indikator 1.a) og om borgerne er i uddannelse eller beskæftigelse (indikator 1.b)



Anm.: Kategorien "ja" omfatter alle sager vurderet til i høj grad, i nogen grad og i mindre grad. Kategorien "nej" omfatter sager vurderet til slet ikke.

Kategorien "Ja" i ovenstående figur omfatter alle sager, hvor vurderingen af temaet er begrundet i indikatorerne i høj, nogen eller mindre grad. Inden for kategorien er der et stort spænd. Der er således sager, hvor vurderingen klart og tydeligt er begrundet i indikatorerne, og hvor det dermed er klart, hvordan de lave bedømmelser vægtes. I andre sager nævnes mål og beskæftigelse kun kort, og det ikke er tydeligt, om borgerne er i beskæftigelse, om tilbuddet arbejder med mål, samt hvordan socialtilsynet vægter dette i vurderingen. Desuden er der sager, hvor mål og beskæftigelse slet ikke er nævnt.

Nedenstående er et eksempel på en temavurdering, der i høj grad er begrundet i indikatorerne, og hvor de lave bedømmelser ses som mangler:

"Det er socialtilsynets vurdering, at borgerne ikke i tilfredsstillende grad er tilknyttet uddannelse eller beskæftigelse. Samtidig er det vurderingen, at medarbejderne er opmærksomme på at skabe relationer til borgerne, og derfra arbejder på at målrette indsatsen med at understøtte paratheden og mulighederne for uddannelse og/eller beskæftigelse. Det er dog socialtilsynets vurdering, at der ikke er opstillet mål for borgerne omkring uddannelse eller beskæftigelse, og at tilbuddet endnu er i proces med at implementere en ensartet praksis vedrørende mål og delmål, i forhold til at understøtte borgernes uddannelse og beskæftigelse."

Følgende er et eksempel på, at indikatorerne i mindre grad er vægtet i temavurderingen. Som det fremgår, er mål og borgernes uddannelse nævnt, men de lave bedømmelser af indikatorerne vægter ikke som mangler ved tilbuddets kvalitet:

"Socialtilsynet vurderer, at tilbuddet understøtter borgerne i at komme i uddannelse og beskæftigelse i det omfang, det er muligt. Der samarbejdes med borgernes hjemkommuner om at opstille konkrete mål for uddannelse eller beskæftigelse, der, hvor det synes hensigtsmæssigt i forhold til borgerens behov og forudsætninger. Under behandlingsforløbet understøtter tilbuddet også borgerne i at indgå i kortere undervisningsforløb, tilpasset den enkeltes forventede indskrivningsperiode.

Socialtilsynet vurderer, at tilbuddets tilgang til borgere med stof- som alkoholproblematikker ikke adskiller sig fra hinanden i forhold til den indsats der gives i forhold til uddannelse og beskæftigelse.”

I andre temavurderinger adresserer socialtilsynet ikke den lave bedømmelse af indikatorerne. Dette er tilfældet i følgende eksempel, hvor der kun fremhæves positive forhold ved tilbuddets indsats i forhold til understøttelse af uddannelse eller beskæftigelse:

”Socialtilsynet vurderer, at tilbuddet arbejder for at inkludere borgerne i samfundet via uddannelse og beskæftigelse. Tilbuddet har fokus på at paratgøre borgerne ud fra individuelle behov for afklaring forhold til det ordinære uddannelse -og arbejdsmarked eller på særlige vilkår, herunder aktivitets og samværstilbud. Socialtilsynet vurderer, at tilbuddets ledelse og medarbejdere har gode forudsætninger for at støtte borgerne i [...] med uddannelses og erhvervsafklaring. Dette baseres på såvel ledelsen samt medarbejdernes erfaring inden for uddannelses og beskæftigelsesområdet via mange år som mentorer for unge med en autismediagnose. Borgerne er netop tildelt mentortimer i forhold til afklaring af uddannelse /arbejde, Socialtilsynet vurderer, at tilbuddet har et indgående kendskab til uddannelsesmuligheder og stor kontakt til sagsbehandlere og UU vejledere, samt en bred kontaktflade til diverse uddannelsessteder.”

6.2.2 Vægtning af indikatorerne i kriterievurderingerne

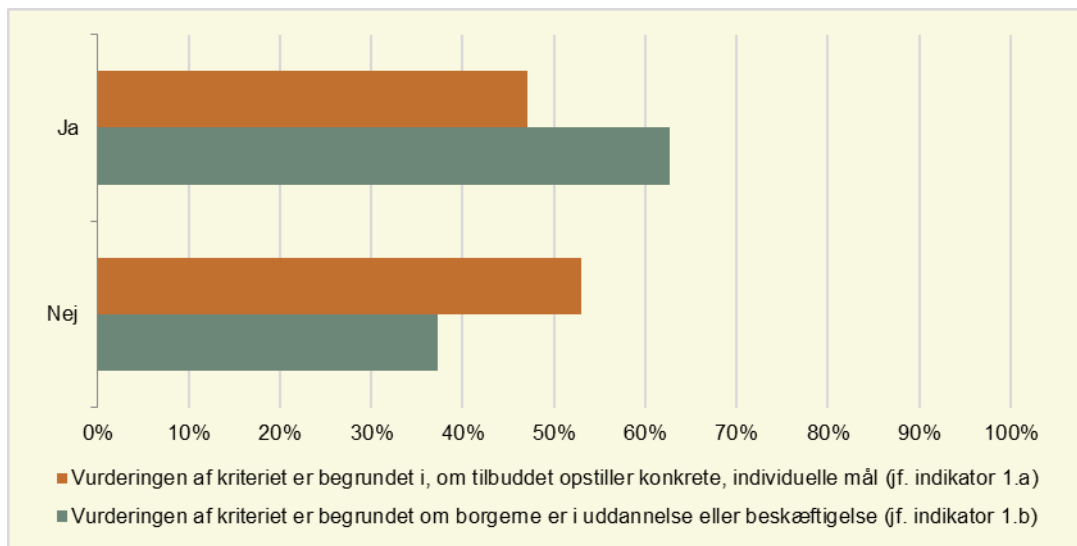
Det er ligeledes undersøgt, hvorvidt de lave bedømmelser af indikator 1.a og indikator 1.b er vægtet ved vurderingen af kriteriet. På samme måde som i temavurderingerne er dette undersøgt ved at se på, hvor stor en andel af kriterievurderingerne, der er begrundet i henholdsvis indikator 1.a og indikator 1.b.

