

Midtvejsevaluering af tilsynsreformen

Perioden 2014-2015

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

Udgivet Januar 2016

Indholdsfortegnelse

Evaluering af tilsynsreformen	4
Forandringsteori.....	5
Datagrundlag for evalueringen.....	5
Forbehold for den aktuelle datakvalitet.....	7
Tilsynenes implementering af tilsynsreformen (devaluering 1)	9
Tilsynets forudsætninger for at implementere reformen	9
<i>Etablering af fem socialtilsyn.....</i>	<i>9</i>
<i>Bemanding og kompetencer i de fem socialtilsyn.....</i>	<i>10</i>
Tilsynstakster.....	12
Tilsynets aktiviteter ift. at gennemføre reformen.....	13
<i>Nygodkendelser</i>	<i>16</i>
<i>Sagsbehandlingstid for nygodkendelser</i>	<i>17</i>
<i>Regodkendelser.....</i>	<i>19</i>
<i>Godkendelse efter de nye regler og gennemførte tilsynsbesøg.....</i>	<i>21</i>
<i>Anmeldte og uanmeldte tilsynsbesøg</i>	<i>21</i>
<i>Belysning af borgerens perspektiv.....</i>	<i>23</i>
Opsamling på devaluering 1.....	25
Whistleblowerordningen (devaluering 2).....	27
Brug af ordningen.....	27
Henvendelsernes karakter.....	28
Opfølgning på whistleblows.....	29
Effekten af whistleblowerordningen.....	31
Opsamling på devaluering 2.....	32
Tilsynets bidrag til læring og udvikling på tilbuddene (devaluering 3).....	33
Tilbuddenes og plejefamiliernes vurdering af det nye tilsyn.....	33
<i>Undersøgelsens hovedresultater.....</i>	<i>33</i>
<i>Tilbuddene oplever i mindre grad, at socialtilsynet bidrager til læring og udvikling.....</i>	<i>36</i>
<i>Kvalitetsmodellen giver systematik og struktur</i>	<i>37</i>
<i>Ros til socialtilsynet – men det kan også blive bedre.....</i>	<i>37</i>
<i>Flere anbringelsessteder oplever en forbedring af tilsynet i forhold til tidligere.....</i>	<i>38</i>
Analyse af kvalitetsudviklingen i tilbud og plejefamilier (devaluering 4)	40
Status for nuværende kvalitetsbedømmelser – Sociale tilbud	41
Status for nuværende kvalitetsbedømmelser – Plejefamilier.....	44
<i>Diskussion af kvalitetsbedømmelserne for de sociale tilbud og plejefamilierne.....</i>	<i>46</i>
Opsamling på devaluering 4.....	46
Anbragte børn og unges trivsel (devaluering 5)	48
Trivselsundersøgelsen 2014.....	49
Opsamling på devaluering 5.....	53
Tilbudsstrukturen (devaluering 6).....	54
Tilbudsstrukturen	54
Udviklingen i tilbudsstrukturen	55
<i>Manglende godkendelse fra tilsynets side.....</i>	<i>55</i>
<i>Ophørt af andre årsager.....</i>	<i>55</i>
Plejefamilieområdet.....	58
Opsamling på devaluering 6.....	59

Evaluering af tilsynsreformen

I forbindelse med indgåelsen af den politiske aftale vedrørende tilsynsreformen, som trådte i kraft den 1. januar 2014, blev det aftalt i forligskredsen, at der skal gennemføres en politisk opfølgning på reformen efter to år.

Til brug for den politiske opfølgning har Socialstyrelsen gennemført en faglig evaluering baseret på en række data om socialtilsynenes praksis. Evalueringen rummer ikke en kortlægning af juridiske problemstillinger i forbindelse med tilsynsreformen.

Formålet med evalueringen af tilsynsreformen er dels at tilvejebringe et vidensgrundlag for den aftalte opfølgning til forligskredsen bag tilsynsreformen ved at vurdere (summativt), om de centrale formål med reformen er opnået. Dels skal evalueringen (formativt) informere Social- og indenrigsministeren og forligskredsen om tilsynsreformens implementering og virkninger.

Et yderligere væsentligt formål med evalueringen er at opnå en vurdering af, om kvaliteten i de sociale tilbud og plejefamilierne er steget, dels ved at hæve 'bundniveauet', dels ved kvalitetsudvikling i fortsat godkendte tilbud/plejefamilier. Evalueringen giver desuden indikationer på, om borgernes uddannelse, beskæftigelse og netværk styrkes. Evalueringen skal bl.a. bruges til at vurdere, om der er behov for yderligere tiltag for at indfri reformens ambitioner.

Evalueringsperioden er sat til fire år med afslutning ultimo 2017 og med en midtvejsevaluering primo 2016 sammenfaldende med opfølgningsperioden for forligskredsen. Denne rapport udgør *midtvejsevalueringen*, hvor der er samlet op på de første data, observationer og resultater godt halvandet år efter tilsynsreformens ikrafttræden. Til rapporten er supplerende knyttet et *notat*, der samler op på hovedresultaterne i midtvejsevalueringen.

Evalueringen består af en række punktnedslag i form af devalueringer. De gennemførte devalueringer er:

1. Evaluering af implementeringen af tilsynsreformen
2. Evaluering af whistleblowerordningen
3. Evaluering af socialtilsynets bidrag til læring og udvikling i tilbuddene
4. Analyse og vurdering af udviklingen i kvaliteten i tilbuddene
5. Trivselsundersøgelse blandt anbragte børn og unge
6. Analyse af udviklingen i tilbudsstrukturen

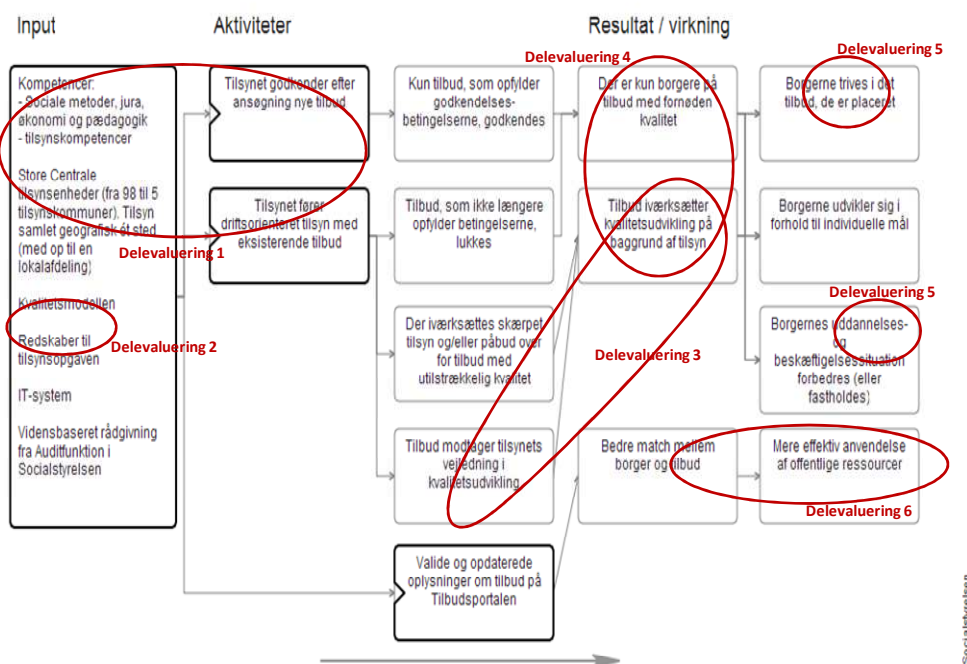
Devalueringerne gennemføres af Socialstyrelsen (devaluering 1-2, 4 og 6), Ankestyrelsen (devaluering 3) og SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (devaluering 5). Evalueringsopgaverne er løst inden for organisationernes eksisterende bevillinger/driftsrammer.

Devaluering 3 og 5 er vedlagt denne rapport som *bilag*.

Forandringsteori

Der er udviklet en forandringsteori for tilsynsreformen. Forandringsteorien ekspliciterer antagelserne om, hvordan tilsynsreformen virker. Den anvendes til at fokusere evalueringen og er her vist i oversigtsform.

Figur 1: Forandringsteorien for tilsynsreformen og sammenhængen til devalueringerne i den samlede evaluering.



Datagrundlag for evalueringen

Til brug for midtvejsevalueringen har Socialstyrelsens auditfunktion indhentet data fra de fem socialtilsyn til brug for devaluering 1, 2, 4 og 6.

Det drejer sig om udtræk af tal fra Tilbudsportalen og Tilsyn.dk (socialtilsynenes it-fagsystem) angående tilsynets arbejde og tilbudsstrukturen samt oplysninger om tilsynets anvendelse af sanktioner. Derover er indsamlet opgørelser over personalets sammensætning og de henvendelser ('whistleblows'), tilsynet har modtaget, og hvordan de er klassificeret. Endelig er tilsynet på baggrund af et spørgeskema med åbne svarmuligheder blevet bedt om skriftligt at vurdere whistleblowerordningens implementering og bidrag til at opfylde intentionerne i tilsynsreformen.

Præsentationen af data er suppleret med betragtninger og vurderinger fra Socialstyrelsens auditfunktion, der har en løbende ledelsesmæssig dialog med socialtilsynene og følger implementeringen af tilsynsreformen tæt.

Delevaluering 3 og 5 er gennemført som selvstændige undersøgelser og er i sin helhed præsenteret i bilag. Dette notat gengiver hovedkonklusionerne i de to undersøgelser.

Datagrundlag og metode for de enkelte delevalueringer

Delevaluering 1:

Analyserne i delevaluering 1 er baseret på tal, der er oplyst af de fem socialtilsyn. Supplerende er der anvendt opgørelser på baggrund af såkaldte dataforespørgsler, som Socialstyrelsens auditfunktion har indhentet hos socialtilsynene. Udvalgte resultater er belyst med opgørelser fra Ankestyrelsens delevaluering 3.

Delevaluering 2:

Analyserne i delevaluering 2 er baseret på opgørelser over de henvendelser ('whistleblows'), tilsynet har modtaget, og hvordan de er klassificeret. Opgørelserne er udarbejdet af de fem socialtilsyn og godkendt af ledelsen i hvert af de fem socialtilsyn, inden de er sendt til Socialstyrelsen i sommeren 2015 som led i en dataforespørgsel fra auditfunktionen.

De enkelte tilsyn er desuden på baggrund af et spørgeskema med åbne svarmuligheder blevet bedt om skriftligt at vurdere whistleblowerordningens implementering og bidrag til at opfylde intentionerne i tilsynsreformen.

Grundet de anonymitetsbestemmelser, som ordningen er underlagt, har det ikke været muligt at indhente oplysninger om oplevelsen og brugen af ordningen fra de personer, der har anvendt ordningen, eller de tilbud og plejefamilier, som socialtilsynet har modtaget henvendelser om.

I forbindelse med den politiske opfølgning på tilsynsreformen har relevante interessenter på området haft mulighed for at kommentere på implementeringen af reformen. Der er i den forbindelse kommet enkelte bemærkninger til whistleblowerordningen. De bemærkninger, der er kommet, er inddraget i evalueringen.

Delevaluering 3:

Delevaluering 3 er udarbejdet af Ankestyrelsen, og resultaterne er baseret på en spørgeskemaundersøgelse blandt 2.400 plejefamilier og 1.328 tilbud.

1.028 plejefamilier og 589 sociale tilbud har bidraget med deres erfaringer med det nye socialtilsyn. Besvarelserne tager udgangspunkt i tilbuddets seneste tilsynsbesøg og er indsamlet i perioden august til september 2015. Omkring to tredjedele af respondenterne har baseret deres besvarelse på en re-godkendelse, da formålet med seneste tilsynsbesøg var i forbindelse med en re-godkendelse. Den resterende tredjedel af respondenterne har baseret deres besvarelse på et driftsorienteret tilsyn, da deres seneste tilsynsbesøg var i forbindelse med et driftsorienteret tilsyn.

Besvarelsesprocenten for sociale tilbud er 48 % og for plejefamilier 43 %.

Andelen af plejefamilier og sociale tilbud, der har besvaret, er repræsentativ. Der er ingen indikation på, at den andel, der ikke har besvaret (frafaldet), adskiller sig fra den andel, der har besvaret spørgeskemaet.

Det har i nogen grad været muligt at sammenligne data fra denne undersøgelse med en tidligere måling foretaget i 2012 i forbindelse med "Ankestyrelsens undersøgelse af Anbringelsessteders oplevelse af det kommunale tilsyn".

Devaluering 4:

Analyserne i devaluering 4 er baseret på tal (socialtilsynets bedømmelser af de sociale tilbud og plejefamilierne på baggrund af kvalitetsmodellen), der er oplyst af de fem socialtilsyn. For de sociale tilbud er anvendt data fra det seneste tilsyn, såfremt tilbuddet er blevet bedømt flere gange. For plejefamilierne er det ikke muligt i de statistiske udtræk fra tilsynssystemet at knytte kvalitetsbedømmelserne til tidspunktet for en given kvalitetsbedømmelse, derfor er der anvendt et gennemsnit af alle foreliggende kvalitetsbedømmelser.

Devaluering 5:

Resultaterne i devaluering 5 stammer fra SFI's trivselsundersøgelse gennemført i 2014. Undersøgelsen er gennemført som en survey stillet til tilfældigt udvalgte grupper af børn og unge på 11, 13, 15 og 17 år, der i foråret 2014 var anbragt uden for hjemmet. Af stikprøvens 2.600 individer har 1.404 børn og unge deltaget i undersøgelsen på grundlag af face-to-face-interviews (11- og 13-årige) eller gennem et web-baseret skema (15- og 17-årige). Det svarer til, at 55 % af den samlede stikprøve og 64 % af den interviewbare stikprøve har deltaget i undersøgelsen. Undersøgelsen er tilrettelagt som en panelundersøgelse. Det indebærer, at det er de samme respondenter, som medvirker i dataindsamlingerne fra gang til gang. Det er således intentionen, at undersøgelsen skal gentages hvert andet år, så man løbende kan følge udviklingen i anbragte børn og unges trivsel.

Devaluering 6:

Analyserne i devaluering 6 er baseret på tal, der er oplyst af de fem socialtilsyn. Supplerende er der anvendt enkelte opgørelser fra dataforespørgsler, som Socialstyrelsens auditfunktion har indhentet hos socialtilsynene. Endelig inddrages enkelte observationer i forhold til udviklingen i tilbudsstrukturen fra socialtilsynenes årsrapporter for 2014.

Forbehold for den aktuelle datakvalitet

Der er indsamlet data og vurderinger til brug for midtvejsevalueringen godt halvandet år efter tilsynsreformens ikrafttræden (dataindsamlingen er hovedsagelig foregået i september-oktober 2015).

Socialstyrelsen skal tage forbehold i forhold til datagrundlaget for særligt devaluering 1, 4 og 6, idet der har kunnet konstateres en variation i de fem socialtilsyns registrerings- og opgørelsespraksis, ligesom der forventeligt har været indkøringsudfordringer med ibrugtagning af nye og tværgående it-/registreringssystemer i de nye organisationer.

Endvidere forholder det sig således, at der for et afsluttet år, hvor socialtilsynet senest 1. juli det efterfølgende år har udarbejdet en årsrapport, vil foreligge validerede data (eksempelvis for 2014). For et år, hvor arbejdet med tilsynets årsrapport endnu ikke er afsluttet, vil der i udgangspunktet foreligge vejledende opgørelser, som ikke er endeligt validerede (eksempelvis for 2015, hvor tilsynenes årsrapporter vil foreligge 1. juli 2016).

Den samlede evalueringsperiode er fire år – fra 2014 til og med 2017. Nogle af devalueringerne får i midtvejsevalueringen karakter af baselinemålinger frem for at afdække egentlige udviklingstendenser inden for valgte fokusområder. Devaluering 4, 5 og 6 har i midtvejsevalueringen således primært karakter af baselinemålinger eller startmålinger, og det er først i forbindelse med slutevalueringen i 2017, at det er muligt at påpege og vurdere egentlige udviklingstendenser.

Socialstyrelsen skal på baggrund af ovenstående forhold tage forbehold for opgørelsernes eksakthed, og opgørelserne i denne midtvejsevaluering skal læses/forstås som *niveau- eller retningspejlinger* i forhold til de behandlede emner.

Socialstyrelsen er i en løbende dialog med socialtilsynene om justeringer i og kvalitetssikring af registrerings- og opgørelsespraksis. Endvidere har socialtilsynene selv iværksat en række kvalitetssikringsinitiativer på dataområdet, ligesom socialtilsynene tilkendegiver, at de har stort fokus på en ensartet registrering i og implementering af deres it-fagsystem.

Tilsynenes implementering af tilsynsreformen (delevaluering 1)

Evalueringen belyser udvalgte elementer af implementeringen af tilsynsreformen.

Der sættes fokus på:

1. Tilsynets forudsætninger for at løfte opgaven (jf. forandringsteorien)
2. Tilsynets aktiviteter ('output') i forhold til at godkende og føre tilsyn med landets sociale tilbud og plejefamilier, herunder hvordan tilsynsreformens sanktionsmuligheder anvendes (jf. forandringsteorien)

Tilsynets forudsætninger for at implementere reformen

Evalueringen ser på tilsynets ressourcer i forhold til at løfte opgaven, dels medarbejdergruppens størrelse og uddannelsesmæssige kompetencer, dels de økonomiske ressourcer.

Etablering af fem socialtilsyn

En væsentlig præmis for den politiske aftale om tilsynsreformen var ønsket om at samle og professionalisere tilsynet i fem større enheder. Hjørring, Silkeborg, Faaborg-Midtfyn, Holbæk og Frederiksberg kommuner er udpeget som de fem tilsynskommuner.

De fem tilsyn har hovedkontorer i:

- Vrå – Socialtilsyn Nord, Hjørring Kommune
- Silkeborg – Socialtilsyn Midt, Silkeborg Kommune
- Ringe – Socialtilsyn Syd, Faaborg-Midtfyn Kommune
- Holbæk – Socialtilsyn Øst, Holbæk Kommune
- Frederiksberg – Socialtilsyn Hovedstaden, Frederiksberg Kommune

Derudover har Socialtilsyn Syd et kontor i Toftlund, mens Socialtilsyn Øst har en egentlig afdeling i Nykøbing Falster. Disse arbejdssteder er oprettet for at imødegå nogle af de udfordringer, der følger af, at de enkelte tilsyn dækker et meget stort geografisk område.

Med etableringen af de fem tilsyn blev formålet om uafhængighed samtidig opfyldt, idet ingen kommuner fører tilsyn med deres egne tilbud. Således er det en del af lovgrundlaget, at:

- Socialtilsynet i Region Syddanmark varetager tilsynsopgaven i Frederiksberg Kommune.
- Socialtilsynet i Region Hovedstaden varetager tilsynsopgaven i Holbæk Kommune.
- Socialtilsynet i Region Sjælland varetager tilsynsopgaven i Hjørring Kommune.
- Socialtilsynet i Region Nordjylland varetager tilsynsopgaven i Silkeborg Kommune.
- Socialtilsynet i Region Midtjylland varetager tilsynsopgaven i Faaborg-Midtfyn Kommune.