I 47 pct. af tilsynsrapporterne er vurderingen af kriteriet begrundet i indikator 1.a. Det betyder omvendt, at 53 pct. af kriterievurderingerne ikke er begrundet i indikator 1.a.

I 63 pct. af tilsynsrapporterne er vurderingen af kriteriet begrundet i indikator 1.b, mens 37 pct. ikke er begrundet i indikator 1.b, jf. figur 3.

13 tilsynsrapporter begrundes hverken vurderingen af kriteriet i indikator 1.a eller 1.b – svarende til 25 pct. af tilsynsrapporterne.

Figur 3: Fordeling af tilsynsrapporter efter i hvilken grad vurderingen af kriteriet er begrundet i om tilbuddet opstiller mål (indikator 1.a) og om borgerne er i uddannelse eller beskæftigelse (indikator 1.b)



Anm.: Kategorien "ja" omfatter alle sager vurderet til i høj grad, i nogen grad og i mindre grad. Kategorien "nej" omfatter sager vurderet til slet ikke.

Kategorien "Ja" i ovenstående figur omfatter alle sager, hvor vurderingen af kriteriet er begrundet i indikatorerne i høj, nogen, eller mindre grad. Dette spænder fra sager, hvor de lave bedømmelser af indikatorerne tydeligt adresseres og vægtes i vurderingen til sager, hvor indikatorerne kun kort er nævnt, og hvor det ikke er tydeligt, hvordan de vægtes i vurderingen af kriteriet.

Nedenfor ses et eksempel på en kriterievurdering, hvor indikator 1.a og 1.b er inddraget i vurderingen af kriteriet:

"Socialtilsynet vurderer, at [...] i meget lav grad opstiller understøttende mål for borgernes uddannelse, beskæftigelse eller samværs- og aktivitetstilbud, ligesom der ikke følges systematisk op på delmål.

Socialtilsynet vurderer, at [...] i nogen grad understøtter at borgerne har et stabilt fremmøde. Der lægges særligt vægt på at en borgers fremmøde ifølge pårørende i flere tilfælde har været ustabil på grund af sygdom blandt medarbejderne og manglende vikardækning.

Socialtilsynet anbefaler, at tilbuddet mere præcist registrerer på fremmøde, med henblik på analyse, opfølgning og status.

Ikke alle borgere har et tilbud om ekstern beskæftigelse eller samværs- og aktivitetstilbud. Socialtilsynet anbefaler derfor, at [...] bør have større fokus på, at alle borgere har et tilbud, der modsvarer deres ønsker og behov."

Nedenstående er endnu et eksempel på, at de lave indikatorbedømmelser er inddraget. I dette eksempel vægtes det ikke som mangler. I slutningen af vurderingen fremgår det eksplicit, at det ikke tillægges vægt, at indikatorbedømmelserne er lave:

"Det vægtes i bedømmelsen: At borgerne delvist trives i deres beskæftigelse/uddannelse/samværs- og aktivitetstilbud eller andet indhold i hverdagen. I bedømmelsen vægtes at de interviewede borgere, medarbejdere og ledelse oplyste de oplever, at borgerne trives i deres dagligdag i tilbuddet, dog kunne

enkelte borgere måske mere, såfremt der var mulighed for flere tilbud i forhold til aktivitet/værksteder m.v. på stedet.

At tilbuddet delvist støtter borgerne i beskæftigelse/uddannelse/ samværs- og aktivitetstilbud eller andet indhold i hverdagen, og at tilbuddet delvist arbejder systematisk og dokumenterende med mål og opfølgning herpå. I bedømmelsen vægtes at ingen af borgerne er i beskæftigelse/uddannelse eller tilbud jf. Lov om Social Service § 103 og 104, men at borgere har indsatsplaner hvori planer for andet indhold i hverdagen er beskrevet, hvilket hovedsageligt er ADL træning og træning i sociale kompetencer.

Socialtilsynet kunne dog konstatere, at kun få af de modtagne VUM og indsatsplaner var fulgt op og at flere planer var op til 1 1/2 år gamle. At den enkelte borgers beskæftigelse / uddannelse / samværs- og aktivitetstilbud eller andet indhold i hverdagen er individuelt tilrettelagt.

At den enkelte borger inddrages i tilrettelæggelsen af deres beskæftigelse / uddannelse / samværs- og aktivitetstilbud eller andet indhold i hverdagen.

At tilbuddet delvist prioriterer inklusion med det omgivende samfund. I bedømmelsen vægtes, at nogle borgere er ude i væresteds, og aktivitetstilbud/tilbud til ældre og at man for søger at motivere borgerne til at komme ud af tilbuddet enten ved at de selv tager afsted eller der laves ture ud i det omgivende samfund, men at der også er en del af borgerne som reelt ikke kommer så meget ud.

At tilbuddet delvist systematisk samarbejder med og inddrager eksterne aktører i tilblivelsen og gennemførelsen af borgernes beskæftigelse / uddannelse / samværs- og aktivitetstilbud eller andet indhold i hverdagen. I bedømmelsen er vægtet at det ses af indsatsplanerne og i oplysninger fra interviews at tilbuddet samarbejder med sagsbehandler, psykiatri, Kriminalforsorg m.v. Det ses dog også at det for nogle borgere er længe siden at planerne er fulgt op i samarbejde med sagsbehandler.

Det vægtes ikke med særlig vægt i bedømmelsen af kvaliteten af tilbuddet, at selve indikatorbedømmelserne bliver lave, da disse indikatorer udelukkende omhandler egentlig uddannelse/beskæftigelse eller tilbud jf. LOS §§ 103 og 104 og da Socialtilsynet er klar over at der er tale om psykisk dårlige pensionerede § 108 borgere som således for manges vedkommende ikke er i stand til at tage en af disse tilbud.

Socialtilsynet ser således på hvordan disse borgere så støttes og udnytter deres potentiale i forhold til udvikling/vedligehold af kompetencer, i det daglige i tilbuddet, herunder om der kan være daglige gøremål og aktiviteter de yderligere vil kunne indgå i."