Bemanding og kompetencer i de fem socialtilsyn

De fem tilsyn råder hver over mellem 53 og 92 medarbejdere, jf. Tabel 1 nedenfor. Hvis man ser på medarbejderstaben i relation til antallet af tilbud og plejefamilier under tilsynet, er der tale om nogenlunde ensartede medarbejderstabe, idet der i de fem tilsyn er mellem 21 og 27 tilbud/plejefamilier pr. medarbejder (gennemsnit 23 tilbud/plejefamilier pr. medarbejder). Ser man alene på de medarbejdere, der arbejder som tilsynskonsulenter, er variationen lidt større nemlig mellem 26 og 40 tilbud/plejefamilier pr. tilsynskonsulent på tværs af de fem tilsyn. Sidstnævnte tal skal dog læses med det forbehold, at der kan være forskel på, i hvilken udstrækning de fem tilsyn inddrager ledelse og stab i det konkrete tilsynsarbejde. Det er særligt Socialtilsyn Nord, der har en lavere medarbejderstab ift. antallet af tilbud/plejefamilier end de øvrige tilsyn.

Tabel 1: Antal medarbejdere (årsværk) i de fem tilsyn i relation til antallet af tilbud og plejefamilier under tilsynet.

	NORD	MIDT	SYD	ØST	HST	I alt
Antal tilbud	333	380	437	412	534	2.096
Antal plejefamilier	1.122	1.523	1.541	1315	953	6.454
Gennemsnitligt antal tilbud/plejefamilier pr. tilsynskonsulent	40,4	29,1	28,3	26,2	27	30,2
Antal medarbejdere i alt	53	79,2	92	81	68	373,2
- Heraf ledelse	4	4	5	4	5	22
- Heraf stab/administration	13	9,9	17	11	8	58,9
- Heraf tilsynskonsulenter	36	65,4	70	66	55	292,4
Antal oprindeligt virksomhedsoverførte medarbejdere	24	41	32	33	17	147
Andel virksomhedsoverførte	45 %	52 %	35 %	41 %	25 %	39 %

Andelen af medarbejdere, som er virksomhedsoverførte fra de tidligere tilsynsmyndigheder, varierer medio 2015 mellem 25 % og 52 % på tværs af de fem tilsyn. Andelen af tilbageværende virksomhedsoverførte medarbejdere er faldet mellem 2 % -point og 15 % -point i de fem tilsyn ift. en tidligere baselinemåling fra 1. juli 2014.

Et væsentligt ønske i aftalen om tilsynsreformen var, at de nye tilsynsmyndigheder skulle råde over relevante kompetencer til at gennemføre tilsynsopgaven. Udgangspunktet for at vurdere kompetencesammensætningen i de nye socialtilsyn er således, at det i den politiske aftale er præciseret, at de nye socialtilsyn skal have en stærk faglig indsigt i blandt andet økonomi, jura, pædagogik og sociale metoder.

Tabel 2: Medarbejdernes uddannelsesmæssige baggrund (procentvis andel)

Samlet uddannelsesfordeling på de fem tilsyn	Nord	Midt	Syd	Øst	HST	I alt
	% (procent)					
Kontoruddannede	4	5	9	5	3	5
Pædagoger	26	35	26	46	54	38
Socialrådgivere og Socialformidlere	42	35	49	26	21	35
Sygeplejersker, fysioterapeuter m.fl.	4	4	2	5	1	3
Økonomikonsulenter	4	3	2	4	3	3
Jurister	8	5	2	4	4	4
Andre akademikere (fx Cand.scient.pol., Cand. Psych.)	6	11	10	9	10	9
Andre	8	1	0	2	3	2

Tabel 2 fremgår medarbejdernes uddannelsesmæssige baggrund. De to store faggrupper er hhv. pædagoger (gennemsnitligt 38 %) og socialrådgivere/ socialformidlere (gennemsnitligt 35 %), hvor den indbyrdes fordeling varierer mellem de fem tilsyn.

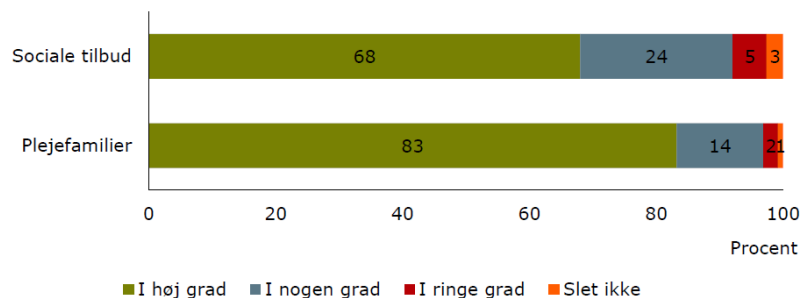
Socialtilsynene har generelt valgt at samle deres juridiske og økonomiske kompetencer i stabsfunktioner, hvorfra de inddrages af tilsynskonsulenterne i de tilsyn og de dele af tilsynsopgaven, hvor deres kompetencer er relevante.

Baseret på de aktuelle oversigter over kompetencesammensætningen i de fem socialtilsyn, vurderes det, at hvert af de fem socialtilsyn besidder relevante kompetencer inden for økonomi, jura, pædagogik og sociale metoder.

Denne vurdering bekræftes generelt af Ankestyrelsens undersøgelse af de sociale tilbuds og plejefamiliernes erfaringer med det nye tilsyn, hvor et stort flertal af tilbuddene og plejefamilierne vurderer, at tilsynskonsulenterne var kompetente – se Figur 2 nedenfor, som er taget fra Ankestyrelsens undersøgelse, jf. Devaluering 3 (bilag 1).

Figur 2: De sociale tilbuds og plejefamiliernes vurdering af, om de tilsynsførende var kompetente, Ankestyrelsens undersøgelse, jf. Devaluering 3 (bilag 1)

Figur 4.8 I hvor høj grad oplevede du/I, at tilsynsførende, der gennemførte tilsynet var faglig kompetente? (Plejefamilier N=1001 og sociale tilbud=583)

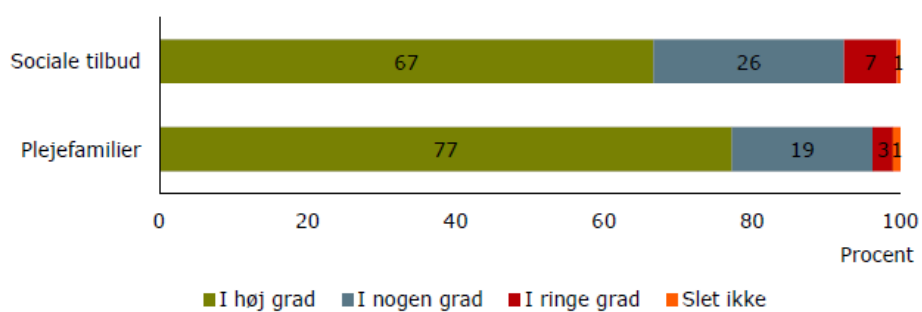


Jf. Ankestyrelsens undersøgelse har plejefamilier og sociale tilbud også i stor udstrækning oplevet, at der på seneste tilsynsbesøg blev stillet relevante spørgsmål af tilsynskonsulenterne - se

Figur 3 nedenfor, som er taget fra Ankestyrelsens undersøgelse, jf. Devaluering 3 (bilag 1).

Figur 3: De sociale tilbud og plejefamiliernes oplevelse af, i hvilken grad der blev stillet relevante spørgsmål ved det seneste tilsynsbesøg, Ankestyrelsens undersøgelse, jf. Devaluering 3 (bilag 1)

Figur 4.11 4.7. I hvor høj grad oplevede du/I, at tilsynsførende, der gennemførte tilsynet, stillede relevante spørgsmål? (Plejefamilier N=999 og sociale tilbud=580)



Personaleomsætningen i de fem tilsyn varierer for det første halvandet år mellem 6 % i det tilsyn med den laveste personaleomsætning og 25 % i det tilsyn med den højeste personaleomsætning. Der er tale om et enkelt tilsyn med en høj personaleomsætning (Socialtilsyn Syd), idet personaleomsætningen for perioden i de øvrige fire tilsyn har været mellem 6 % og 13 %, hvilket vurderes som et almindeligt niveau.

Tilsynstakster

Om tilsynenes regnskaber for 2014 og budgetter for 2015 kan fremføres, at tilsynets indtægter stort set fordeler sig med halvdelen af indtægterne fra den objektive finansiering og halvdelen fra tilsynstakster.

Tilsynenes mulighed for at opkræve tillægstakster baseret på omkostninger udgør en relativt meget lille andel af tilsynenes indtægtsgrundlag (mellem 0 % og 1 % i 2014 for de fem tilsyn). Der er dog en let stigende tendens for budgetterne i 2015, hvor disse indtægter forventes at udgøre godt 2 % af de samlede indtægter i den fem tilsyn. I Tabel 3 herunder er vist tilsynets takster for 2014 og 2015.

Tabel 3: Oversigt over tilsynets takster

Aktivitet	NORD		MIDT		SYD		ØST		HST		GNS	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Tilsyn med døgntilbud (og regodkendelse)												
Takstkategorier												
"0-7"	34.959	34.245	31.886	33.613	34.218	31.513	34.475	31.573	30.832	28.378	33.274	31.864
"8-24"	41.951	41.094	38.263	40.336	41.062	37.815	41.370	37.888	36.999	34.054	39.929	38.237
"25-49"	69.918	68.490	63.771	67.227	68.436	63.025	68.949	63.147	61.665	56.756	66.548	63.729
"50+"	104.876	102.734	95.657	100.840	102.654	94.538	103.424	94.720	92.497	85.134	99.822	95.593
Ny godkendelse af døgntilbud												
"0-7"	24.557	16.882	18.692	16.209	22.334	19.922	19.924	21.329	23.042	22.876	21.710	19.444
"8-24"	29.468	20.258	22.430	19.451	26.801	23.907	23.909	25.594	27.651	27.451	26.052	23.332

Aktivitet	NORD		MIDT		SYD		ØST		HST		GNS	
"25-49"	49.113	33.763	37.384	32.418	44.668	39.845	39.848	42.657	46.085	45.752	43.420	38.887
"50+"	73.670	50.645	56.076	48.627	67.002	59.767	59.772	63.986	69.127	68.628	65.129	58.331
Væsentlig ændring af godkendelse												
"0-7"	12.278	8.441	9.346	8.104	11.167	9.961	9.962	10.664	11.521	11.438	10.855	9.722
"8-24"	14.734	10.129	11.215	9.725	13.401	11.953	11.954	12.797	13.825	13.726	13.026	11.666
"25-49"	24.557	16.882	18.692	16.209	22.335	19.922	19.924	21.329	23.042	22.876	21.710	19.444
"50+"	36.835	25.322	28.038	24.313	33.501	29.883	29.886	31.993	34.564	34.314	32.565	29.165
Skærpet tilsyn												
"0-7"	17.479	8.561	7.791	8.403	8.555	7.878	8.618	7.893	7.708	7.094	10.030	7.966
"8-24"	20.975	10.273	9.566	10.084	10.266	9.454	10.342	9.472	9.250	8.513	12.080	9.559
"25-49"	34.959	17.122	15.943	16.807	17.109	15.756	17.237	15.787	15.416	14.189	20.133	15.932
"50+"	52.438	25.684	23.914	25.210	25.664	23.634	25.856	23.680	23.124	21.283	30.199	23.898

Som det fremgår af Tabel 3, varierer taksterne mellem tilsynene. I 2014 var variationen enkelte steder op mod 100 % - men der er væsentlig mindre variation i taksterne for 2015 (ikke over 35 %).

Generelt har taksterne været faldende fra 2014 til 2015, dog har Socialtilsyn Midt sat taksterne op i 2015 for tilsyn med døgntilbud og skærpet tilsyn, og Socialtilsyn Øst har sat taksterne op i 2015 for nygodkendelse af døgntilbud og væsentlige ændringer af eksisterende tilbud. Takstændringerne er hovedsageligt udtryk for en mindre tilpasning.

Socialtilsyn Nord har dog sat alle andre takster end taksterne for tilsyn med døgntilbud væsentligt ned. Taksterne i Socialtilsyn Nord for nygodkendelse af døgntilbud og taksterne for væsentlig ændring af eksisterende godkendelse er blevet sat ned med 31 % i 2015 sammenlignet med 2014. Samtidig har Socialtilsyn Nord sat taksterne for skærpet tilsyn ned med 51 %. Dette store fald er dog i højere grad udtryk for, at taksterne i 2014 var sat relativt højt, idet taksterne for 2015 er meget sammenlignelige med taksterne i de øvrige socialtilsyn.

Socialtilsynene oplyser generelt, at baggrunden for ændringerne i de generelle takster er en ændring i antallet af tilbud og plejefamilier i deres opgaveportefølje. Samtidig er der for nogle tilsyn sket en reduktion i driftsudgifterne svarende til de indregnede etableringsudgifter samt sket en mere præcis budgettering af enkeltposter i budgettet for 2015 end for 2014. Desuden oplyser nogle tilsyn, at der i budgettet for 2015 er indregnet en effektivisering på plejefamilieområdet i beregningen af den objektive finansiering for 2015.

De fem socialtilsyn har til Socialstyrelsen oplyst, at de anvender et fælles dimensionerings- og takstberegningsgrundlag.

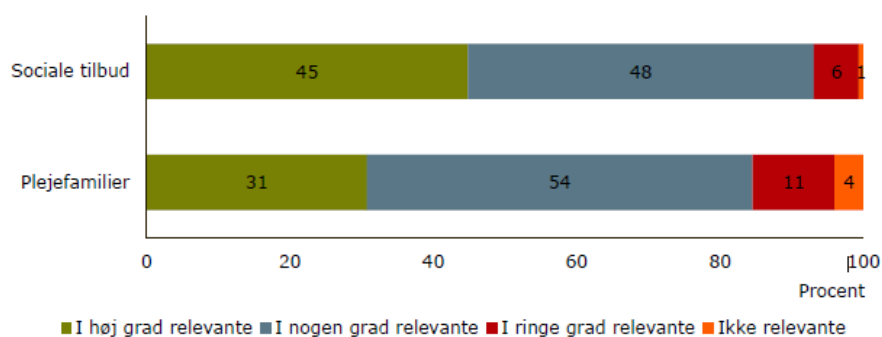
Tilsynets aktiviteter ift. at gennemføre reformen

Intentionen med tilsynsreformen er blandt andet, at der i tilsynsopgaven lægges vægt på både kontrol- og udviklingsperspektivet. Formålet med tilsynsvirksomheden er dels at føre kontrol med forholdene i tilbuddet og plejefamilien, og dels at indgå i en løbende dialog med sociale tilbud og plejefamilier om at fastholde og udvikle kvaliteten i de enkelte tilbud.

Socialtilsynet skal indhente relevante oplysninger fra de sociale tilbud og plejefamilier forud for tilsynsbesøget, som led i at føre et vidensbaseret og systematisk tilsyn med om tilbud og plejefamilier har den fornødne kvalitet. Figur 4 fra Ankestyrelsens undersøgelse illustrerer, i hvilken grad sociale tilbud og plejefamilier oplever, at de indhentede oplysninger er relevante for vurderingen af kvaliteten.

Figur 4: De sociale tilbud og plejefamiliernes oplevelse af, om socialtilsynet indhenter relevant materiale Ankestyrelsens undersøgelse, jf. Devaluering 3 (bilag 1)

Figur 3.7 I hvilken grad oplevede du/I, at de indhentede oplysninger var relevante for socialtilsynets vurdering af kvaliteten i tilbuddet? (Plejefamilier N=945 og sociale tilbud N=495)



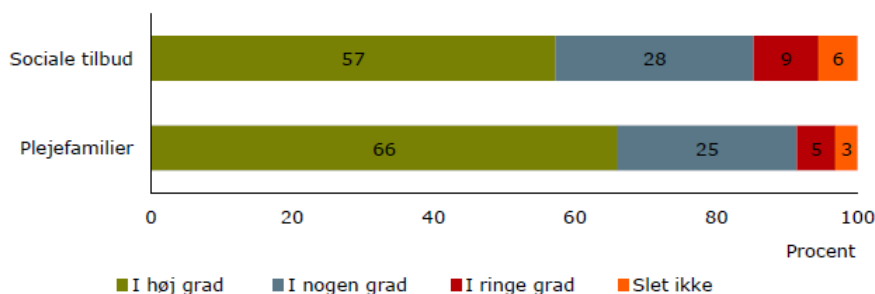
Lidt under halvdelen af de sociale tilbud oplever, at de indhentede oplysninger i høj grad er relevante og cirka halvdelen oplever, at oplysningerne i nogen grad er relevante. Kun en lille del (7 %) af de sociale tilbud oplever, at oplysningerne kun i ringe grad eller slet ikke er relevante. For plejefamilier opleves de indhentede oplysninger generelt i lidt mindre grad at være relevante. Her er det omkring en tredjedel, der oplever, at oplysningerne i høj grad er relevante og en større andel (15 %) oplever, at oplysningerne kun i ringe grad eller slet ikke er relevante.

Socialtilsynet skal som nævnt have en dialogbaseret tilgang til tilsynsopgaven, men ved alvorligere problemstillinger kan tilsynet gøre brug af formelle sanktioner, som er opgjort nedenfor.

Ankestyrelsens undersøgelse giver en positiv pejling på, at den dialogbaserede tilgang anvendes, idet hovedparten af plejefamilier og sociale tilbud oplevede, at der var en god balance mellem kontrol og dialog – se Figur 5 nedenfor, som er taget fra Ankestyrelsens undersøgelse, jf. Devaluering 3 (bilag 1).

Figur 5: De sociale tilbuds plejefamiliernes vurdering af, i hvilken grad de oplevede tilsynsbesøgene som en god balance mellem kontrol og dialog, Ankestyrelsens undersøgelse, jf. Devaluering 3 (bilag 1)

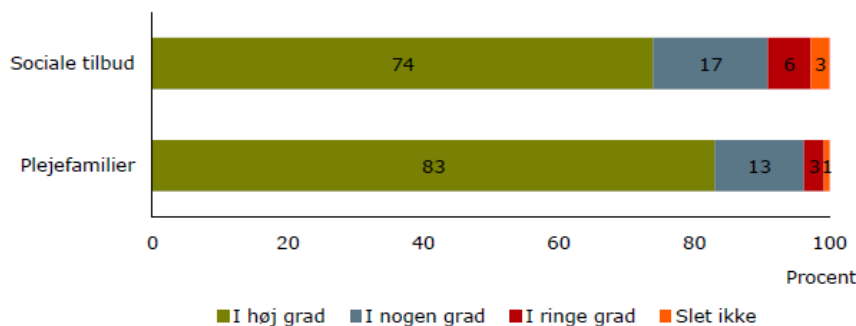
Figur 4.1 I hvilken grad oplevede du, at tilsynsbesøget var præget af en god balance mellem kontrol og dialog (Plejefamilier N=990 og Sociale tilbud=578)



Ligeledes har sociale tilbud og plejefamilier ved seneste tilsynsbesøg oplevet, at de tilsynsførende i udstrakt grad også var lydhøre over for input i forhold til de emner, som tilbuddet eller plejefamilien selv tog op - se Figur 6 nedenfor, som er taget fra Ankestyrelsens undersøgelse, jf. Devaluering 3 (bilag 1).