I andre sager er de lave indikatorbedømmelser ikke adresseret i vurderingen af kriteriet, og der lægges vægt på andre forhold, som i dette eksempel:

"Kriteriet vurderes til at være opfyldt. Det er lagt vægt på, at der er tale om borgere med omfattende hjerneskader, hvor det primære formål med opholdet er, at borgerne får de bedst mulige vilkår for at mestre egen tilværelse.

[...] er et rehabiliteringstilbud hvor de fleste borgere opholder sig i tre til seks måneder og formålet er at hjælpe mennesker tilbage til et selvstændigt liv med mening og indhold. Det er yderligere lagt vægt på, at [...] understøtter borgerne i på sigt at kunne udnytte deres fulde potentiale i forhold til uddannelse og Beskæftigelse."

6.3 Inddragelse af andre forhold end indikatorerne

I dette afsnit præsenteres analysens resultater i forhold til, i hvilken grad socialtilsynet inddrager andre forhold end indikatorerne i vurderingen af kriteriet og temaet.

Afsnittet indledes med en opsummering af afsnittets væsentligste pointer. Herefter følger de mere detaljerede resultater af analysen.

Opsummering af afsnittets pointer:

Analysen viser, at andre forhold generelt inddrages i begrænset omfang. Hvis andre forhold inddrages, nævnes disse ofte kort og udfoldes ikke.

Således er temavurderingerne i kun omkring en tredjedel (35 pct.) af tilsynsrapporterne i nogen- eller høj grad begrundet i andre forhold end indikatorerne. Det betyder, at omkring to tredjedele (65 pct.) af temavurderingerne slet ikke eller i mindre grad er begrundet i andre forhold.

I kriterievurderingerne inddrages andre forhold i nogen- eller høj grad.

i godt halvdelen (51 pct.) af tilsynsrapporterne.

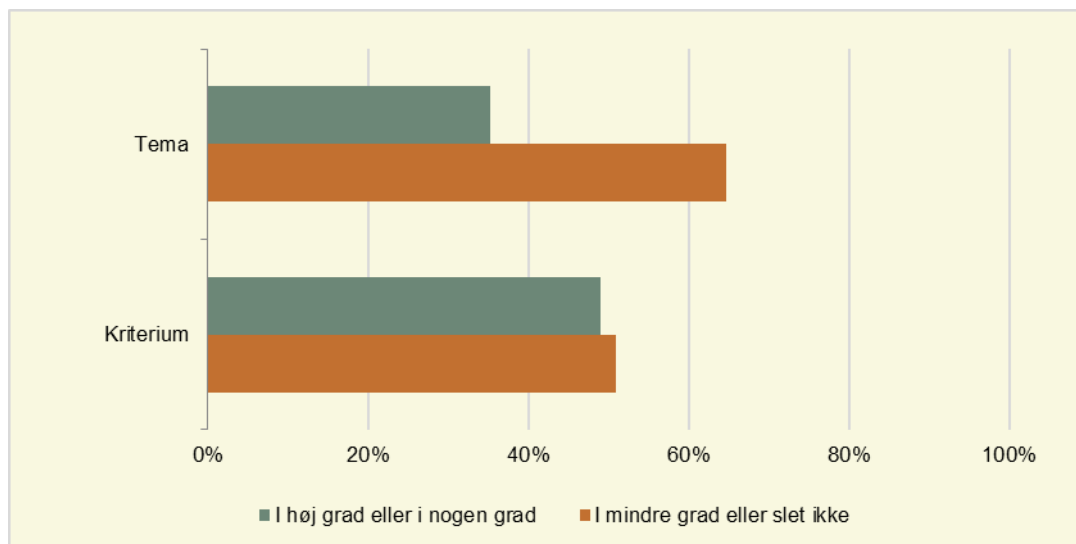
I tilfælde, hvor der slet ikke eller i mindre grad inddrages andre forhold på kriterie- og temaniveau, bliver vurderingerne enten en gentagelse af bedømmelsen af indikatorerne og/ eller er centreret omkring at beskrive, hvordan de lave bedømmelser ifølge socialtilsynet ikke er udtryk for mangler, men derimod afspejler målgruppens udfordringer og tilbuddets karakter. Dermed fokuseres der på, hvorfor de lave bedømmelser ikke vægter negativt i vurderingen, men det fremgår ikke, hvad der vægter positivt og således fremgår det ikke, hvad der begrundes, at kriteriet eller temaet ifølge socialtilsynet er fyldestgørende opfyldt.

I alt er 51 pct. af kriterievurderingerne er i nogen- eller høj grad begrundet i andre forhold end indikatorerne, mens 49 pct. af kriterievurderingerne kun i mindre grad eller slet ikke er begrundet i andre forhold, jf. figur 4.

I temavurderingerne er der i 35 pct. inddraget andre forhold i nogen- eller høj grad. Det vil sige, at temavurderingerne i 65 pct. af tilsynsrapporterne kun i mindre grad eller slet ikke er begrundet i andre forhold end indikatorerne, jf. figur 4.

Ses der alene på de 29 tilsynsrapporter, hvor den lave bedømmelse af indikatorerne i mindre grad eller slet ikke er vægtet i temavurderingen, jf. afsnit 4.2, inddrager 45 pct. af temavurderingerne i nogen- eller høj grad andre forhold. Dermed er der en tendens til at tilsynsrapporter, der ikke vægter den lave bedømmelse af indikatorerne, i højere grad begrundes vurderingen i andre forhold. Det gælder dog samtidig, at der bedømmelsen i over halvdelen af disse sager (55 pct.) ikke er begrundet i andre forhold.

Figur 4: Fordeling af tilsynsrapporter efter i hvilken grad vurderingen af temaet og kriteriet er begrundet i andre forhold end indikatorerne



Selv i de vurderinger, der i nogen eller høj grad inddrager andre forhold, udfoldes disse forhold ofte kun i begrænset omfang.