Figur 6: De sociale tilbuds plejefamiliernes vurdering af, i hvilken grad de oplevede tilsynsførende var lyttende, Ankestyrelsens undersøgelse, jf. Devaluering 3 (bilag 1)

Figur 4.6 I hvor høj grad oplevede du/I, at tilsynsførende, der gennemførte tilsynet lyttede til jeres input (Plejefamilier N=999 og sociale tilbud=580)



Ovenstående forhold, som er belyst uddybende i Ankestyrelsens undersøgelse, er således baggrund for godkendelses- og tilsynsopgaven samt de sanktioner, som socialtilsynene efter/trods dialogen har valgt at gøre brug af.

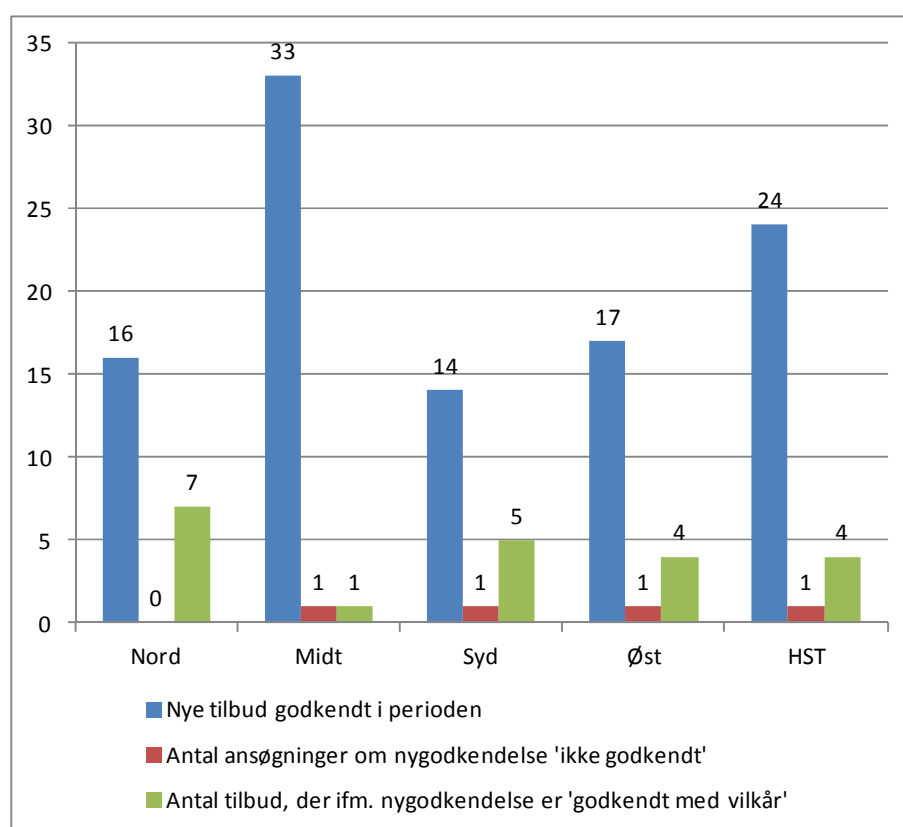
Nedenfor følger en række opgørelser vedr. socialtilsynenes tilsynsvirksomhed. Socialstyrelsen skal tage forbehold for opgørelsernes eksakthed, og opgørelserne i denne midtvejsevaluering skal læses/forstås som *niveau- eller retningspejlinger* i forhold til de behandlede emner.

Nygodkendelser

En af tilsynets opgaver er at vurdere ansøgninger om oprettelse af nye tilbud med henblik på godkendelse. Med dette følger også muligheden for at undlade at godkende nye tilbud eller plejefamilier eller at godkende med vilkår, dér hvor tilsynet vurderer dette relevant. Denne vurdering er en væsentlig forudsætning for ønsket om at skabe et samlet kvalitetsløft på området ved at hæve 'bundniveauet', dvs. skille de tilbud og plejefamilier fra, som ikke har den fornødne kvalitet.

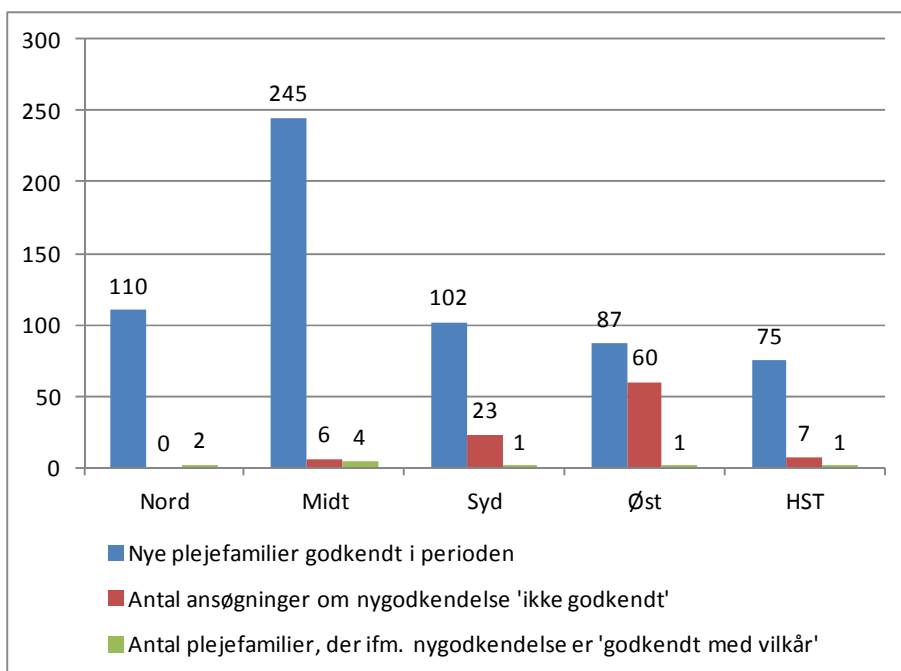
De fem tilsyn har i alt godkendt 104 nye sociale tilbud og 619 nye plejefamilier, jf. Figur 7 - sociale tilbud og Figur 8 - plejefamilier.

Figur 7: Tilsynenes aktiviteter ift. godkendelse af nye tilbud i perioden 1/1 2014 – 31/8 2015.



For de sociale tilbud er der i en vis udstrækning gjort brug af mulighederne for enten at give afslag på ansøgningerne om godkendelse - i alt 4 tilbud (mellem 0 % og 5 % af ansøgningerne i de fem tilsyn) eller at give godkendelsen med et eller flere vilkår - i alt 21 tilbud (mellem 3 % og 30 % af tilfældene i de fem tilsyn).

Figur 8: Tilsynenes aktiviteter ift. godkendelse af nye plejefamilier i perioden 1/1 2014 – 31/8 2015.



For plejefamilierne har flere af tilsynene i et varierende omfang afvist ansøgninger – lidt under 100 plejefamilier har fået afvist deres ansøgning (mellem 0 % og 41 % i de fem tilsyn), mens der generelt og i mindre grad er knyttet vilkår til godkendelsen – knap 10 plejefamilier er blevet godkendt med vilkår (mellem 1 % og 2 % i de fem tilsyn).

Der er, som det fremgår af figurene, stor variation i, hvor tilbøjelige de fem tilsyn er til at gøre brug af sanktionsmulighederne 'afvist' eller 'godkendelse med vilkår'. Det kan i et vist omfang forklares med en forskellig praksis i tilsynene på plejefamilieområdet, hvor fx Socialtilsyn Midt først behandler ansøgninger om nygodkendelser af plejefamilier *efter*, at de interesserede plejefamilier har gennemgået det obligatoriske kursus. Når tilsynet i langt mindre grad end nogle af de øvrige tilsyn afviser at godkende plejefamilier, er der derfor formentligt tale om selvsektion blandt plejefamilierne, hvor kun fortsat interesserede og kvalificerede plejefamilier indsender en formel ansøgning.

Sagsbehandlingstid for nygodkendelser

Socialtilsynene er, jf. lovgivningen, kun forpligtet til at registrere deres sagsbehandlingstid i forbindelse med godkendelse af nye tilbud.

Tabel 4: Sagsbehandlingstid for godkendelse af tilbud og plejefamilier i 2014 og 2015 (1/1 – 30/9 2015) opgjort i uger

	NORD	MIDT	SYD	ØST	HST
Sagsbehandlingstid for godkendelse af tilbud i 2014	12	12	28	21	20
Sagsbehandlingstid for godkendelse af tilbud i 2015	41	12	34,2	41	26
Sagsbehandlingstid for godkendelse af plejefamilier i 2014	22	12	34	36	27
Sagsbehandlingstid for godkendelse af plejefamilier i 2015	37	16	31	43	40

Tabel 4 viser *brutto*-sagsbehandlingstid, som i henhold til almindelig forvaltningsskik regnes fra tidspunktet fra modtagelse af ansøgning fra tilbud/plejefamilie, til tilsynet træffer afgørelse om, hvorvidt tilbud/plejefamilie kan godkendes. I brutto-sagsbehandlingstiden indgår, efter tilsynenes oplysninger, eksempelvis længere perioder, hvor tilsynet (trods flere rykkere) afventer nødvendige oplysninger fra tilbud/plejefamilie eller perioder, hvor en kommende plejefamilie selv har udskudt deltagelse i det lovpligtige kursus for plejefamilier, hvilket er en forudsætning for eventuel godkendelse.

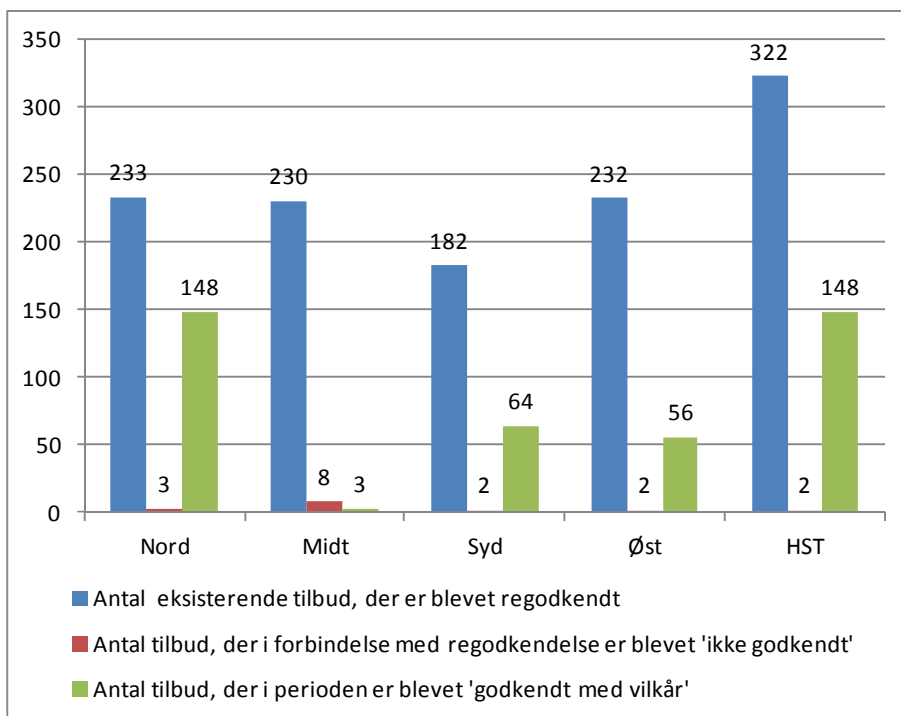
Sagsbehandlingstiden for godkendelse af tilbud dækker over en større kompleksitet af tilbud og sagsbehandlingsprocesser, end tilfældet er for plejefamilier, hvilket gør en sammenligning på tilbudsområdet vanskelig. På plejefamilieområdet, hvor sammenligningsgrundlaget er mindre komplekst, kan der konstateres en stor variation i sagsbehandlingstiden, hvor nogle tilsyn har to og tre gange så lang gennemsnitlig sagsbehandlingstid end andre. Der synes derfor behov for at følge denne udvikling fremadrettet.

Som det ses i Tabel 4 er der sket en stigning i sagsbehandlingstiden fra 2014 til 2015. Socialtilsynene havde i 2014 et særskilt fokus på sagsbehandlingstiden af godkendelser, hvilket kan have medvirket til en lavere sagsbehandlingstid i 2014. Socialtilsynene har over for Socialstyrelsen tilkendegivet, at de fortsat har fokus på at nedbringe sagsbehandlingstiden, og at de har en målsætning om at reducere den spildtid i sagsbehandlingen, som skabes af en række forskellige årsager. Socialtilsynene arbejder derfor på at nedbringe deres sagsbehandlingstid for godkendelser af plejefamilier - og det til et fælles niveau. Tilsynene har ikke lagt sig fast på målsætninger for nygodkendelser af tilbud, da denne tilsynsopgave varierer væsentligt fra tilbud til tilbud.

Regodkendelser

I forbindelse med godkendelse af eksisterende tilbud ('regodkendelser' i en overgangsordning 2014-2015) har tilsynet mulighed for enten at afvise at give en godkendelse eller at knytte vilkår til godkendelsen.

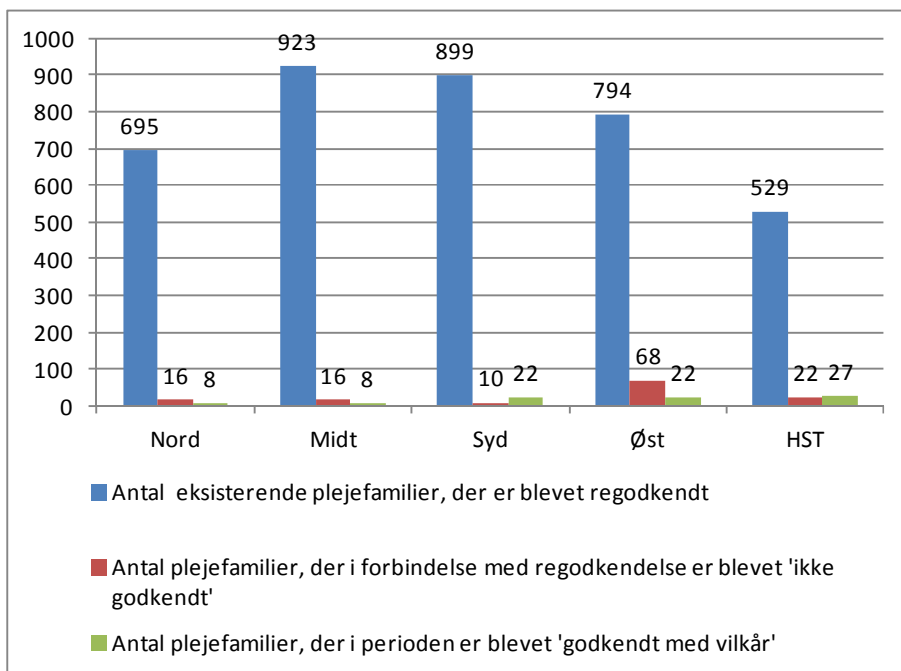
Figur 9: Tilsynenes aktiviteter ift. godkendelse af eksisterende tilbud i perioden 1/1 2014 – 30/9 2015.



Som det fremgår af Figur 9, har tilsynene kun i mindre grad afvist at godkende eksisterende tilbud (under 20 tilbud i perioden 1/1 2014 – 30/9 2015). Det er derimod ikke ualmindeligt, at der knyttes vilkår til godkendelsen – i Socialtilsyn Nord er det sket i et omfang svarende til næsten to ud af tre af de tilbud, der i dag er godkendt efter de nye regler. Der er dog stor variation i, hvorvidt de fem tilsyn godkender med vilkår – i Socialtilsyn Midt er det blot sket nogle meget få gange (svarende til godt 1 % af alle de tilbud, der i dag er godkendt efter de nye regler).

For plejefamilier gælder, jf. Figur 10, at der kun i en relativt lille andel af sagerne gøres brug af de nævnte sanktionsmuligheder.

Figur 10: Tilsynenes aktiviteter ift. godkendelse af eksisterende plejefamilier i perioden 1/1 2014 – 30/9 2015.



Som det fremgår, bliver sanktionsmulighederne dog anvendt: Godt 130 eksisterende plejefamilier er i perioden blevet 'ikke godkendt', og yderligere små 90 plejefamilier har fået knyttet vilkår til godkendelsen. Der er igen stor forskel på, om og i hvilken udstrækning de fem tilsyn anvender de nævnte sanktionsmuligheder. Eksempelvis har Socialtilsyn Øst valgt ikke at godkende næsten 9 % af de plejefamilier, der i dag er godkendt efter de nye regler, hvor det for Socialtilsyn Syd er 1 %.

Endelig er det i Tabel 5 angivet, hvor ofte tilsynet benytter muligheden for at udstede påbud og/eller underlægge sociale tilbud og plejefamilier skærpet tilsyn.

Tabel 5: Antal afgørelser om påbud og skærpet tilsyn i sociale tilbud og plejefamilier i perioden 1/1 2014-30/9 2015.

	Nord	Midt	Syd	Øst	Hst	I alt
Antal afgørelser om påbud i tilbud	57	80	26	32	87	261
Antal afgørelser om skærpet tilsyn i tilbud	12	11	9	7	12	51
Antal afgørelser om påbud i plejefamilier	8	0	11	9	18	46
Antal afgørelser om skærpet tilsyn i plejefamilier	0	0	1	1	3	5

Skærpet tilsyn er generelt anvendt i et begrænset antal tilfælde, og der er især meget få plejefamilier, der bliver underlagt skærpet tilsyn. Det kan være udtryk for, at de sociale tilbud og plejefamilierne generelt lever op til betingelserne. Påbud benyttes noget oftere og især i forhold til tilbud. Der ses en meget stor variation i anvendelsen af påbud på tværs af tilsynene.

Det kan konstateres, at der er stor variation i tilsynenes brug af hhv. vilkår og påbud, hvilket bør følges fremadrettet. I forlængelse heraf bør det vurderes, om der bør tilstræbes en mere ensartet systematik i brugen af sanktioner.

Godkendelse efter de nye regler og gennemførte tilsynsbesøg

I forbindelse med tilsynslovens ikrafttræden blev der besluttet en overgangsordning for 2014 – 2015, hvor alle eksisterende tilbud og plejefamilier skulle regodkendes efter de nye regler. Tabel 6 viser andelen af hhv. sociale tilbud og plejefamilier, der pr. 31/8 2015 var godkendt efter de nye regler i tilsynsreformen. Det drejer sig om mellem halvdelen og tre ud af fire tilbud og plejefamilier. Der udestod ved opgørelsesdatoen således en vis opgave med at nå at regodkende alle tilbud og plejefamilier inden skæringsdatoen 1/1 2016. I august 2015 var det tilbagemeldingen fra de fem tilsyn, at de ville nå at godkende alle.