Vurderinger, der inddrager andre forhold end indikatorerne, er kendetegnet ved at være mere konkrete i forhold til, hvordan tilbuddet understøtter borgerne i forhold til uddannelse og beskæftigelse. Et eksempel, hvor der er inddraget andre forhold, og hvor vurderingen bliver mere konkret i forhold til tilbuddets indsats set i forhold til målgruppens behov, kan ses i følgende temavurdering:

”Det er socialtilsynets vurdering, at borgerne i tilbuddet motiveres og støttes i forhold til at udnytte deres potentiale i forhold til uddannelse og beskæftigelse, hvilket afspejles i borgernes deltagelse i tilbuddets integrerede dagtilbud. [...] er et bo-, undervisnings- og beskæftigelsestilbud for mennesker med autismespektrumsforstyrrelse eventuelt i kombination med andre handicaps. Borgernes deltagelse i det integrerede beskæftigelsestilbuds aktiviteter er svarende til den enkelte borgers behov og forudsætninger, således at borgerne bliver udfordret både fysisk og mentalt i hverdagen. Målgruppens udfordringer, i forhold til diagnoser, adfærd og sprog, vurderes at være tilgodeset med tilbuddets integrerede tilbud. Dagtilbuddets opgaver varierer mellem overvejende indendørs aktiviteter i vinterperioden og udendørs aktiviteter om sommeren.”

I tema- og kriterievurderinger, der kun i mindre grad eller slet ikke inddrager andre forhold, bliver vurderingerne ofte kun en gentagelse af bedømmelsen af indikatorerne. Der ses også flere eksempler på tema- og kriterievurderinger som - foruden at være en gentagelse af bedømmelsen på indikatorniveauet – er kendetegnet ved, at der er mest fokus på, hvorfor de lave bedømmelser ikke vægter negativt i vurderingen. Herunder afspejler mange vurderinger en forforståelse om, at målgruppens udfordringer og tilbuddets karakter betyder, at beskæftigelse og uddannelse ikke er relevant i det pågældende tilbud. Samtidig med dette er de elementer ved tilbuddets indsats, som socialtilsynet vægter positivt, ikke udfoldet. Dette ses eksempelvis i følgende temavurdering:

"Socialtilsynet vurderer at tilbuddet ikke opstiller mål i forhold til uddannelse og beskæftigelse og at antallet af borgere i beskæftigelse er lav. Socialtilsynet vurderer, at tilbuddets mangel på mål afspejler, at det ikke er relevant for tilbuddets målgruppe. Socialtilsynet vurderer, at tilbuddet afspejler målgruppen ved at tilbyde støtte til at fastholde en dagsstruktur samt at overholde deres aftaler med jobcenter og sagsbehandler."

Et lignende eksempel findes på kriterieniveau:

"Socialtilsynet vurderer, at tilbuddet støtter borgerne i forhold til beskæftigelse/aktivitet i den udstrækning borgerne er i stand hertil. Kun en lille del af borgerne er i stand til at arbejde i beskyttet beskæftigelse. De øvrige borgere er p.g.a deres psykiske problemstillinger eller alder ikke i stand til beskæftigelse/aktivitet. Tilbuddet arbejder med afsæt i mål samt delmål i forhold til at understøtte borgerens beskæftigelse/aktivitet, der hvor borgeren magter det beskæftigelse/aktivitet."

6.4 Socialtilsynets begrundelser

I dette afsnit præsenteres analysens resultater i forhold til socialtilsynenes begrundelser. Det er blevet undersøgt, i hvor stor en andel af de udtagne sager det er tydeligt, hvilken begrundelse der ligger til grund for bedømmelsen af indikatorerne samt for vurderingen af kriteriet og temaet.

Afsnittet indledes med en opsummering af de væsentligste pointer. Herefter følger mere detaljerede resultater af analysen.

Opsummering af afsnittets pointer:

I størstedelen af sagerne er socialtilsynets begrundelser ikke tydelige. Begrundelserne er oftest tydelige på indikatorniveau, og i de færrest tilfælde tydelige på temaniveau.

Analysen viser således, at det i knap halvdelen (hhv. 49 pct. og 47 pct.) af indikatorbedømmelserne i høj grad er tydeligt, hvilken begrundelse, der ligger til grund for socialtilsynets bedømmelsen af, om tilbuddet opstiller mål og følger op herpå (indikator 1.a) og om borgerne er i uddannelse eller beskæftigelse (indikator 1.b). Fælles kendetegn for disse bedømmelser er, at bedømmelsen forholder sig til alle elementer i indikatoren, at der kun bliver inddraget forhold, der har relevans i forhold til indikatorerne, og at socialtilsynet tager aktivt stilling til vægtningen af disse forhold.

I godt en tredjedel (31 pct.) af rapporterne er begrundelsen for vurderingen af kriteriet i høj grad tydelige. I disse vurderinger er det tydeligt, hvordan socialtilsynene vægter de forhold, som inddrages i kriterievurderingen, herunder er det tydeligt, hvordan de lave indikatorbedømmelser er vægtet.

I kun en fjerdedel (25 pct.) af rapporterne er begrundelserne for vurderingen af temaet i høj grad tydelig. I disse rapporter er det klart, hvad socialtilsynet konkluderer om tilbuddets kvalitet inden for temaet, og herunder fremgår det hvilke aspekter ved tilbuddets indsats, der er vægtet, således at man får et klart billede af tilbuddets indsats, som understøtter vurderingen.

Generelt er de tydelige begrundelser kendetegnet ved, at kun relevante forhold inddrages, at det er klart, hvad der ligger til grund for vurderingen, og hvordan disse forhold vægtes, samt at det er klart, hvad socialtilsynet konkluderer om tilbuddets kvalitet inden for temaet, herunder om

socialtilsynet anser de lave bedømmelser som udtryk for mangler ved tilbuddets kvalitet, eller ikke ser det som mangler.

De bedømmelser og vurderinger, hvor begrundelserne ikke er tydelige, er generelt set kendetegnet ved at være beskrivende og konstaterende frem for vurderende. Det betyder, at det i nogen tilfælde fremstår som om, socialtilsynet gengiver oplysninger fra tilbuddet, hvilket bidrager til at det bliver uklart, hvordan forholdene i vurderingen vægtes og at det ikke fremgår, om socialtilsynet vægter forholdene positivt eller negativt i bedømmelsen. I mange tilfælde er de forhold, som socialtilsynet inddrager og beskriver, alene positive forhold, hvilket fremstår modsætningsfuldt set i forhold til, at bedømmelsen af indikatorerne er lav. Desuden er det kendetegnende for rapporter med utydelige begrundelser, at det er uklart, hvad socialtilsynet konkluderer om tilbuddets kvalitet inden for temaet.

Udfordringerne bliver især tydelige, når socialtilsynet ikke vægter de lave bedømmelser af indikatorerne som mangler, og når begrundelsen, der ligger til grund for vurderingen af kriteriet og temaet, samtidig ikke er tydelig.