Tabel 6: Andelen af sociale tilbud og plejefamilier, der pr. 31/8 2015 er godkendt efter de nye regler.

	Nord	Midt	Syd	Øst	Hst	I alt
Andelen af de i dag eksisterende tilbud, der har en godkendelse efter de nye regler	72 %	63 %	43 %	56 %	61 %	72 %
Andelen af de i dag eksisterende plejefamilier, der har en godkendelse efter de nye regler	66 %	61 %	66 %	57 %	54 %	66 %

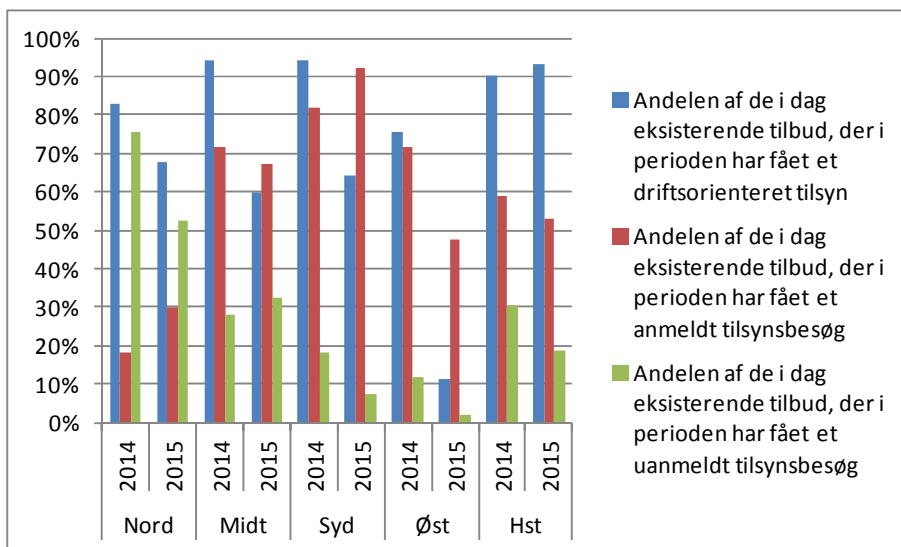
Socialtilsynene har ultimo 2015 tilkendegivet over for Socialstyrelsen, at de forventede at regodkende alle tilbud og plejefamilier inden for fristen, som er udgangen af 2015. Socialstyrelsen er primo 2016 ved at få bekræftet, at det også forholder sig således.

Endelig skal tilsynet føre et driftsorienteret tilsyn med alle tilbud og plejefamilier. De fem socialtilsyn oplyser i deres årsrapporter for 2014, at de aflagde de lovpligtige tilsynsbesøg hos alle tilbud og plejefamilier i 2014, hvilket er en central del af aftalen bag tilsynsreformen. Tilsynsbesøgene blev aflagt enten i forbindelse med regodkendelse af tilbuddet eller plejefamilien eller i forbindelse med det løbende driftsorienterede tilsyn. Socialtilsynene har ligeledes ultimo 2015 tilkendegivet over for Socialstyrelsen, at de forventede at aflægge de lovpligtige tilsynsbesøg hos alle tilbud og plejefamilier i 2015, hvilket Socialstyrelsen primo 2016 ligeledes er ved at få bekræftet.

Anmeldte og uanmeldte tilsynsbesøg

De lovpligtige tilsynsbesøg kan gennemføres som enten anmeldte eller uanmeldte besøg. Tilsynene gør hovedsageligt brug af anmeldte tilsynsbesøg – med Socialtilsyn Nord som en undtagelse, jf. Figur 11 og Figur 12., som viser, at der er stor variation mellem tilsynene i forhold til brugen af uanmeldte tilsyn på tilbud.

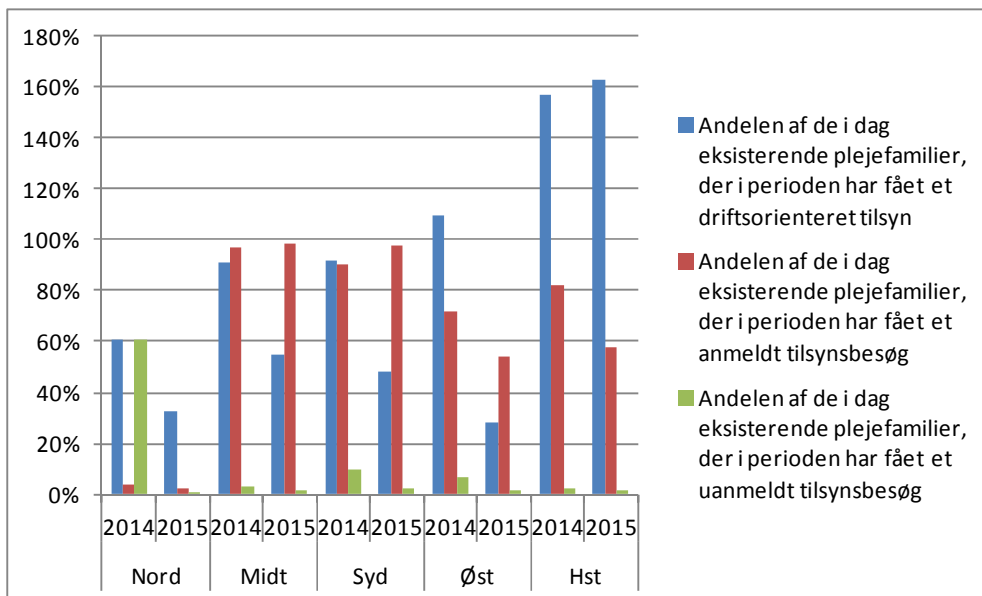
Figur 11: Andelen af tilbud, der fortsat eksisterer, der har fået et driftsorienteret tilsyn, et anmeldt tilsynsbesøg og et uanmeldt tilsynsbesøg i 2014 og i perioden 1/1 – 31/8 2015.



Af de tilbud, der eksisterer i dag, modtog mellem 12 % (Socialtilsyn Øst) og 76 % (Socialtilsyn Nord) et uanmeldt tilsyn i 2014. Ved opgørelsestidspunktet for 2015 lå niveauet for brugen af uanmeldte tilsynsbesøg i de enkelte tilsyn på nogenlunde samme niveau som i 2014, dog med en faldende tendens (med undtagelse af Socialtilsyn Midt). Det er dog ikke sikkert, at denne tendens fortsætter i resten af 2015.

Generelt gennemfører tilsynene relativt flere anmeldte, men færre uanmeldte tilsyn blandt plejefamilierne end blandt de sociale tilbud.

Figur 12: Andelen af plejefamilier, der fortsat eksisterer, der har fået hhv. et driftsorienteret tilsyn, et anmeldt tilsynsbesøg og et uanmeldt tilsynsbesøg i 2014 og i perioden 1/1 – 31/8 2015.



Et enkelt socialtilsyn (Socialtilsyn Nord) skiller sig dog ud. Hvor de fire øvrige tilsyn aflagde anmeldte tilsynsbesøg hos mellem 72 % og 97 % af de eksisterende plejefamilier i 2014, aflagde Socialtilsyn Nord anmeldte tilsynsbesøg hos 4 % af

plejefamilierne. For uanmeldte tilsyn var andelen mellem 2 % og 7 % i de fire tilsyn, men 61 % i Socialtilsyn Nord i 2014.

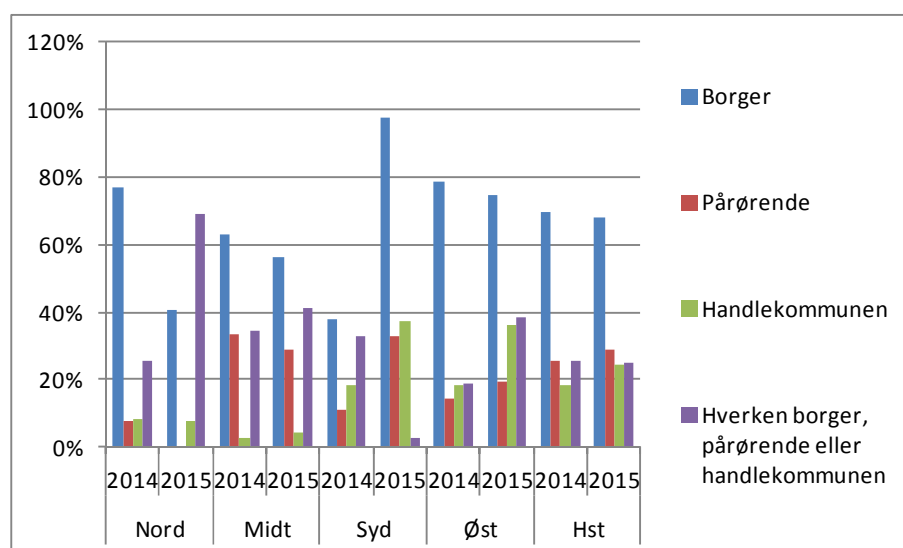
Tendensen i de fire tilsyn, hvor der generelt gennemføres flere anmeldte end uanmeldte besøg, og hvor der gennemføres flere uanmeldte besøg i tilbud end i plejefamilier, stemmer nogenlunde overens med, hvad de sociale tilbud og plejefamilierne generelt oplever ifølge Ankestyrelsens undersøgelse, jf. Devaluering 3 (se bilag 1).

Der er stor variation i anvendelsen af uanmeldte tilsyn hos såvel sociale tilbud som plejefamilier, og det er Socialstyrelsens vurdering, at anvendelsen af uanmeldte tilsyn i de fem tilsyn i 2014 i nogle tilfælde har haft et bredere sigte end det, der er beskrevet i lovens forarbejder. Det er således vurderingen, at uanmeldte tilsyn i nogle sammenhænge er blevet anvendt til at optimere planlægningsopgaven og samtidig sikre, at alle tilbud og plejefamilier modtog et tilsynsbesøg i specielt 2014. Der vurderes på baggrund af ovenstående variation at være behov for at følge udviklingen i brugen af anmeldte og særligt uanmeldte tilsynsbesøg fremadrettet.

Belysning af borgerens perspektiv

I den politiske aftale om tilsynsreformen er det fremhævet, at der ønskes et tilsyn, hvor borgeren er i centrum og bliver hørt. Tilsynet har mulighed for at registrere, hvorvidt borgere, pårørende og borgernes handlekommune bliver hørt i forbindelse med et tilsyn. Det er dog ikke pligtigt for tilsynskonsulenterne at notere dette i Tilsyn.dk (tilsynenes it-fagsystem), så tilsynene angiver, at datakvaliteten for disse oplysninger aktuelt er mangelfuld. Oplysningerne i Figur 13 og Figur 15 herunder skal derfor læses med det klare forbehold, at registreringspraksis er ufuldstændig. Til sammenligning er i Figur 14 fra Ankestyrelsens undersøgelse, jf. Devaluering 3 (bilag 1), angivet de sociale tilbuds og plejefamiliernes oplevelse af datakilderne i tilsynet.

Figur 13: Andelen af driftsorienterede tilsyn hos sociale tilbud i hhv. 2014 og perioden 1/1 - 31/8 2015, hvor hhv. borgerne (borgeren), pårørende og handlekommunen er blevet hørt.

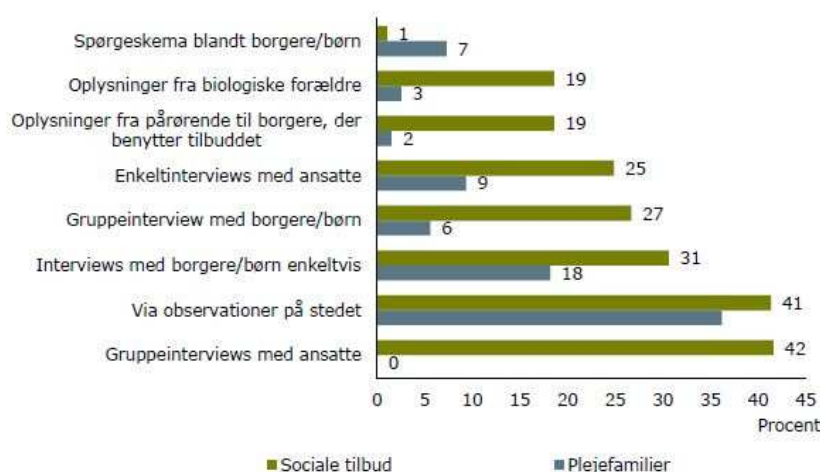


Som angivet i Figur 13, er borgeren den af de tre kilder, der høres oftest i forbindelse med et driftsorienteret tilsyn på de sociale tilbud. Der er desuden et relativt stort antal driftsorienterede tilsyn, hvor ingen af kilderne tilsyneladende bliver hørt. Et af tilsynene angiver, at dette bl.a. kan skyldes, at der i 2014 var særligt fokus på temaerne økonomi og fysiske rammer, hvor særligt førstnævnte tema belyses på anden vis.

Tendensen, at borgerne er den datakilde, der anvendes oftest, men at der er tilsyn, som tilsyneladende foregår uden samtaler med børn/borgere og deres pårørende, bekræftes i det store og hele af tilbuddenes oplevelse af tilsynet, jf. Figur 14 fra Ankestyrelsens undersøgelse, jf. Delevaluering 3 (bilag 1). Derudover fremgår det, at de ansatte på tilbuddet ofte interviewes, ligesom tilsynet i stort omfang anvender observation som informationskilde.

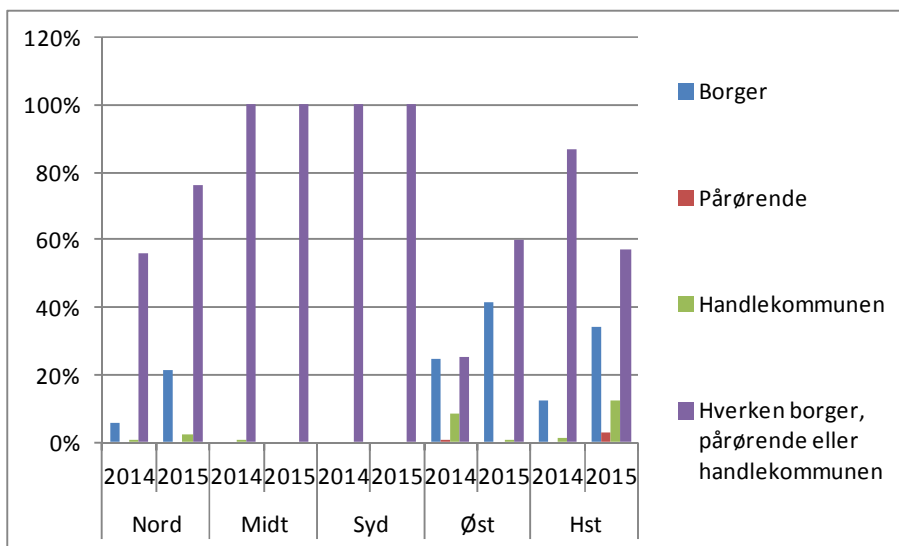
Figur 14: De sociale tilbud og plejefamiliernes oplevelse af datakilderne i tilsynet, Ankestyrelsens undersøgelse jf. Delevaluering 3 (bilag 1)

Figur 3.8 Hvordan har socialtilsynet forud for tilsynsbesøget indhentet oplysninger om tilbuddet fra ansatte, borgere, mfl.? (Plejefamilier=588 og Sociale tilbud N=382)



Af Figur 15 ses, at tendensen er endnu mere udpræget for plejefamilier, hvor flere af tilsynene i ingen af de gennemførte tilsyn har registreret at have hørt en eller flere af kilderne.

Figur 15: Andelen af driftsorienterede tilsyn hos plejefamilier i hhv. 2014 og perioden 1/1- 31/8 2015, hvor hhv. borgerne (borgeren), pårørende og handlekommunen er blevet hørt.



Figur 15 må antages at være udtryk for manglende registreringspraksis blandt tilsynskonsulenterne. Ifølge Ankestyrelsens undersøgelse, jf. Devaluering 3 (Figur 14), er plejefamiliernes oplevelse da også, at særligt børnene interviewes (enkeltinterview og gruppeinterview i alt 24 %) eller får et spørgeskema (7 %), mens de i mindre grad oplever, at der indhentes oplysninger fra pårørende/de biologiske forældre (hhv. 2 % og 3 %) – sidstnævnte har plejefamilierne dog ikke nødvendigvis forudsætninger for at vide.

Det kan konstateres, at der på det foreliggende er stor variation i tilsynenes anvendelse af børn/borgere og pårørende som datakilder i tilsynet, hvilket bør følges fremadrettet. I forlængelse heraf bør det vurderes, om der bør tilstræbes en større og mere ensartet anvendelse af borgere og pårørende som datakilder.

Opsamling på devaluering 1

Med etableringen af de fem socialtilsyn vurderes det, at betingelserne for en tilsigtet implementering af tilsynsreformen er til stede.

Der er oprettet uafhængige tilsynsenheder med en tilstrækkelig stor og samlet kapacitet til, at tilsynene kan gennemføres med kvalitet og med inddragelse af relevante kompetencer i det enkelte tilsyn. Et enkelt tilsyn har dog lavere medarbejdervolumen ift. opgaveporteføljen end de øvrige fire socialtilsyn.

Tilsynene godkender og gennemfører tilsyn med de sociale tilbud og plejefamilierne i det omfang, loven foreskriver. Betingelserne for at løfte kvaliteten i de sociale tilbud og plejefamilierne ved at lukke tilbud eller iværksætte indskærpende sanktioner er til stede, idet disse muligheder benyttes af tilsynet.

På baggrund af midtvejsevalueringen kan der ikke foretages en vurdering af, om niveauet af sanktioner er højt eller lavt, ligesom det ultimo 2015 er vanskeligt at påvise og bedømme en eventuel udvikling i tallene, da der ikke er noget tidligere sammenligningsgrundlag.

Slutevalueringen vil have fokus på, om den nuværende varierende praksis i brugen af sanktioner mellem de fem tilsyn bliver mere ensartet, hvilket alt andet lige må forventes ved en ensartet implementering af reformen. Det er tillige et opmærksomhedspunkt, hvordan og i hvilket omfang tilsynene inddrager perspektiver fra borgerne, pårørende til borgerne og borgernes handlekommuner i tilsynets arbejde.

Whistleblowerordningen (delevaluering 2)

Evalueringen fokuserer særskilt på implementeringen af den såkaldte 'whistleblowerordning' i det nye socialtilsyn. Efter § 11 i lov om socialtilsyn skal socialtilsynet have et telefonnummer og en e-postadresse, hvortil personale, beboere, pårørende eller andre kan henvende sig anonymt om bekymrende forhold på et tilbud/i en plejefamilie.

Ordnningen er en del af det politiske ønske om at sætte borgeren i centrum og give mulighed for, at personer, der af den ene eller anden årsag ellers ikke ønsker at stå frem med kritik af et tilbud eller en plejefamilie, kan gøre opmærksom på kritisable forhold. Ordningen skal således sikre, at tilsynene får viden om problematiske forhold på tilbuddene eller i plejefamilierne, som de ellers ikke nødvendigvis ville have fået ifm. et tilsyn. Dette for at få det bredest mulige oplysningsgrundlag for varetagelsen af tilsynsopgaven.

Analyserne i delevaluering 2 er baseret på opgørelser over de henvendelser ('whistleblows'), tilsynet har modtaget, og hvordan de er klassificeret. Opgørelserne er udarbejdet af de fem socialtilsyn og godkendt af ledelsen i hvert af de fem socialtilsyn

De enkelte tilsyn er desuden på baggrund af et spørgeskema med åbne svarmuligheder blevet bedt om skriftligt at vurdere whistleblowerordningens implementering og bidrag til at opfylde intentionerne i tilsynsreformen.

Grundet de anonymitetsbestemmelser, som ordningen er underlagt, er det ikke muligt at indhente oplysninger om oplevelsen og brugen af ordningen fra de personer, der har anvendt ordningen eller de tilbud og plejefamilier, som socialtilsynet har modtaget henvendelser om.

I forbindelse med den politiske opfølgning på tilsynsreformen har relevante interessenter på området haft mulighed for at kommentere på implementeringen af reformen. Der er i den forbindelse kommet enkelte bemærkninger til whistleblowerordningen. De bemærkninger, der er kommet, er inddraget i evalueringen.

Brug af ordningen

I tilsynsreformens første godt halvandet år er ordningen blevet anvendt i alt 1.515 gange, jf. Tabel 7.

Tabel 7: Oversigt over antal henvendelser om bekymrende forhold ('whistleblows') i perioden 1/1 2014-30/6 2015.

	Nord	Midt	Syd	Øst	HST	Ikke fordelt	I alt*
Antal henvendelser i alt om bekymrede forhold (§11)	192	351	297	310	347	18	1.515

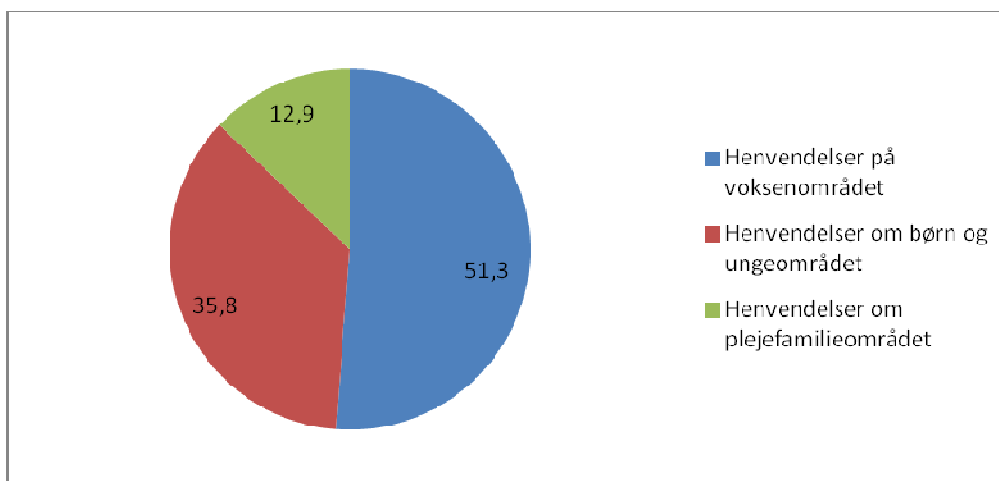
* I de 1.515 henvendelser indgår 18 whistleblows, der ikke er registrerede under et bestemt tilsyn

I 2014 var der i alt 887 henvendelser til whistleblowerordningen, mens tilsynene fra 1. januar til 30. juni 2015 modtog i alt 628 henvendelser til ordningen om bekymrende forhold.

Ovenstående tal indikerer, at whistleblowerordningen må forventes at blive anvendt mere i 2015 end 2014, og dermed at der er en stigende brug af ordningen. Hvis henvendelsestendensen fortsætter i resten af 2015, vil antallet af henvendelser således stige med ca. 1/3 fra 2014 til 2015. Det vurderes, at stigning i brugen af ordningen kan være udtryk for, at kendskabet til ordningen er stigende i takt med, at tilsynene har oplyst om ordningen. Socialtilsynene oplyser bl.a. om ordningen i forbindelse med tilsynsbesøg på tilbud og i plejefamilier. I den forbindelse uddeles der typisk et visitkort/postkort med oplysninger om ordningen. Herudover har tilsynene uddelt opslag til ophængning om ordningen på botilbud, ligesom oplysninger om ordningen er beskrevet på socialtilsynenes hjemmesider.

Lidt over halvdelen af alle henvendelserne til ordningen i 2014 og 2015 vedrører tilbud på voksenområdet (Figur 16). Blot 13 % af henvendelserne vedrører plejefamilierne, hvilket er en relativt lille andel i forhold til, hvor mange plejefamilier, der er sammenlignet med antallet af sociale tilbud.

Figur 16: Whistleblows fordelt på område (procentandel)



Henvendelsernes karakter

De hyppigste årsager til, at borgere henvender sig om bekymrende forhold, er bl.a. oplysninger om dårlig ledelse på et tilbud (22 %) eller dårlige socialfaglige kompetencer på et tilbud (23 %). I mere sjældne tilfælde vedrører henvendelserne oplysninger om vold af fysisk (4 %) eller psykisk (1 %) karakter - eller seksuelle overgreb (1 %).

Tabel 8: Fordeling af whistleblows efter årsag til henvendelse.

Årsag til henvendelse	Antal	%
I alt	1447	100
Socialfaglige kompetencer – dårlige eller manglende	334	23,1
Ledelse – dårlig eller manglende	315	21,8
Pædagogik	170	11,7
Vold – fysisk	56	3,9
Nedværdigende behandling	48	3,3
Stofmisbrug/alkoholmisbrug i tilbuddet	43	3,0
Manglende inddragelse	37	2,6
Økonomisk kriminalitet	27	1,9
Vold – psykisk	20	1,4
Seksuelle overgreb	11	0,8

Ovenstående fordeling af årsager til henvendelserne peger på, at det hovedsageligt er henvendelser, der handler om bekymringer for kvaliteten i tilbuddene i form af eksempelvis dårlig eller manglende ledelse eller manglende socialfaglige kompetencer hos personalet. Kun en mindre del af henvendelserne handler om direkte mistriivsel hos borgerne forårsaget af vold, overgreb, nedværdigende behandling etc.

Opgørelser fra de fem tilsyn viser, at det primært er pårørende, nuværende og tidligere medarbejdere eller andre (naboer, bekendte mm.), der benytter ordningen. Det er således i mindre grad nuværende eller tidligere beboere eller plejebørn, der benytter ordningen. Dette henvendelsesmønster indikerer enten, at tidligere og nuværende beboere og plejebørn kender til ordningen, men ikke oplever ordningen som relevant, eller at der fortsat er et udviklingspotentiale i forhold til at udbrede kendskabet til ordningen til alle typer af borgere i tilbud og plejefamilier.

Udbredelsen af ordningen til alle typer af borgere vurderes at være afgørende for at opfylde intentionen om, at ordningen skal bidrage til at få ”borgerne i centrum”. I Socialstyrelsens løbende dialog med diverse interessenter på området er det blevet påpeget, at eksempelvis gruppen af hjemløse ofte ikke har kendskab til ordningen og ej heller vurderes at benytte den.

Hertil kommer, at et enkelt tilsyn angiver det som en implementeringsudfordring, at det kan være vanskeligt at informere børn og borgere med ringe sproglige eller kognitive forudsætninger om ordningen, ligesom borgere med visse typer funktionsnedsættelse kan have vanskeligheder ved at henvende sig telefonisk eller elektronisk.

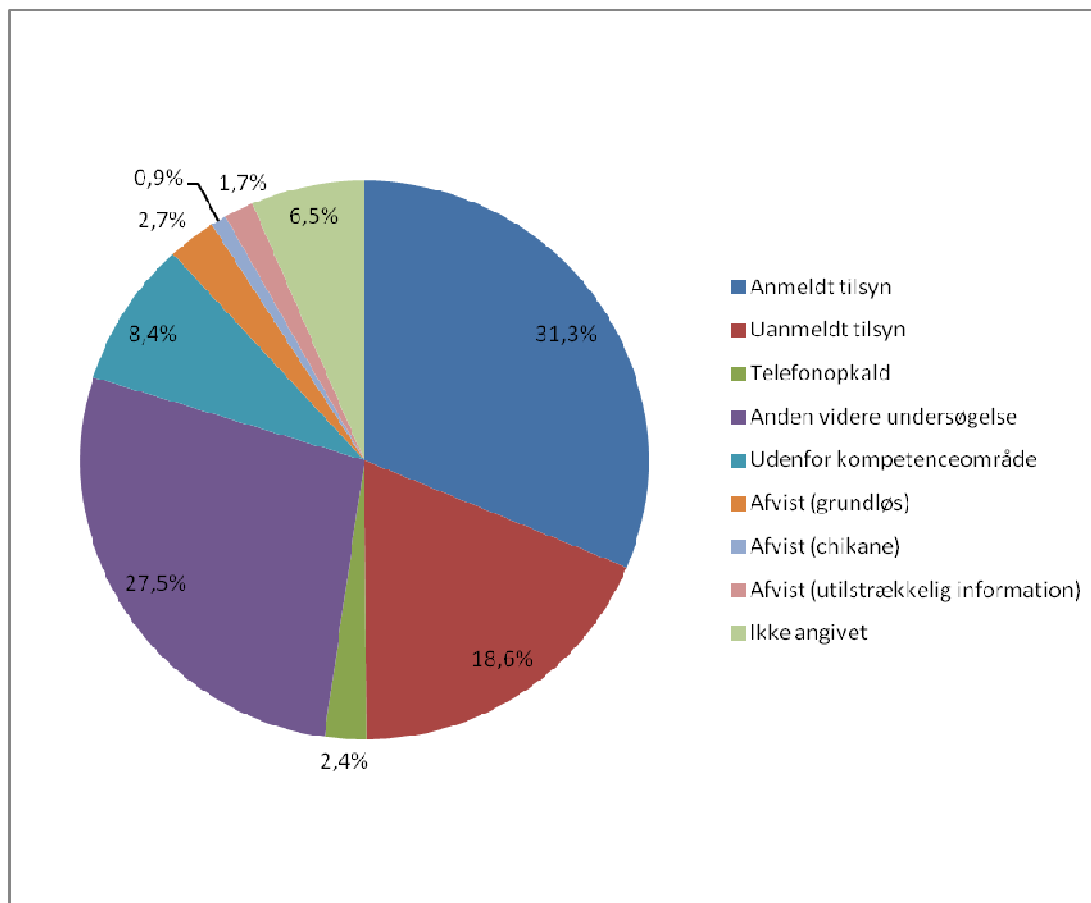
Ovenstående indikerer, at der fortsat er et udviklingspotentiale i forhold til at udbrede kendskabet til ordningen til alle typer af borgere i tilbud og plejefamilier.

Opfølgning på whistleblows

Omkring tre ud af fire henvendelser til whistleblowerordningen medfører, at socialtilsynet foretager et anmeldt (31 %) eller uanmeldt tilsyn (19 %) eller

foretager anden videre undersøgelse (28 %). Knap hver tiende henvendelse (8 %) vurderes af tilsynet at ligge uden for tilsynets kompetenceområde, mens godt 5 % af henvendelserne afvises - enten som grundløse, som chikane eller pga. manglende oplysninger i henvendelsen.

Figur 17: Fordeling af whistleblows efter, hvordan tilsynet har fulgt op i 2014 og 2015.



Ovenstående opgørelse viser således, at tilsynene følger op på de relevante henvendelser, som de modtager, hovedsageligt ved anmeldte eller uanmeldte tilsyn samt anden videre undersøgelse. Sidstnævnte kan eksempelvis være kontakt til og indhentelse af oplysninger fra anbringende kommune, gennemgang af tilbuddets økonomi, gennemgang af bestyrelsesreferater etc.

Tabellen nedenfor viser de forskellige former for opfølgning på whistleblows opgjort for henholdsvis 2014 og første halvår af 2015.

Tabel 9: Opfølgning på whistleblows i 2014 og første halvår af 2015

Opfølgningsform	2014	2015*
Anmeldt tilsyn	211	142
Anden videre undersøgelse	173	138
Ikke angivet	22	51
Udenfor kompetenceområde	53	42
Uanmeldt tilsyn	171	39
Telefonopkald	16	11
Afvist (grundløs)	22	9
Afvist (utilstrækkelig information)	14	5
Afvist (chikane)	6	4

*Pr. 30. juni

Tallene peger på, at der i første halvår af 2015 er et mindre antal af henvendelser, som der bliver fulgt op med uanmeldte tilsyn. I første halvår af 2015 er andelen af opfølgninger ved uanmeldt tilsyn 6 %, hvor andelen i 2014 var 19 %. Tallene for 2015 indikerer, at henvendelserne oftere indarbejdes i eller afstedkommer anmeldte tilsyn eller anden videre undersøgelse.

Effekten af whistleblowerordningen

Flertallet af tilsynene oplyser, at ordningen efter deres vurdering giver tilsynet nye oplysninger, de ellers ikke ville have fået. Det ses bl.a. af, at mange henvendelser udnytter, at ordningen er anonym til at henvende sig uden identifikation. Som beskrevet ovenfor oplyser flere af tilsynene, at særligt medarbejdere og tidligere ledere og medarbejdere på sociale tilbud benytter sig af ordningen. Pårørende, naboer til sociale tilbud eller plejefamilier er grupper, der af flere tilsyn ligeledes nævnes som brugere af ordningen. Som ovenfor nævnt kan de nye oplysninger fx være oplysninger om konkrete episoder med magtanvendelse, vold eller andre overgreb, der ikke er registreret på tilbuddet efter loven. Det kan også være oplysninger af mere generel karakter om kultur, pædagogik eller sprogbrug på tilbuddet, som tilbuddet ellers 'skjuler' ifm. tilsyn.

Flertallet af de fem tilsyn vurderer samtidig, at oplysningerne er anvendelige i tilsynsarbejdet og giver oplysninger, man ellers ikke ville have fået. De oplever, at henvendelserne kan tjene som baggrund for det almindelige tilsyn, hvor de er med til at fokusere tilsynets spørgsmål og undersøgelser, og at oplysningerne kan være med til at bekræfte formodninger hos tilsynskonsulenterne. Tilsynene oplyser, at de ved modtagelsen af et whistleblow foretager en vurdering af, om der er tale om et akut forhold, der kræver handling, fx et snarligt uanmeldt tilsynsbesøg.

De fem tilsyn oplever det generelt som en udfordring, at henvendelserne i whistleblowerordningen skal behandles anonymt. De oplever, at personer, der står frem med kritik uden at ønske anonymitet (ofte pårørende), bliver frustrerede over, at tilsynet kan have svært ved at handle direkte på deres bekymringer og konfrontere tilbuddet/plejefamilien med disse. I forlængelse heraf giver flere af tilsynene udtryk for en frustration over, hvad de betragter som uklar vejledning i forhold til, hvornår en henvendelse falder under reglerne i lovens § 11 – og dermed skal behandles anonymt under tavshedspligt for den enkelte medarbejder, og hvornår reglerne om anonymitet er ufravigelige.

Den anden hovedudfordring, som tilsynene oplever med anonymitetsbestemmelsen, er, at det kan være svært at handle på henvendelserne, når de ikke må oplyse tilbuddene/plejefamilierne om, at der har været en henvendelse. Det kan gøre det vanskeligt at undersøge, om oplysningerne i whistleblowet er reelle eller omvendt er udtryk for fx chikane. Anonymiteten kan også betyde, at tilsynet skal 'opfinde' en grund til et pludseligt ekstra tilsynsbesøg, og at det forhold, der gav anledning til whistleblowet, skal skjules i dialogen mellem tilsyn og tilbud/plejefamilie.

Blandt nogle af de interessenter, som Socialstyrelsen har en dialog med, har enkelte udtrykt bekymring for de anonymitetsbestemmelser, som ordningen er underlagt. Der peges på, at det er problematisk, at tilsynene ikke kan oplyse ledere og ansatte i et tilbud om et eventuelt whistleblow. Dermed kan disse ledere og ansatte være underlagt videre undersøgelse, uden at de selv er bekendt med det.

Endelig oplever nogle tilsyn, at anonymitetsbestemmelserne begrænser deres mulighed for at videregive oplysninger, der ikke falder under tilsynets kompetencer, til andre relevante myndigheder. Det kan fx være henvendelser, der har karakter af klager over sagsbehandlingen for en borger, og hvor handlekommunen er den rette myndighed. Et tilsyn gør særligt opmærksom på, at oplysninger om kriminelle forhold vanskeligt kan overgives til politiet, når tilsynet hverken må oplyse politiet om årsagen til en politianmeldelse eller videregive henvenders identitet til politiet.

Der foreligger på baggrund af midtvejsevalueringen selvsagt ikke viden om den langsigtede effekt af whistleblowerordningen. Der kan således også fremadrettet være grundlag for at følge ordningen. I den forbindelse er det fx interessant at se på udviklingen i kvaliteten for de tilbud, som tilsynene i 2014 modtog whistleblows i forhold til. Socialstyrelsen kan i den fremadrettede monitorering af socialtilsynenes praksis eksempelvis forsøge at sætte fokus på dette.

Opsamling på devaluering 2

På baggrund af ovenstående evaluering af whistleblowerordningen er det Socialstyrelsens vurdering, at ordningen er blevet etableret efter hensigten. Antallet af henvendelser i 2015 indikerer en stigning i anvendelsen af ordningen, hvilket kan være udtryk for et øget kendskab til ordningen.

Samtidig viser tallene dog, at det kun i mindre grad er nuværende eller tidligere beboere eller plejebørn, der benytter ordningen, hvilket indikerer, at der fortsat er et udviklingspotentiale i forhold til at udbrede kendskabet til ordningen til alle typer af borgere i tilbud og plejefamilier.

Tilsynene vurderer generelt, at ordningen giver tilsynet oplysninger, de ellers ikke ville have fået. Til gengæld oplever de også, at de strenge anonymitetskrav kan være en hindring for at belyse de forhold, som whistleblowet omhandler. Flere tilsyn peger på, at de savner mere præcis vejledning om, hvordan henvendelser, der hører under bestemmelsen, afgrænses samt vejledning i, hvornår anonymiteten kan fraviges ud fra andre hensyn.

Tilsynets bidrag til læring og udvikling på tilbuddene (delevaluering 3)

Delevaluering 3 belyser tilsynets bidrag til læring og udvikling på tilbuddene. Læring og udvikling på tilbuddene og i plejefamilierne gennem socialtilsynets dialogorienterede tilsynspraksis antages i tilsynsreformen som en af forudsætningerne for kvalitetsudvikling for tilbuddene/plejefamilierne til gavn for borgerne.