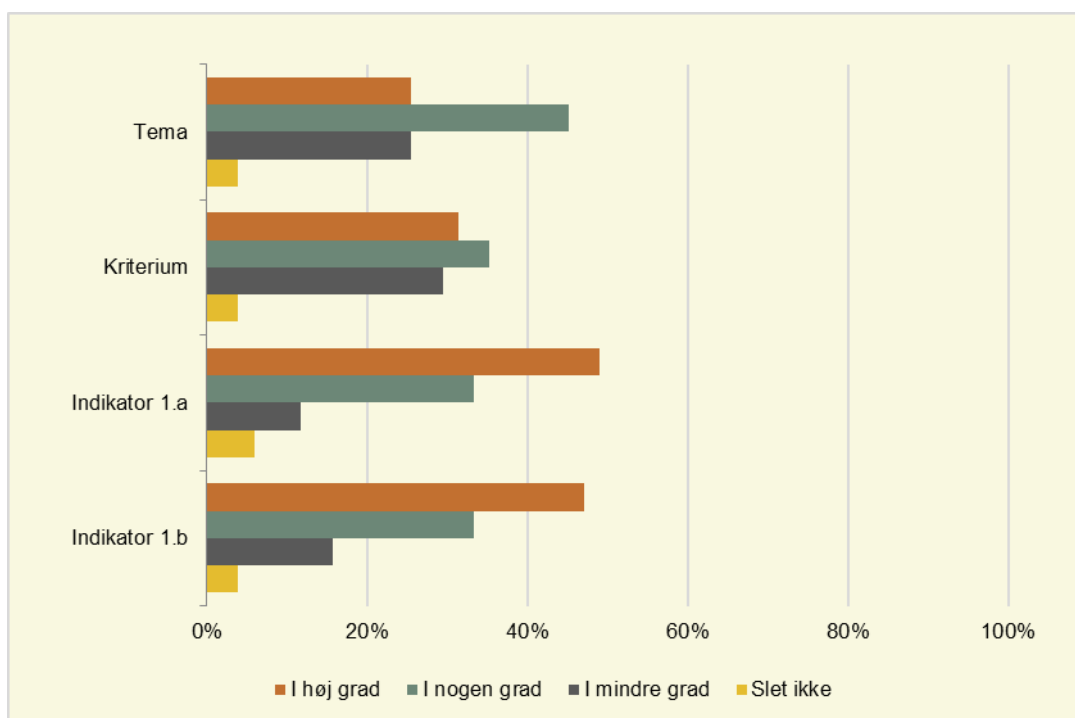
6.4.1 Andel rapporter med tydelige begrundelser på indikator-, kriterie-, og temaniveau

Analysen viser, jf. figur 5 nedenfor, at i hhv. 49 pct. og 47 pct. af indikatorbedømmelserne er det i høj grad tydeligt, hvilken begrundelse, der ligger til grund for socialtilsynets bedømmelse af, om tilbuddet opstiller mål og følger op herpå (indikator 1.a), og om borgerne er i uddannelse eller beskæftigelse (indikator 1.b).

Andelen af rapporter med tydelige begrundelser er noget mindre på kriterieniveau og mindst på temaniveau. Således fremgår det af figur 5 nedenfor, at begrundelsen for socialtilsynets vurdering i høj grad er tydelig i 31 pct. af kriterievurderingerne og i kun 25 pct. af temavurderingerne.

Omvendt betyder det, at i hhv. 51 pct. og 53 pct. af rapporterne er begrundelserne for bedømmelsen af indikatorerne i høj grad ikke tydelige. Vurderingen af kriteriet er i 69 pct. af rapporterne ikke tydelige i høj grad og i 75 pct. af rapporterne er begrundelsen for vurderingen af temaet ikke tydelig i høj grad.

Figur 5: Fordeling af tilsynsrapporter efter i hvilken grad begrundelsen er tydelig



6.4.2 Eksempler på tydelige begrundelser

Bedømmelser på indikatorniveau, hvor begrundelsen i høj grad er tydelige, er karakteriseret ved, at der kun inddrages forhold, der har relevans i forhold til indikatorerne samt, at alle relevante elementer af indikatoren bliver adresseret. For indikator 1.a betyder det, at bedømmelsen både adresserer, om tilbuddet arbejder med konkrete individuelle mål i samarbejde med borgerne, samt om der følges op på målene¹⁰. For indikator 1.b betyder det, at indikatoren bedømmes ud fra, hvor mange af tilbuddets borgere, der er i uddannelse eller beskæftigelse. De tydelige begrundelser på indikatorniveau er endvidere kendetegnet ved, at socialtilsynet tager aktivt stilling til de forhold og oplysninger, der inddrages i bedømmelserne og ikke kun konstaterer, beskriver og/eller gengiver oplysninger fra tilbuddets ledelse, medarbejdere og borgere, men også tydeliggør, hvordan disse forhold vægtes i bedømmelsen. Bedømmelser, hvor begrundelsen i høj grad er tydelig, er desuden i mange tilfælde karakteriseret ved at være korte og præcise. Nedenfor fremgår et eksempel på en tydelig begrundelse for bedømmelsen af indikator 1. a:

”Indikatoren bedømmes i lav grad at være opfyldt. Der er i bedømmelsen lagt vægt på, at tilbuddet ikke i samarbejde med borgerne opstiller konkrete mål for, hvordan borgerne understøttes ift. beskæftigelse, samværs og aktivitetstilbud, andet indhold i hverdagen eller muligheder for dette.
 Dette fremgår af fremsendte eksempler på pædagogiske handleplaner og opfølgning heraf.”

Nedenfor fremgår et eksempel på en tydelig begrundelse for bedømmelse af indikator 1.b:

¹⁰ I tilfælde, hvor der ikke arbejdes med mål på tilbuddet, har det ikke haft betydning for auditfunktionens vurdering af sagerne, om opfølgning er adresseret

"Borgerne er ikke i beskæftigelse / uddannelse / samværs- og aktivitetstilbud. Dette bedømmes på baggrund af interview af borgerne og mundtlig gennemgang af borgernes planer i ugens løb med medarbejderne, hvori det kan konstateres, at ingen af borgerne er i egentlig beskæftigelse, uddannelse eller i tilbud jf. Lov om Social Service § 103 eller § 104, som indikatoren omhandler."

For de 31 pct. af vurderinger på kriterieniveau, som i høj grad er tydelige, ses generelt samme kendetegn, som er beskrevet i forhold til begrundelser for indikatorbedømmelserne.

Således er kriterievurderinger, hvor begrundelsen i høj grad er tydelig, kendetegnet ved, at det er klart, hvad der ligger til grund for vurderingen, og hvordan disse forhold vægtes. Nedenfor fremgår et eksempel på en kriterievurdering, som er tydelig. Her vægter de lave indikatorbedømmelser negativt i vurderingen:

"Det er socialtilsynets vurdering, at tilbuddet ikke på tilfredsstillende vis arbejder med at støtte borgerne i at udnytte deres fulde potentiale i forhold til uddannelse og beskæftigelse. Til grund for vurderingen er der lagt vægt på, at 1 ud af 6 borgerne har tilknytning til uddannelse eller beskæftigelse. Det er ligeledes i vurderingen lagt vægt på, at det ikke fremgår tydeligt for socialtilsynet, om der er opstillet indsatsmål i forhold til uddannelse og beskæftigelse. Samtidig er det socialtilsynets vurdering, at tilbuddets ledelse og medarbejdere ikke kan udfolde vigtigheden af at arbejde med borgerens potentialer i forhold til uddannelse og beskæftigelse. Ligeledes er det vurderingen, at borgerens diagnoser og generelle svære udfordringer, er medvirkende til at tilbuddet har svært ved opnå tilfredsstillende resultater i forhold til borgernes uddannelse og beskæftigelse. Det indgår endvidere i vurderingen, at myndighedsrådgiverne udtaler over for socialtilsynet, at det varierer, hvordan tilbuddet lykkes med at understøtte borgerne i forhold til uddannelse og beskæftigelse. Og at borgernes misbrug samtidig er en barriere for at opnå tilknytning til uddannelse og beskæftigelse. Det indgår med særlig vægt i vurderingen, at ledelsen og medarbejdere oplyser, at samarbejdet med en navngiven kommunes jobcenter er udfordrende og udtaler, at samarbejdet er ophørt. Socialtilsynet vurderer, at ovenstående forhindrer tilbuddet i at iværksætte en tilfredsstillende pædagogisk indsats i forhold til at borgerne får tilknytning til uddannelse og beskæftigelse. Det er samtidigt socialtilsynets vurdering, at det er påfaldende, at det af tilbuddets hjemmeside fremgår, at det er en forudsætning, at borgerne er i arbejde eller uddannelse under ophold på tilbuddet."

Nedenfor fremgår et andet eksempel på en tydelig kriterievurdering. Her er de lave indikatorbedømmelser ikke vægtet som mangler, og socialtilsynet beskriver aspekter ved tilbuddets indsats, som vægter positivt:

"Det er på baggrund af interviews med borgere, medarbejdere og ledelse forsat socialtilsynets vurdering, at tilbuddet i høj grad støtter borgerne i at udnytte deres fulde potentiale i forhold til daglig meningsfuld beskæftigelse. Det vurderes, at tilbuddet i samarbejde med borgeren har fokus på at tilpasse og matche beskæftigelses- og aktivitets målene til borgerenes individuelle forudsætninger og behov. Der er dog meget få beboere, der har opstillet mål i forhold til beskæftigelse eller er i nogen for beskæftigelse eller aktivitetstilbud. Det fremgår desuden af interview med ledelsen, at alle borgere er på varig pension. Der er forskellige former for brugeropgaver og aktiviteter i tilbuddet, som tilbydes alle borgere i tilbuddet i det omfang, som de har forudsætninger og behov for. Det beskrives, at der også er et formål med at træne borgerne til fremtidige aktivitets- og samværstilbud og andre muligheder for beskæftigelse uden for tilbuddet. Grundet færre personaleressourcer i tilbuddet jævnfør budgettet for 2019, er socialtilsynet opmærksomt på, hvordan dette udfordrer indsatserne vedrørende

uddannelse og beskæftigelse, og dermed borgernes muligheder for at opnå mål omkring uddannelse og beskæftigelse eller aktiviteter.”

For de 25 pct. af rapporterne, hvor vurderingerne på temaniveau i høj grad er tydelige, gælder det – i lighed med kendetegnene på tydelige bedømmelser på indikator- og kriterieniveauet – at det er klart, hvad der lægges til grund for vurderingen, og hvordan disse forhold vægtes. Fælles for de tydelige vurderinger på temaniveau er også, at det er klart, hvad socialtilsynet konkluderer om tilbuddets kvalitet. Nedenfor fremgår et eksempel på en temavurdering, som er tydelig. I dette tilfælde vægtes de lave indikatorbedømmelser som mangler i tilbuddets kvalitet:

”Det er socialtilsynets vurdering, at tilbuddet ikke opnår tilfredsstillende resultater i forhold til at borgerne inkluderes i samfundslivet, herunder opnår tilknytning til uddannelse og beskæftigelse. Det er vurderingen, at tilbuddet søger at arbejde med borgernes udfordringer for at opnå tilknytning, men at manglende samarbejde med relevante aktører er med til at hindre, at borgerne opnår relevant tilknytning til uddannelse og beskæftigelse.

Det er dog socialtilsynets vurdering, at tilbuddet søger at støtte borgerne individuelt med udviklingssamtaler, men at det samtidigt er af varierende grad, hvordan tilbuddets dokumenterer indsatsen vedr. uddannelse og beskæftigelse.”

Nedenfor er et andet eksempel på en temavurdering, som er tydelig. Her fremgår det, at indikatorerne er opfyldt i lav grad, men at det i følge socialtilsynets vurdering ikke afspejler mangler i tilbuddets kvalitet. Samtidigt er de aspekter ved tilbuddets indsats, som vægter positivt i socialtilsynets vurdering, fremhævet:

”Socialtilsynet vurderer temaet til at være opfyldt i lav grad, men vurderer ikke at dette afspejler manglende kvalitet i indsatsen.

I vurderingen af temaet er lagt vægt på, at der er tale om en målgruppe af udsatte borgere med misbrugsproblematikker ofte med dobbeltdiagnoser, som på grund af deres psykosociale funktionsevne har behov for hjælp, omsorg og støtte til at klare dagligdagen. Kerneopgaven vurderes således ikke primært rettet mod at understøtte muligheden for uddannelse og beskæftigelse, men mere at rumme de borgere som ellers typisk ville leve på gaden.