Undersøgelsen af tilsynets bidrag til læring og udvikling på tilbuddene er gennemført af Ankestyrelsen som en spørgeskemaundersøgelse blandt en stikprøve af de tilbud og plejefamilier, der er omfattet af tilsynet. I alt 1028 plejefamilier og 589 sociale tilbud har bidraget med deres erfaringer med det nye socialtilsyn. Undersøgelsen er præsenteret i bilag 1. Herunder præsenteres udvalgte hovedresultater.

Tilbuddenes og plejefamiliernes vurdering af det nye tilsyn

Undersøgelsen giver et bredt indblik i plejefamilier og sociale tilbuds foreløbige erfaringer med det nye socialtilsyn. Undersøgelsen afrapporterer besvarelser fra godt 1.000 plejefamilier og næsten 600 sociale tilbud bestående af blandt andet botilbud til børn og voksne, krisecentre og forsorgshjem.

Undersøgelsens hovedresultater

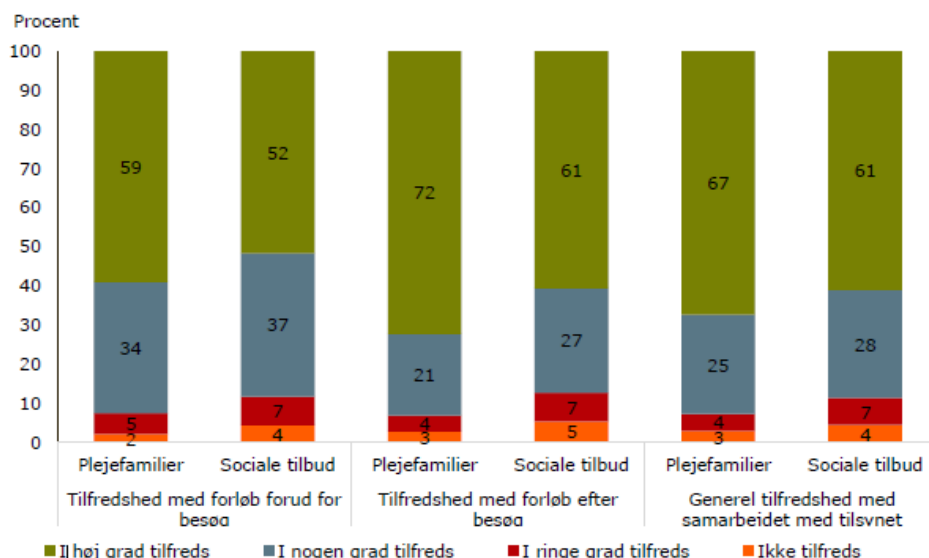
Sammenfattende viser undersøgelsen, at størstedelen af plejefamilier og størstedelen af de sociale tilbud overordnet set har gode erfaringer og er tilfredse med det nye socialtilsyn.

Tilfredsheden med socialtilsynet er undersøgt ved tre overordnede tilfredshedsspørgsmål: Tilfredshed med det generelle samarbejde, tilfredshed med forløbet forud for seneste tilsynsbesøg og tilfredshed med forløbet efter seneste tilsynsbesøg. Tilfredshedsprocenterne anført nedenfor spænder således over besvarelserne for alle tre spørgsmål.

Undersøgelsen viser, at mellem 59 % og 72 % af plejefamilierne og mellem 52 % og 61 % af de sociale tilbud udtrykker i høj grad tilfredshed med forløbet forud for og forløbet efter det seneste tilsynsbesøg gennemført af socialtilsynet og det generelle samarbejde med socialtilsynet. 20-35 % af tilbuddene er i nogen grad tilfredse med socialtilsynet og har således både gode og dårlige erfaringer med det nye tilsyn.

Figur 18: Tilbuddenes tilfredshed med samarbejdet med socialtilsynet (Bilag 1)

Figur 2.1 Tilbuddenes tilfredshed med samarbejdet med socialtilsynet og forløbet forud for og efter tilsynsbesøget (Plejefamilier N= 988-940 og sociale tilbud N= 494-579)



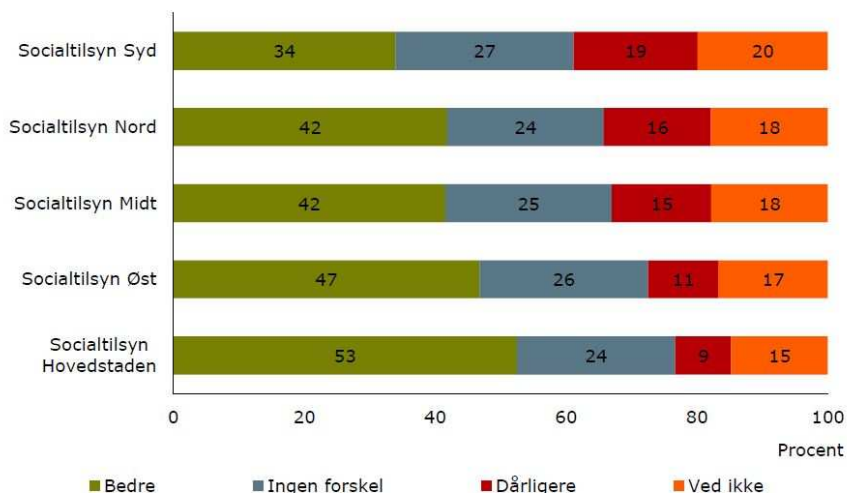
Undersøgelsen viser også, at lidt under halvdelen af de sociale tilbud og 40 % af plejefamilierne vurderer, at der er sket en forbedring af godkendelses- og tilsynsopgaven i forhold til tidligere, da opgaven blev varetaget af de enkelte kommuner. De fremhæver blandt andet, at tilsynet er omfangsrigt og grundigt, og de oplever større grad af ensartethed i tilsynet. Også den højere grad af uvildighed bliver vurderet som positivt. 19 % af de sociale tilbud og 29 % af plejefamilierne har hverken oplevet en forbedring eller forværring. Nogle forklarer, at de også var tilfredse med det tidligere tilsyn.

I forhold til den overordnede tilfredshed er der ikke signifikante forskelle mellem de enkelte socialtilsyn. På enkelte områder kan der spores forskelle mellem de enkelte socialtilsyn. Det gælder for eksempel på spørgsmålet om vurderingen af det nuværende tilsyn i forhold til det tidligere.

I sammenligningen af det nye socialtilsyn i forhold til det tidligere er tilbuddene under Socialtilsyn Hovedstaden de mest positive, mens tilbuddene under Socialtilsyn Syd er de mindst positive i deres vurdering, se Figur 19.

Figur 19: Vurdering af det nye socialtilsyn i forhold til det tidligere tilsyn (jf. bilag 1)

Figur 2.6 Vurdering af det nye socialtilsyn i forhold til det tidligere tilsyn fordelt på de fem socialtilsyn (Tilbud N=1.575)

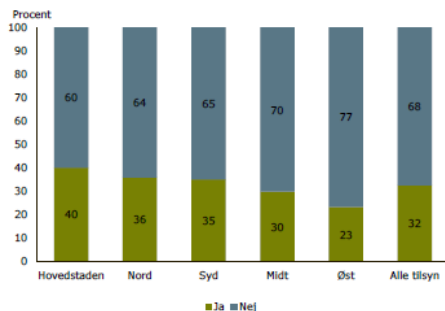


Et andet område, hvor der kan ses forskelle, er, hvorvidt socialtilsynet har peget på konkrete udviklingsmuligheder. Den samlede tilbagemelding fra plejefamilierne og de sociale tilbud dækker over variation mellem de enkelte socialtilsyn. Socialtilsyn Hovedstaden er det tilsyn, som størst andel af plejefamilierne og de sociale tilbud mener, har givet konkrete forslag til udviklingsmuligheder. Socialtilsyn Øst er det tilsyn, hvor færrest plejefamilier oplever at have fået konkret tilbagemelding, se Figur 20.

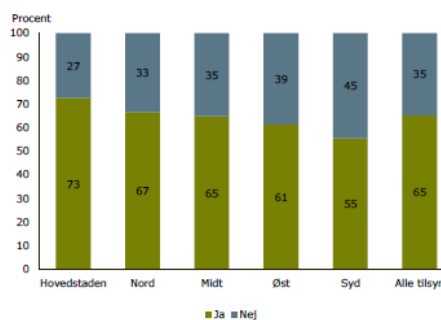
Figur 20: Plejefamilierne og de sociale tilbuds vurdering af, hvorvidt de tilsynsførende har peget på udviklingsmuligheder, Ankestyrelsens undersøgelse, jf. Devaluering 3 (bilag 1)

Om socialtilsynet har peget på udviklingsmuligheder fordelt på socialtilsyn

Figur 6.4 Plejefamilier (N=984)



Figur 6.5 Sociale tilbud (N=570)



Der er en gruppe på ca. 10-15 % af både sociale tilbud og plejefamilier, som generelt er utilfredse med det nye socialtilsyn, det vil sige med forløbet ved seneste tilsyn samt det generelle samarbejde. Hovedparten af denne gruppe vurderer også, at tilsynet fungerer dårligere nu end tidligere.

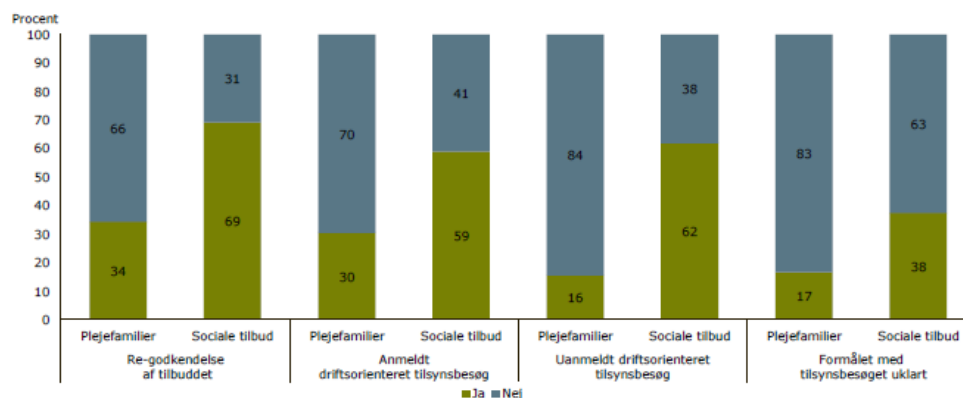
Der kan generelt spores en lidt større utilfredshed blandt de sociale tilbud end blandt plejefamilierne. En del af forklaringen kan være, at en større andel af de sociale tilbud i forhold til plejefamilier er godkendt med vilkår, og tilbud godkendt med vilkår er lidt mere utilfredse end de tilbud, som er godkendt uden anmærkninger.

Tilbuddene oplever i mindre grad, at socialtilsynet bidrager til læring og udvikling

Undersøgelsen viser, at der er forskellige niveauer i socialtilsynenes bidrag til udvikling og læring i forhold til hhv. tilbuddene og plejefamilierne. Det kommer blandt andet til udtryk ved, at to tredjedele af plejefamilierne ikke mener, at socialtilsynet ved seneste tilsynsbesøg gav konkrete anvisninger på, hvordan plejefamilien kan udvikle kvaliteten. Den tilsvarende andel for de sociale tilbud er en tredjedel.

Figur 21: Andelen af tilsynsbesøg, hvor socialtilsynet har peget på udviklingsmuligheder, Ankestyrelsens undersøgelse, jf. Devaluering 3 (bilag 1)

Figur 6.3 Om socialtilsynet har peget på udviklingsmuligheder fordelt på formålet med seneste tilsynsbesøg, (plejefamilier N=973, sociale tilbud N=566)



I de tilfælde, hvor socialtilsynet har peget på konkrete udviklingsmuligheder, er det ca. en tredjedel af tilbuddene, som i høj grad vurderer, at de kan anvende de foreslåede tiltag. Lidt over halvdelen mener, at de i nogen grad kan anvende de tiltag, som socialtilsynet har peget på.

På opfordring af socialtilsynet har plejefamilier for eksempel indhentet handleplaner fra plejebørnene og deltaget i kurser. De sociale tilbud har blandt andet implementeret digitale dokumentationsredskaber, målrettet fokus på videndeling og deltaget i konflikthåndteringskurser.

Nogle tilbud giver udtryk for, at de kan være i tvivl om tilsynsbesøgets direkte effekt i forhold til kvaliteten af tilbuddet, men at besøget har givet anledning til refleksioner, som på sigt kan vise sig som et løft i kvaliteten. Resultatet skal også ses i lyset af, at den nye model og tilgang til tilsynsopgaven er ny for både tilbuddene og socialtilsynene.

Kvalitetsmodellen giver systematik og struktur

Plejefamilierne og de sociale tilbud har overordnet set taget godt i mod den nye kvalitetsmodel, som udgør det obligatoriske redskab, der skal understøtte socialtilsynene i deres faglige vurdering af de enkelte tilbud. De fleste vurderer, at temaerne i kvalitetsmodellen er relevante.

Der bliver imidlertid også peget på en række opmærksomhedspunkter, som kan være en hindring for, at kvalitetsmodellen bliver set som det dialogredskab, det er udviklet til.

- Nogle påpeger, at kvalitetsmodellen alene giver et øjebliksbillede af tilbuddet og ikke rummer de nuancer af indsats, som tilbuddet kan tilbyde.
- Bedømmelse af temaet "økonomi" er det tema, som færrest mener, giver et retvisende billede af deres tilbud. 24 % af de sociale tilbud og 12 % af plejefamilierne finder, at temaet i mindre grad eller slet ikke har givet et retvisende billede af deres tilbud ved seneste tilsynsbesøg. Især plejefamilier oplever, at temaet kommer for tæt på privatlivet.
- En vigtig forudsætning for, at kvalitetsmodellen bidrager til kvalitetsudvikling, er, at tilsynet baseres på dialog frem for at være kontrolbaseret.
- Dokumentationskravet opfattes af flere som værende omfangsrigt. Især de sociale tilbud oplever at have for kort tid til at indsamle materiale til brug for tilsynsbesøget. 17 % af de sociale tilbud oplevede dette forud for seneste tilsynsbesøg.

Ros til socialtilsynet – men det kan også blive bedre

Flere plejefamilier og sociale tilbud anerkender, at socialtilsynet har været i en opstartsfasen samtidig med kravet om, at alle plejefamilier og sociale tilbud skal være regodkendt senest 1. januar 2016.

Ud fra bemærkningerne tyder forløbet siden reformens ikrafttræden på, at der indimellem har været tilsynsbesøg, som har haft karakter af "krav om regodkendelse opfyldt"-besøg. Mange beretter imidlertid også om omfangsrige og fyldestgørende tilsynsbesøg, hvor der har været god tid til dialog.

Plejefamilierne og de sociale tilbud peger på følgende, som de mener, vil give et forbedret tilsyn:

- At kvalitetsmodellen i højere grad tager højde for de forskellige tilbudstyper. Aflastningsfamilier oplever for eksempel, at dokumentationskravet er alt for omfattende, og nogle temaer er irrelevante i forhold til deres arbejde som aflastningsfamilie.
- At scoresystemet i kvalitetsmodellen tager højde for, at der er områder, som tilbuddet ikke selv har indflydelse på. Det vil sige, at det ikke kommer til at påvirke tilsynets bedømmelse negativt, hvis plejefamilien ikke har fået udleveret handleplanen for det anbragte barn af anbringende kommune. Eller at for eksempel et krisecenter ikke bedømmes negativt på, at de ikke arbejder med uddannelse og beskæftigelse for de kriseramte kvinder og mænd, som kun opholder sig midlertidigt på krisecenteret.

- At de tilsynsførende får et kompetenceløft, så de i højere grad er fagligt kvalificerede og har kendskab til de tilbud, som de skal føre tilsyn med. Herunder at kommunikationen under tilsynsbesøget baserer sig på åbenhed og dialog, og at der holdes en god tone.
- At socialtilsynet i højere grad giver anvisninger på, hvordan tilbuddet kan løfte kvaliteten eller nå et givet mål – frem for alene at have fokus på kontrol.

Flere anbringelsessteder oplever en forbedring af tilsynet i forhold til tidligere

Ankestyrelsen gennemførte i 2012 en undersøgelse af plejefamilier og anbringelsessteders oplevelse med det driftsorienterede tilsyn, som på daværende tidspunkt var en kommunal opgave. Der var på dette tidspunkt ikke et lovkrav om årlige driftsorienterede tilsynsbesøg hos plejefamilier, mens der var lovkrav om et årligt tilsyn på opholdssteder.

Sammenligningen for plejefamilier og anbringelsessteder viser med visse forbehold:

- At både plejefamilier og andre anbringelsessteder for børn og unge anbragt uden for hjemmet udtrykker generelt højere tilfredshed med de driftsorienterede tilsyn nu, end det var tilfældet, da kommunerne varetog opgaven. Lidt under halvdelen af plejefamilierne (40 %) og anbringelsessteder (46 %) er mere positive over for det nye tilsyn.
- At i forhold til tilfredsheden med samarbejdet med den tilsynsførende myndighed er der også en højere grad af tilfredshed blandt plejefamilier og andre anbringelsessteder nu i forhold til tidligere.
- At kvalitetsmodellen umiddelbart betyder, at det driftsorienterede tilsyn foregår mere systematisk i forhold til, hvilke emner som bliver gennemgået ved tilsynet.

Sammenligning 2012 og 2015 - plejefamilier

I 2012 gav 44 % af plejefamilierne udtryk for, at de var meget tilfredse med kommunens driftsorienterede tilsyn. 38 % var nogenlunde tilfredse, mens de resterende 18 % i mindre grad eller slet ikke var tilfredse.

I 2015-undersøgelsen er spørgsmålet om tilfredshed med tilsynet opdelt i spørgsmål om tilfredshed med forløbet forud for tilsynsbesøget samt forløbet efter tilsynsbesøget. Et gennemsnit af tilfredsheden på de to spørgsmål viser, at 70 % af plejefamilierne nu oplever høj grad af tilfredshed, mens 24 % i nogen grad er tilfredse. 6 % af plejefamilierne er i ringe grad eller slet ikke tilfredse, se Tabel 10.

Tabel 10: Plejefamiliernes vurderinger af tilfredsheden med det seneste tilsyn, Ankestyrelsens undersøgelse, jf. Devaluering 3 (bilag 1)

Tabel 7.3 Sammenligning af plejefamiliers tilfredshed med seneste tilsyn, procent

	2012	2015
Meget tilfreds	44	70
Nogenlunde tilfreds/i nogen grad tilfreds	38	24
Mindre tilfreds/i ringe grad tilfreds	9	4
Ikke tilfreds	9	2
I alt	100	100

Kilde: "Anbringelsessteders oplevelse af det kommunale tilsyn", Ankestyrelsen 2012 samt spørgeskema til plejefamilier i 2015
 Note: Bygger på besvarelse fra 288 i 2012 og 256 plejefamilier i 2015. Spørgsmålet i 2012 lød: "Hvor tilfreds er du samlet set med kommunens driftsorienterede tilsyn med dig som plejefamilie?". Spørgsmålene i 2015 lyder: "Hvordan er du samlet set tilfreds med forløbet forud for tilsynsbesøget?" og "Hvordan er din samlede tilfredshed med forløbet efter seneste tilsyn?"

Sammenligning 2012 og 2015 – sociale tilbud

Som det er tilfældet for plejefamilier, er der også for anbringelsessteder en højere grad af tilfredshed med samarbejdet med det nuværende socialtilsyn.

I 2012 oplevede 46 % af anbringelsesstederne således et meget tilfredsstillende samarbejde med tilsynsmyndigheden (kommunen).

I 2015 svarer 68 % af den samme type anbringelsessteder, at de i høj grad var tilfredse med samarbejdet i forhold til seneste driftsorienterede tilsynsbesøg. Fordelingen på de mellemste svarkategorier kan ikke direkte sammenlignes, da forskelle kan skyldes den forskellige formulering af svarkategorien.

Tabel 11: De sociale tilbuds oplevelser af samarbejdet med hhv. den kommunale tilsynsmyndighed (2012) og de nye socialtilsyn (2015), jf. Ankestyrelsens undersøgelse, jf. Devaluering 3 (bilag 1)

Tabel 7.6 Anbringelsessteders oplevelse af samarbejdet med tilsynsmyndigheden, procent (2015)

	2012	2015
Meget tilfredsstillende/i høj grad tilfreds	46	68
Tilfredsstillende/i nogen grad tilfreds	42	28
Mindre tilfredsstillende/i ringe grad tilfreds	10	4
Ikke tilfredsstillende/ikke tilfreds	2	0
I alt	100	100
Antal anbringelsessteder	57	46

Note: 2015 omfatter besvarelsen for døgninstitutioner og socialpædagogiske opholdssteder for anbragte børn og unge samt hvor formålet med seneste besøg fra socialtilsynet var et anmeldt driftsorienteret besøg. Der er ikke helt overensstemmelse mellem svarmulighederne i de to undersøgelser – men det har i begge undersøgelser været en firepunktskala.

Analyse af kvalitetsudviklingen i tilbud og plejefamilier (delevaluering 4)

Delevaluering 4 skal over evalueringsperioden på fire år belyse udviklingen i kvaliteten på de sociale tilbud og i plejefamilierne ved at følge udviklingen i tilsynenes kvalitetsbedømmelser af tilbuddene/plejefamilierne ud fra den obligatoriske kvalitetsmodel, der er formuleret som led i tilsynsreformen.

Delevaluering 4 er således en 'startmåling', der tegner et statusbillede af tilsynenes kvalitetsbedømmelser. Udviklingen i kvalitetsbedømmelserne vil derfor først vise sig i slutevalueringen ultimo 2017.

Kvalitetsmodellen definerer en række kvalitetsindikatorer, som tilsynene skal vurdere tilbuddenes og plejefamiliernes kvalitet ud fra. Kvalitetsindikatorerne er samlet under et antal kvalitetskriterier, der igen er samlet i syv overordnede temaer. For hver indikator bedømmes kvaliteten med en score mellem 1 (i meget lav grad opfyldt) og fem (i meget høj grad opfyldt). De talmæssige vurderinger af tilbuddenes og plejefamiliernes kvalitet er, jf. lovgivningen, til brug for en dialog mellem socialtilsynet og det respektive tilbud eller plejefamilie og er derfor ikke offentligt tilgængelige på Tilbudsportalen.

Der er ikke forud for tilsynsreformen foretaget kvalitetsbedømmelser af denne eller lignende art. Der findes derfor heller ikke historiske data, som kvalitetsudviklingen kan vurderes op mod. Først med udgangen af 2015, hvor regodkendelse af samtlige sociale tilbud og plejefamilier skal være gennemført, vil samtlige tilbud og plejefamilier være blevet bedømt ud fra alle temaer - og dermed alle indikatorer - i kvalitetsmodellen. På nuværende tidspunkt kan derfor alene gives en 'baseline' eller startmåling i forhold til, hvorledes socialtilsynene i udgangspunktet vurderer tilbuddenes kvalitet.

Der kan derfor efter det første halvandet år af tilsynsreformen ikke foretages målinger og vurderinger af *udviklingen* i kvaliteten karakteriseret ved talangivelser knyttet til tilsynets skriftlige kvalitetsvurderinger. I slutevalueringen vil der blive analyseret på udviklingen i tilbuddenes kvalitet.

Dette afsnit vil derfor give en status for de nuværende kvalitetsbedømmelser.

Socialstyrelsen skal tage forbehold for nedenstående opgørelser eksakthed, og opgørelserne i denne midtvejsevaluering skal læses/forstås som *niveau- eller retningspejlinger* i forhold til de behandlede emner.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at variationer i kvalitetsbedømmelser mellem de sociale tilbud og mellem plejefamilierne både kan skyldes forskelle i kvaliteten og en forskelligartet bedømmelsespraksis blandt tilsynskonsulenterne. Socialstyrelsens auditfunktion har løbende fokus på at styrke et fælles vidensgrundlag og en mere ensartet bedømmelsespraksis på tværs af socialtilsynene, og der må forventes en større ensartethed i kvalitetsbedømmelserne over tid.

Det skal også understreges, at på opgørelsestidspunktet 31/8 2015 var ikke alle tilbud og plejefamilier regodkendt og var derfor ikke nødvendigvis blevet

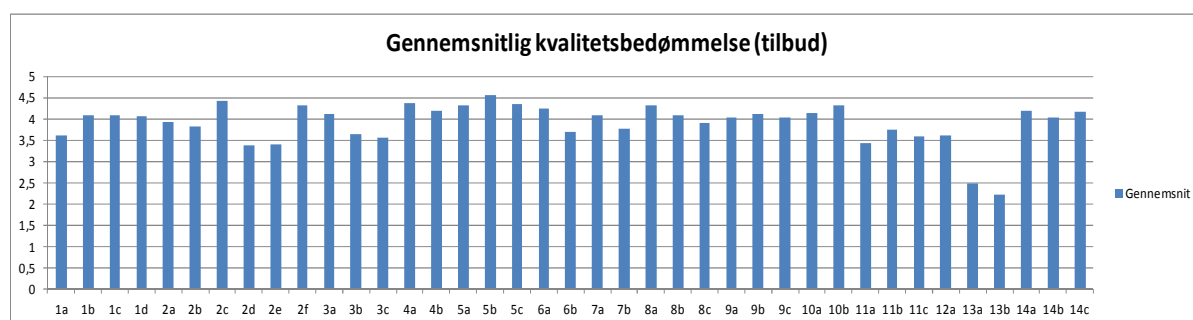
kvalitetsbedømt på alle kvalitetsmodellens indikatorer. Der kan derfor være en skævhed i de præsenterede data, såfremt de tilbud og plejefamilier, der endnu ikke er bedømt på alle indikatorer, ikke ligner de tilbud, der er blevet kvalitetsbedømt – dvs. hvis de generelt har en væsentlig højere eller lavere kvalitet end de bedømte tilbud.

Status for nuværende kvalitetsbedømmelser – Sociale tilbud

Figur 22 herunder viser, hvordan de sociale tilbud i forbindelse med deres seneste tilsyn er blevet bedømt på kvalitetsmodellens i alt 39 indikatorer (enkelte indikatorer bedømmes kun for særlige typer af tilbud).

Det fremgår, at tilbuddene generelt vurderes at have en god kvalitet, idet kvalitetsbedømmelserne for langt de fleste indikatorer ligger i spændet mellem 3,5 og 4,5 svarende til væsentligt over middel.

Figur 22: Oversigt over kvalitetsbedømmelser for de sociale tilbud. Gennemsnitsscore pr. indikator.



* Gennemsnittet er beregnet ud fra tilsynets kvalitetsbedømmelser af de sociale tilbud ved seneste tilsyn. Da alle tilbud endnu ikke var regodkendt ved skæringsdatoen 31/8 2015, vil der være tilbud, der ikke er kvalitetsbedømt på alle indikatorer.

Der tegner sig også et billede af, på hvilke dele af kvalitetsmodellen tilbuddene generelt vurderes at have hhv. høj og mindre høj kvalitet.

Kvaliteten vurderes generelt at være særlig høj i forhold til:

- Kriterium 4 - indikatorerne 4a: "Borgerne bliver hørt, respekteret og anerkendt" og 4b: "Borgerne har indflydelse på beslutninger vedrørende sig selv og hverdagen i tilbuddet i overensstemmelse med deres ønsker og behov".
- Kriterium 5 - indikatorerne 5a: "Borgernes trives i tilbuddet" og 5b: "Borgeren har med støtte fra tilbuddet adgang til relevante sundhedsydelser" og 5c: "Tilbuddet har i sin pædagogiske indsats fokus på forhold, som har betydning for borgernes fysiske og mentale sundhed".

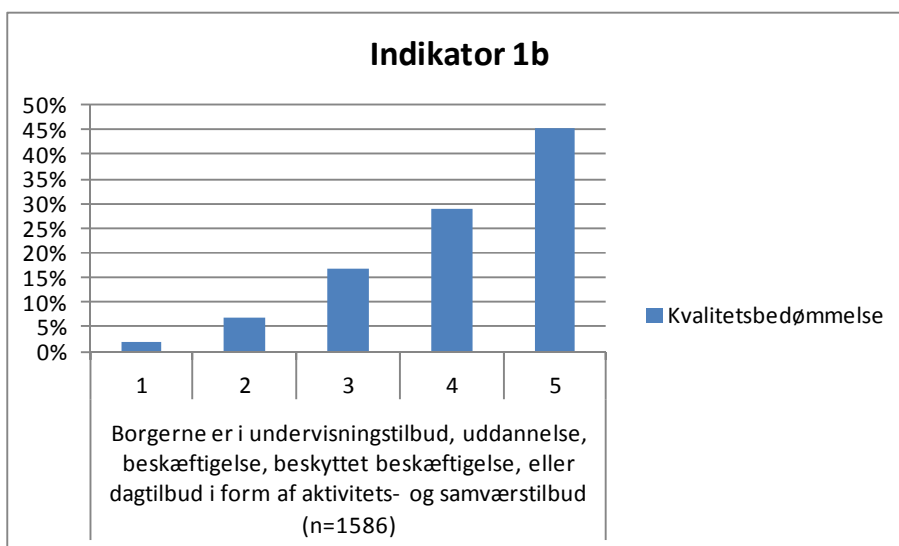
Omvendt vurderes kvaliteten generelt som under middel på de sociale tilbud i forhold til:

- Kriterium 13 - indikatorerne 13a: "Tilbuddets økonomiske nøgletal, som fremgår af tilbuddets årsrapport, er i overensstemmelse med regnskabet" og 13b (gælder kun private koncerner): "Pengestrømmene mellem koncernens enkelte virksomheder kan følges i budget og regnskab".

Når man ser på de gennemsnitlige kvalitetsbedømmelser, kan man ikke se nuancerne for de enkelte kvalitetsindikatorer, dvs. man kan ikke se, hvordan tilbuddene fordeler sig mellem bedømmelserne fra 1 til 5. Herunder fremhæves udvalgte indikatorer, der påkalder sig særlig interesse, eller hvor tilbuddene har særlig stor spredning i kvaliteten.

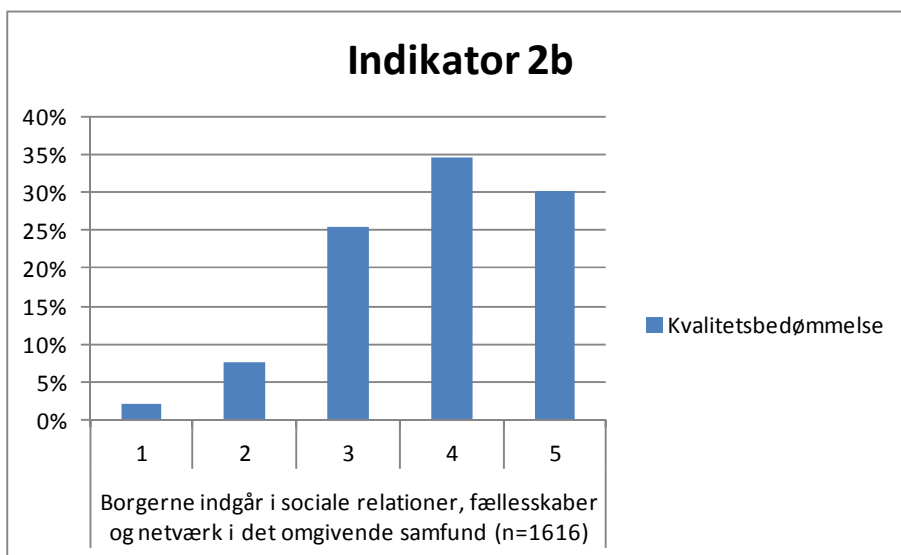
Det var et centralt politisk ønske med tilsynsreformen, at reformen skulle bidrage til at styrke kvaliteten af de sociale tilbud med henblik på, at de udsatte borgere kommer i uddannelse og beskæftigelse samt styrker deres relationer og netværk. Som det ses af Figur 23, bliver de sociale tilbud generelt vurderet højt på indikator 1b, der omhandler tilbuddets resultater i forhold til borgernes uddannelse og beskæftigelse. Knap halvdelen af tilbuddene (45 %) opnår den maksimale bedømmelse '5' svarende til, at indikatoren er 'i meget høj grad opfyldt'.

Figur 23: Kvalitetsbedømmelse af de sociale tilbud på indikator 1b 'Borgerne er i undervisningstilbud, uddannelse, beskæftigelse, beskyttet beskæftigelse, eller dagtilbud i form af aktivitets- og samværstilbud'



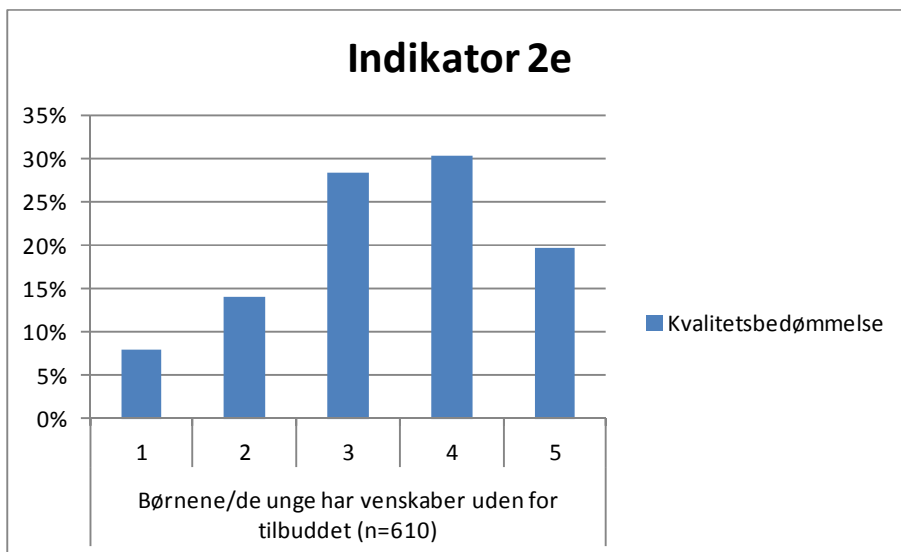
Tilsvarende viser Figur 24, at tilbuddene også vurderes at have gode resultater i forhold til, at borgerne indgår i sociale relationer og fællesskaber i det omkringliggende samfund, selvom typebedømmelsen her er '4' ('i høj grad opfyldt') og ikke '5'.

Figur 24: Kvalitetsbedømmelse af de sociale tilbud på indikator 2b 'Borgerne indgår i sociale relationer, fællesskaber og netværk i det omgivende samfund'.



I kvalitetsmodellen er der indikatorer særligt for de tilbud, der beskæftiger sig med udsatte børn og unge. Figur 25 viser, hvordan tilsynene bedømmer tilbuddenes resultater i forhold til, at børnene/de unge har venskaber uden for tilbuddet. Det ses, at tilsynet også for denne indikator generelt vurderer tilbuddenes resultater positivt, men at der er et mindretal af tilbud, der vurderes i meget lav grad (8 %) eller i lav grad (14 %) at leve op til kvalitetsindikatoren.

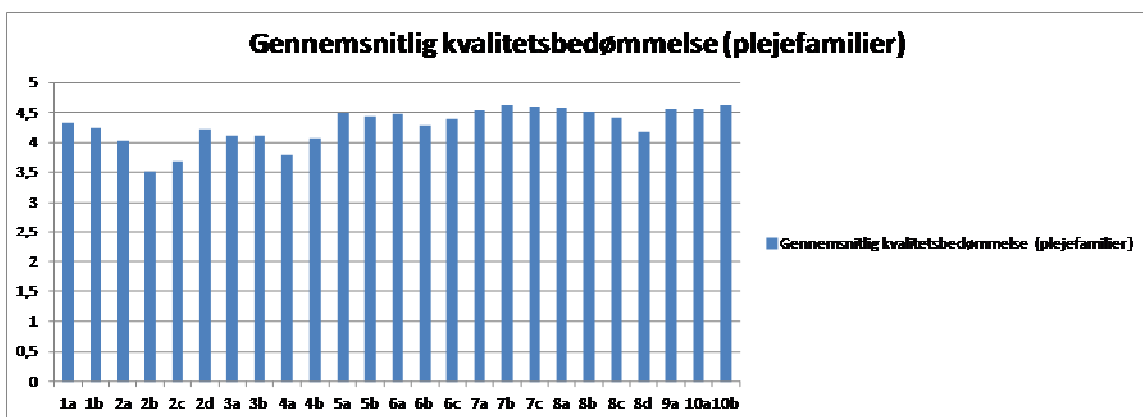
Figur 25: Kvalitetsbedømmelse af de sociale tilbud på indikator 2e 'Børnene/de unge har venskaber uden for tilbuddet'.



Status for nuværende kvalitetsbedømmelser – Plejefamilier

Figuren herunder viser, hvordan plejefamilierne er blevet bedømt på kvalitetsmodellens i alt 25 indikatorer (gennemsnit af samtlige gennemførte tilsynsbesøg). Det fremgår, at plejefamilierne generelt vurderes at have en meget høj kvalitet, idet kvalitetsbedømmelserne for langt de fleste indikatorer ligger i spændet mellem 4,0 og 4,5 svarende til en høj eller meget høj opfyldelse af kvalitetsindikatorerne.