Tilbuddet arbejder som udgangspunkt ud fra et struktureret ugeskema, som tager udgangspunkt i ADL-opgaver i borgernes eget hjem. At arbejde med borgerne er planlagt således borgeren ved hvornår personalet kommer og hvad besøget indebærer. Alle indsatser og aktiviteter er tilpasset den enkelte borgers formåen.

Der er ligeledes i vurderingen lagt vægt på, at det fremgår af dokumentationen, at tilbuddet arbejder ud fra individuelle mål og at der er opmærksomhed på, hvornår der er ulighed for at understøtte en positiv udvikling. Det vægtes ligeledes positivt, at målene revideres løbende.”

6.4.3 Eksempler på ikke tydelige begrundelser

Indikatorbedømmelser, hvor begrundelsen i mindre grad eller slet ikke er tydelige gælder for henholdsvis 18 pct. (indikator 1.a) og 20 pct. (indikator 1.b) af tilsynsrapporterne. Disse bedømmelser er ofte kendetegnet ved at være meget omfattende og meget detaljerede samtidig med, at der inddrages flere irrelevante forhold, det vil sige forhold, som er helt uden for indikatorernes ordlyd. Dette gør, at man som læser mister fokus og at begrundelsen fortaber sig i detaljer.

Et andet kendetegn er, at der er tale om beskrivelser snarere end bedømmelser. Det betyder, at det er uklart, hvilken vægt de beskrevne forhold tillægges, dvs. om socialtilsynet vurderer

forholdene, som noget der vægter positivt eller negativt i bedømmelsen. I mange tilfælde er de forhold, som socialtilsynet inddrager og beskriver, alene positive forhold, hvilket fremstår modsætningsfuldt set i forhold til, at bedømmelsen er lav. Denne diskrepans betyder, at begrundelserne for den lave bedømmelsen fremstår uklar. Se fx nedenstående eksempel i forhold til indikator 1.a. På den ene side er det skrevet tydeligt frem, hvad der er lagt vægt på. Det er imidlertid utydeligt, hvordan disse forhold vægter. Det bliver blandt andet utydeligt, fordi der som det første fremhæves en række positive forhold (der opstilles mål, der følges op på målene sammen med borgerne), hvilket umiddelbart virker modsætningsfyldt i forhold til, at bedømmelsen er lav. Desuden nævnes borgernes funktionsniveau, men også her er det utydeligt, hvilken betydning socialtilsynet tillægger det. Det er herunder utydeligt, om socialtilsynet anser det som en "naturlig" forklaring på, hvorfor der i praksis ikke udarbejdes mål og hvorfor borgerne i praksis ikke er i beskæftigelse. Det er således ikke tydeligt, hvad der anses som mangler ved tilbuddets kvalitet, og således er det ikke tydeligt, hvad der begrunder den lave bedømmelse.

"Indikatoren bedømmes til i lav grad at være opfyldt. Der er lagt vægt på, at adspurgte borgere i forbindelse med tilsynsbesøg i januar 2017 beskriver, at de i samarbejde med deres kontaktperson opstiller delmål for at komme i samværs- og aktivitetstilbud, såfremt det fremgår af bestillingen fra myndighed eller der undervejs opstår et behov herfor. Yderligere er der lagt vægt på, at medarbejdere beskriver, at der følges op på udarbejdede delmål dels sammen med borgerne og dels ved borgergennemgang på teammøder og ved 3 måneders opfølgning med sagsbehandlere. Yderligere er der lagt vægt på, at det imidlertid afspejles det af fremsendt dokumentation og interview med medarbejdere, at målgruppens funktionsniveau er langt fra arbejdsmarkedet og uddannelse, hvorfor kun få borgere får udarbejdet mål herfor og borgerne fortrinsvis deltager i tilbuddets egne fællesaktiviteter og kommunens værested. Endelig er lagt vægt på, at dokumentgennemgangen viser principper for en målrettet og tidsbegrænset § 85 støtte, hvor der blandt andet er lagt vægt på, at der skal arbejdes målrettet med de indsatsmål den enkelte borger har i sin individuelle plan i et tværfagligt samarbejde."

Tilsvarende tendens i forhold til fravær af sammenhæng mellem den skriftlige bedømmelse og scoren ses endvidere i nedenstående eksempel i forhold til Indikator 1.b:

"Indikatoren bedømmes i lav grad opfyldt. Socialtilsynet lægger i bedømmelsen vægt på, at de borgere der kan deltage i tilbud, har et tilbud. Socialtilsynet lægger i bedømmelsen vægt på, at leder og medarbejdere fortæller at borgernes funktionsniveau er meget individuelt, og at tilbuddet søger at opstille individuelle aktivitets- eller beskæftigelsestilbud til den enkelte borger, i det omfang det er relevant for den enkelte borger. Socialtilsynet lægger i bedømmelsen vægt på, at leder og medarbejder fortæller, at der i overvejende grad komponeres for den manglende beskæftigelse ved at tilbyde borgeren en bred vifte af tilbud både i form af træning i vedligeholdelse af funktioner, samt andre aktivitets og samværstilbud. Socialtilsynet lægger i bedømmelsen vægt på at medarbejderne fortæller, at alle brugere har aktivitetsplaner. Dette bekræftes under fremvisning af dokumentation i tilbuddets interne dokumentationssystem."

For 49 pct. af tilsynsrapporterne gælder, at begrundelserne for kriterievurderingerne i mindre grad eller slet ikke er tydelige. I lighed med de utydelige begrundelser på indikatorniveau, er de utydelige begrundelser på kriterieniveau beskrivende og konstaterende. Det betyder, at socialtilsynet i nogen tilfælde bliver mikrofonholdere for tilbuddet, hvilket bidrager til at det bliver uklart, hvordan forholdene i vurderingen vægtes. Nedenfor ses et eksempel på en kriterievurdering, som er utydelig:

"Samlet vurderer socialtilsynet, at tilbuddet kun i lav grad støtter borgerne i at udnytte deres potentiale og muligheder for at deltage i beskæftigelse eller samværs- og aktivitetstilbud, hvilket herved også kunne give borgerne et miljøskifte og møde andre ligesindede.

Socialtilsynet kan konstatere, at gennemsnitsalderen for borgerne er forholdsvis høj, og udtrykker tilfredshed med hverdagen i tilbuddet, dog fremgår det af oplysninger fra såvel leder, medarbejdere og borgere, at der ikke tilbydes muligheder for et tilbud uden for tilbud [...].

På baggrund af interview med borgere, medarbejdere, leder samt observationer ved tilsynet fremgår det, at det tilbydes enkelte tilbud til borgerne i tilbuddet, dog opleves dette begrænset og herved også ses idet tilbuddet har en lav normering."

65 pct. af temavurderinger er i mindre grad eller slet ikke tydelige omkring begrundelsen. Kendetegnene for disse er i mange henseender de samme som for indikator- og kriterievurderingerne. Derudover er det kendetegnende, at det ikke er tydeligt, hvad socialtilsynet konkluderer om tilbuddets kvalitet inden for temaet. Der er stor forskel på, i hvilken grad indikatorerne adresseres ved vurderingen af temaet. Der er således rapporter, hvor mål og beskæftigelse tydeligt indgår som den primære begrundelse. I nogle tilfælde bemærkes mål og beskæftigelse kun kort, eller bliver mere indirekte berørt. Desuden er der tilfælde, hvor indikatorerne slet ikke adresseres.

Udfordringerne bliver især tydelige i de tilfælde, hvor de lave bedømmelser af indikatorerne ikke vægter negativt, altså ikke anses som udtryk for mangler i tilbuddets kvalitet, samtidig med, at det ikke fremgår, hvilke aspekter der ved tilbuddets indsats vægter positivt i socialtilsynets vurdering af kvaliteten.

Nedenfor ses et eksempel, hvor begrundelsen på temaniveau ikke er tydelig. De lave indikatorbedømmelser er ikke vægtet som mangler i temavurderingen, men der inddrages heller ikke andet, der kan belyse tilbuddets indsats og således begrunde socialtilsynets vurdering. Derimod afspejler eksemplet socialtilsynets for forståelse af, hvad der er formålstjenligt/ikke formålstjenligt for målgruppen:

"Det er socialtilsynets vurdering, at uddannelse og beskæftigelse samt samværs- og aktivitetstilbud ikke er relevant fokuspunkt i tilbuddet. Henset til borgernes alder og funktionsniveau skønnes det ikke formålstjenligt at opstille mål for/arbejde med beskæftigelse."

6.5 Forståelse af uddannelse og beskæftigelse

Som nævnt i indledningen blev temaet Uddannelse og beskæftigelse justeret i forbindelse med den politiske opfølgning på tilsynsreformen i 2016 og det blev præciseret, at uddannelse og beskæftigelse foruden ordinær uddannelse og beskæftigelse, også indeholder forskellige former for særligt tilrettelagt skole-, uddannelses- og beskæftigelsestilbud samt aktivitets- og samværstilbud. Formålet hermed var at tilgodese mere komplekse målgrupper, som har ingen eller meget begrænset tilknytning til eller forudsætninger for at indgå i ordinære uddannelses-

og beskæftigelsesforløb og dels at understøtte, at socialtilsynene foretager en mere ensartet tilgang til bedømmelsen af om borgerne er i uddannelse og beskæftigelse.

På den baggrund har Socialstyrelsen undersøgt i hvilken grad socialtilsynenes bedømmelser og vurdering hviler på den forståelse af uddannelse og beskæftigelse, som fremgår af temateksten.

Analysen viser imidlertid, at det i 57 pct. af alle tilsynsrapporterne ikke fremgår tydeligt om socialtilsynenes bedømmelser og vurderinger, hviler på den forståelse af uddannelse og beskæftigelse, som fremgår af temateksten. Analysen viser tillige, at tilsynskonsulenterne, som har udarbejdet rapporterne, har en uensartet tilgang til forståelsen af Uddannelse og beskæftigelse.

Fx afspejles en forståelse, som omfatter ordinær beskæftigelse og uddannelse samt beskæftigelsestilbud og samværstilbud, som er oprettet efter servicelovens bestemmelser. Et eksempel på en sådan forståelse ses her:

"Borgerne er ikke i beskæftigelse / uddannelse / samværs- og aktivitetstilbud. Dette bedømmes på baggrund af interview af borgerne og mundtlig gennemgang af borgernes planer i ugens løb med medarbejderne, hvori det kan konstateres, at ingen af borgerne er i egentlig beskæftigelse, uddannelse eller i tilbud jf. Lov om Social Service § 103 eller § 104, som indikatoren omhandler."

Der er ligeledes noget der tyder på, at der er nogle tilsynskonsulenter som opererer med en bredere forståelse end ovennævnte, da disse forståelser også omfatter frivilligt arbejde og andre aktiviteter, som ikke er oprettet efter servicelovens § 103 og § 104, se fx:

"Indikatoren vurderes opfyldt i lav grad. I bedømmelsen er der lagt vægt på følgende: Medarbejderen oplyser, at 5 ud af 24 beboere er i beskæftigelse. 4 beboere er i beskyttet beskæftigelse og 1 beboer arbejder frivilligt på et hestestutteri. En beboer udtaler, at pågældende oprindeligt er uddannet sundhedshjælper, men nu [...]. Pgl. har tidligere gået til drama, som aktivitet, 1.gang om ugen."

Samtidig er der også noget der peger på, at nogle tilsynskonsulenter opererer med en mere snæver forståelse end den som fremgår af temateksten, eftersom den alene omfatter ordinær beskæftigelse, se fx:

"Indikatoren bedømmes opfyldt i lav grad: I bedømmelsen er der lagt vægt på oplysninger om at ingen kvinder aktuelt er beskæftigelse. To børn oplyses dog samtidig at frekventere deres sædvanlige skole – og dagtilbud."

I forlængelse af ovenstående er der ligeledes eksempler, som hviler på en lidt bredere forståelse end det foregående eksempel, men som alligevel repræsenterer en snæver forståelse, eftersom ordinær undervisning, uddannelse og beskæftigelse alene tillægges vægt i bedømmelsen, se eksempel nedenfor:

"Borgeren er ikke i undervisning, uddannelse eller beskæftigelse."



Socialstyrelsen

Socialstyrelsen
Edisonsvej 1
5000 Odense C
Tlf.: 72 42 37 00

www.socialstyrelsen.dk