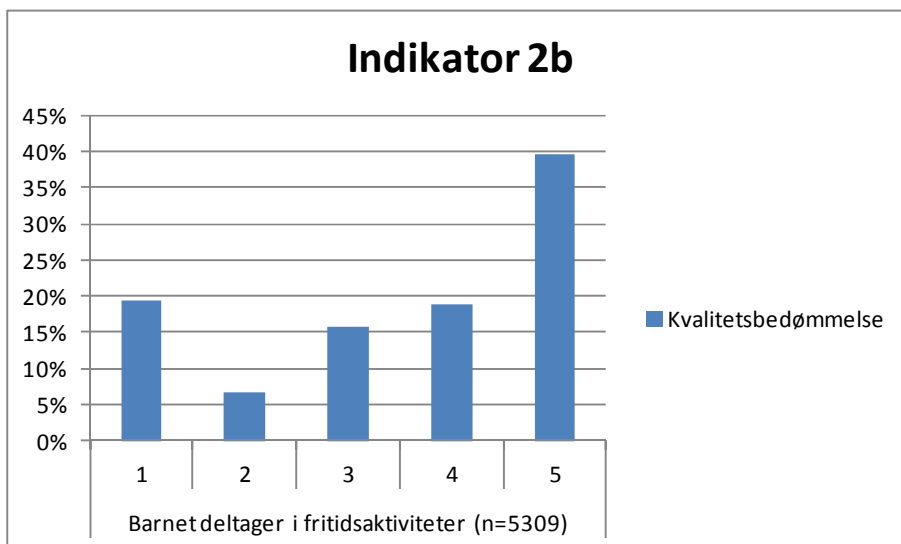
Figur 26: Oversigt over kvalitetsbedømmelser for plejefamilierne. Gennemsnitsscore pr. indikator.



* Gennemsnittet er beregnet ud fra tilsynets kvalitetsbedømmelser ved samtlige tilsyn med plejefamilierne (Det har ikke været muligt at identificere de senest gennemførte tilsyn). Plejefamilier, der har fået flere tilsyn, vil derfor være medtaget mere end en gang i beregningen. Da alle plejefamilier endnu ikke var regodkendt ved skæringsdatoen 31/8 2015, vil der være plejefamilier, der ikke er kvalitetsbedømt på alle indikatorer.

Selv den laveste gennemsnitlige bedømmelse – indikator 2b: "Barnet deltager i fritidsaktiviteter" har en pæn gennemsnitlig vurdering omkring 3,5. Fordelingen af kvalitetsbedømmelser på indikatoren er vist herunder.

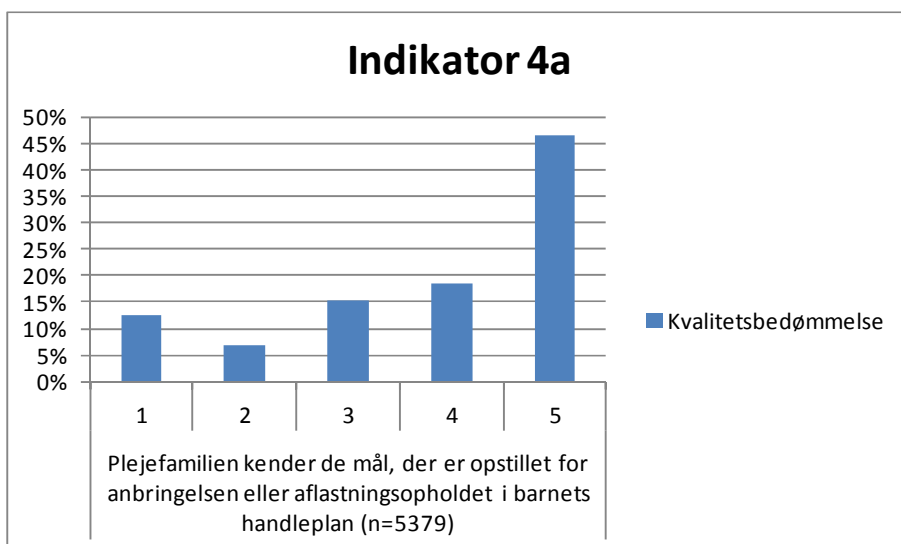
Figur 27: Kvalitetsbedømmelse af plejefamilierne på indikator 2b 'Barnet deltager i fritidsaktiviteter'.



Der er dog grund til opmærksomhed på, at de lavest bedømte indikatorer – indikatorerne 2a: "Barnet indgår i sociale relationer, fællesskaber og netværk i det omgivende samfund" og 2b: "Barnet deltager i fritidsaktiviteter" vedrører vigtige og politisk betonede forhold omkring børnenes netværk og fritid.

En af de indikatorer, hvor kvaliteten generelt vurderes at være høj, men hvor et nuanceret eftersyn alligevel viser et betydeligt mindretal af plejefamilier (13 %), der vurderes med den laveste kvalitetsbedømmelse '1' svarende til, at indikatoren i meget lav grad er opfyldt, er indikator 4a: "Plejefamilien kender de mål, der er opstillet for anbringelsen eller aflastningsopholdet i barnets handleplan" – se Figur 28 herunder.

Figur 28: Kvalitetsbedømmelse af plejefamilierne på indikator 4a Plejefamilien kender de mål, der er opstillet for anbringelsen eller aflastningsopholdet i barnets handleplan



Indikatoren 4a er en af de dele af kvalitetsmodellen, der modtager kritik fra plejefamilierne i Ankestyrelsens stikprøveundersøgelse (se bilag 3) med den begrundelse, at det ikke er plejefamiliens skyld, hvis handlekommunen ikke har udarbejdet eller fremsendt en handleplan for barnet. Intentionen med indikatoren er at betone plejefamiliens ansvar for at efterspørge viden om handleplanens indhold fra handlekommunen, fordi plejefamilien har ringere forudsætninger for at løfte sin opgave med kvalitet, hvis den ikke har kendskab til handleplanens indhold med mål for barnets anbringelse eller aflastning.

Også for indikator 10b: "De fysiske rammer i plejefamiliens hjem og i omgivelserne tilgodeser barnets behov og giver barnet vedvarende udfoldelsesmuligheder" er der et mindretal af plejefamilier (10 %), der bedømmes med scoren '1' (ikke vist i figur).

Diskussion af kvalitetsbedømmelserne for de sociale tilbud og plejefamilierne

Som det er blevet vist, vurderer socialtilsynene generelt kvaliteten i de sociale tilbud og plejefamilierne til at være høj. Resultatet skal læses med det forbehold, at endnu ikke alle tilbud og plejefamilier er blevet bedømt på alle kvalitetsindikatorer.

I henhold til SFI's trivselsundersøgelse (delevaluering 5) synes børn i familiepleje generelt væsentligt bedre om deres anbringelsessted end institutionsanbragte børn. Mens 78 % af de familieplejeanbragte børn svarer, at de alt i alt har det meget godt, hvor de bor, så gælder det kun cirka 30 % af de børn, der bor på en døgninstitution eller et socialpædagogisk opholdssted. Denne forskel afspejler sig også, når man ser på for eksempel helbred og skolegang. SFI peger på, at det kan skyldes, at de børn og unge, der bliver anbragt på institutioner, ofte har en anden type udfordringer og er mere belastede end børn anbragt i plejefamilier.

De markante forskelle i børn og unges vurdering synes i mindre grad at afspejle sig i socialtilsynenes kvalitetsvurderinger af hhv. sociale tilbud og plejefamilier. En række af kvalitetsindikatorerne i kvalitetsmodellen er formuleret sådan, at tilbuddene og plejefamilierne bliver bedømt på deres resultater i forhold til børnenes trivsel og skolegang – dvs. uden skelen til karakteren og tyngden af børnenes problemer. Formålet med denne måde at bedømme kvaliteten på er, at der ikke skal være nogen tilbud eller plejefamilier, der opgiver at stræbe efter høj trivsel og normal skolegang for de udsatte børn og unge med henvisning til, at børnene har det svært.

På baggrund af den beskrevne intention med kvalitetsmodellen og SFI's dokumentation af fortsatte problemer med trivsel og skolegang blandt de anbragte børn – særligt de børn, der anbringes på institution eller opholdssted – kan det bemærkes, at tilbuddene og plejefamilierne generelt vurderes at have høj kvalitet også på disse indikatorer. Der synes behov for fremadrettet at have fokus på kvalitetsbedømmelserne på disse kvalitetsindikatorer.

Opsamling på delevaluering 4

De fem tilsyn vurderer generelt, at kvaliteten på de sociale tilbud og i plejefamilierne er god. Det gælder ikke mindst forhold omkring borgernes trivsel og sundhed, men også tilbuddenes og plejefamiliernes resultater i forhold til uddannelse, beskæftigelse og relationer og netværk. Særligt for relationer og netværk - og især de kvalitetsindikatorer, der handler om tilbuddene for udsatte

børn og unges resultater med relationer og netværk – er der dog fortsat en række tilbud (om end et mindretal), der skal forbedre kvaliteten.

På baggrund af resultaterne i SFI's trivselsundersøgelse 2014 kan det bemærkes, at socialtilsynenes gennemsnitlige kvalitetsvurderinger i forhold til uddannelse, beskæftigelse og netværk *i udgangspunktet* er bedømt højt. Der synes særligt at være mulighed/potentiale for kvalitetsforbedringer i forhold til børn og unge anbragt på sociale tilbud.

De forhold, hvor kvaliteten generelt bedømmes lavest på de sociale tilbud, er indikatorer om tilbuddenes økonomi. Det forhold, hvor kvaliteten bedømmes lavest i plejefamilierne – men dog fortsat på ret niveau væsentlig over middelvurderingen – er indikatoren for børnenes deltagelse i fritidsaktiviteter.

De præsenterede data er en 'baseline' eller startmåling, og det vil i slutevalueringen blive analyseret, om kvalitetsbedømmelserne stiger eller falder i perioden frem mod 2018. Når regodkendelsesperioden er afsluttet med udgangen af 2015, og registreringspraksis er mere veletableret, vil det desuden være muligt at foretage mere nuancerede analyser af, hvordan kvaliteten varierer mellem forskellige typer tilbud, herunder tilbud med forskellige målgrupper.

Anbragte børn og unges trivsel (delevaluering 5)

Et mål med tilsynsreformen er, at et kvalitetsløft blandt de sociale tilbud og plejefamilierne kommer anbragte børn og unge til gode i form af større trivsel, bedre skolegang og uddannelse samt flere og bedre relationer og netværk.

Til at belyse dette mål inddrages de trivselsmålinger, som SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd - som led i aftalen om kommunernes økonomi for 2006, gennemfører blandt anbragte børn og unge.

Delevaluering 5 er en 'startmåling', der viser anbragte børn og unges trivsel på undersøgelsestidspunktet. Udviklingen i anbragte børn og unges trivsel vil dermed vise sig i slutevalueringen ultimo 2017.

Anbragte børn og unges trivsel 2014 er gennemført som en survey stillet til tilfældigt udvalgte grupper af børn og unge på 11, 13, 15 og 17 år, der i foråret 2014 var anbragt uden for hjemmet. Af stikprøvens 2.600 individer har 1.404 børn og unge deltaget i undersøgelsen på grundlag af face-to-face-interviews (11- og 13-årige) eller gennem et web-baseret skema (15- og 17-årige). Det svarer til, at 55 % af den samlede stikprøve og 64 % af den interviewbare stikprøve har deltaget i undersøgelsen. Undersøgelsen er tilrettelagt som en panelundersøgelse. Det indebærer, at det er de samme respondenter, som medvirker i dataindsamlingerne fra gang til gang. Det er således intentionen, at undersøgelsen skal gentages hvert andet år, så man løbende kan følge udviklingen i anbragte børn og unges trivsel.

Trivselsundersøgelsen måler på forholdene: Fritid, Venskaber, Voksenkontakt, Kontakt til familien, Skolegang, Sundhed, Trivsel, Kendskab til egne rettigheder. Dette er en række forhold, som altovervejende indgår i kvalitetsmodellen for socialtilsynet, og dermed også må forventes forbedret i forlængelse af tilsynsreformen.

Trivselsundersøgelsen er i evalueringen at betragte som en før- og eftermåling, der skal vise udviklingen for de anbragte børn og unge under forventet indflydelse af tilsynsreformen. Nedenfor præsenteres udvalgte elementer af trivselsundersøgelsen, og der henvises til bilag 2 for den samlede trivselsundersøgelse.

Trivselsundersøgelserne kan ikke betragtes som en egentlig effektmåling, idet der ikke ud fra målingerne kan udledes en direkte årsags-/virknings-sammenhæng mellem tilsynsreformen og udviklingen i børnene og de unges trivsel. Undersøgelsen giver således alene et billede på, hvordan anbragte børn og unge som gruppe tilkendegiver at trives i deres plejefamilier eller på institutionerne.

Trivselsundersøgelsen 2014

Den første trivselsundersøgelse er gennemført i 2014 – samme år som tilsynsreformens ikrafttrædelse - og udgør en startmåling for evalueringen. På baggrund af de kommende trivselsmålinger vil Socialstyrelsen observere, om anbragte børn og unges trivsel stiger, og om deres skolegang og relationer styrkes i årene efter tilsynsreformen. Udviklingstendenser vil blive vurderet op mod, om evalueringen kan sandsynliggøre, at tilsynsreformen bidrager til et kvalitetsløft i de sociale tilbud og i plejefamilierne ved bl.a. at hæve bundniveauet gennem den kvalitetsudviklende dialog mellem tilsynet og tilbuddene/plejefamilierne.

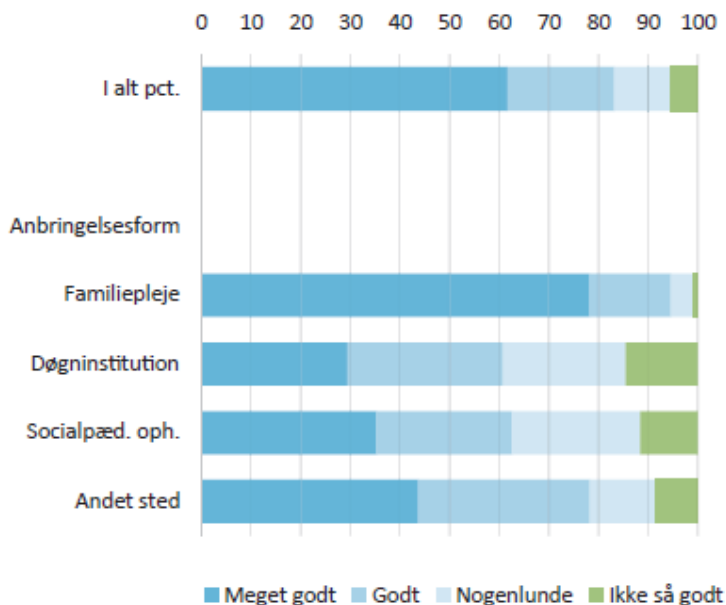
Herunder præsenteres udvalgte resultater fra trivselsundersøgelsen for 2014.

SFI's trivselsundersøgelse viser og fremhæver som et positivt resultat, at anbragte børn og unge i 2014 generelt godt kan lide at bo på deres anbringelsessted. Undersøgelsen viser dog, at en mindre gruppe af de anbragte børn ikke synes om at bo på deres anbringelsessted, og at der er stor forskel på børnenes oplevelser afhængigt af anbringelsesformen.

Generelt synes børn i familiepleje væsentligt bedre om deres anbringelsessted end institutionsanbragte børn. Mens 78 % af de familieplejeanbragte børn svarer, at de alt i alt har det meget godt, hvor de bor, så gælder det kun cirka 30 % af de børn, der bor på en døgninstitution eller et socialpædagogisk opholdssted. Dette er dog ikke ensbetydende med, at plejefamilier er bedre end institutionerne. SFI peger på, at de børn og unge, der bliver anbragt på institutioner, ofte har en anden type udfordringer og er mere belastede end børn anbragt i plejefamilier. Denne forskel afspejler sig også, når man ser på for eksempel helbred og skolegang.

Figur 29: Anbragte børn/unges vurdering af, hvordan det er at bo på anbringelsesstedet. Kilde: SFI*

FIG. 2.16: Anbragte 11-17-åriges syn på, hvordan det er at bo på anbringelsesstedet. Fordelt på anbringelsesform. Procent

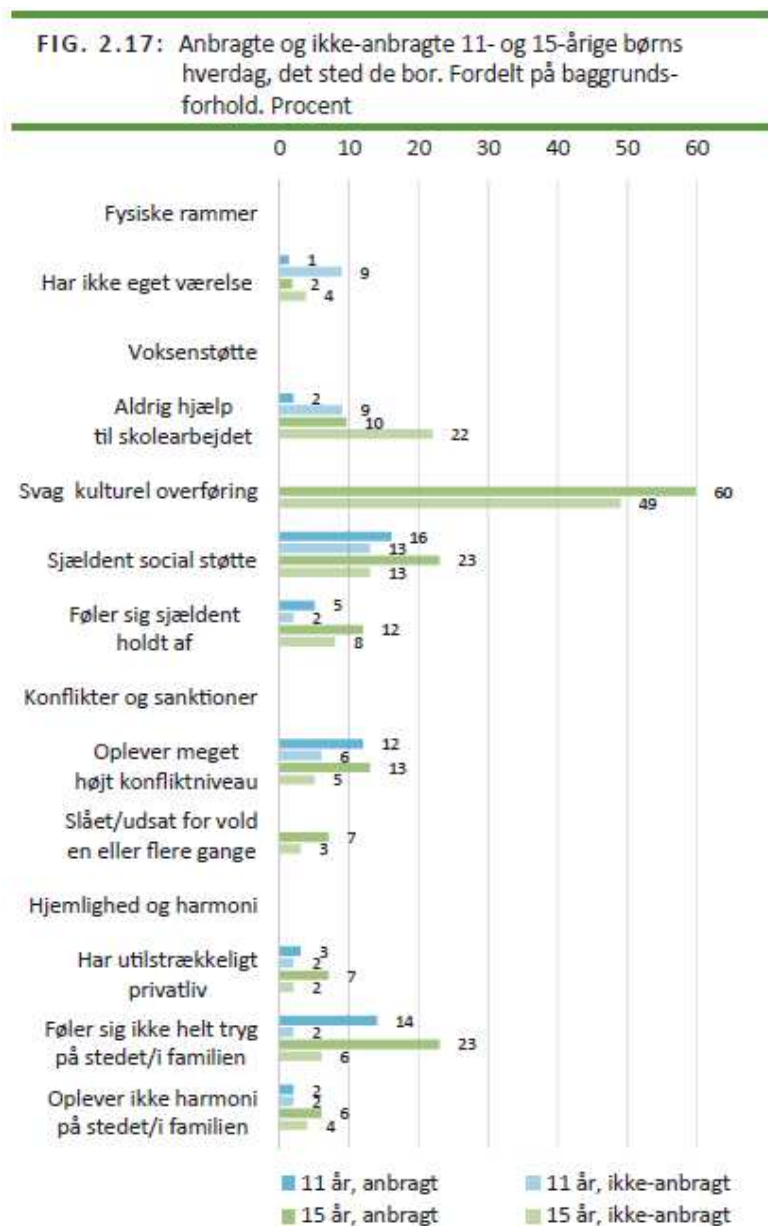


* Fra *Anbragte børn og unges trivsel 2014*. SFI for Social- og Indenrigsministeriet.

Den generelle tilfredshed med anbringelsesstedet skal dog ikke forveksles med en generel trivsel. De anbragte børn er generelt væsentligt mindre tilfredse med livet end ikke-anbragte børn, og de ligger oftere uden for normalscoren målt på det validerede trivselsmålingsredsskab SDQ. Det er forventeligt, at de anbragte børns generelle trivsel er ringere end ikke-anbragte, idet der ofte vil ligge ringe trivsel – eller forhold, der kan give ringe trivsel - til grund for anbringelsen. Udviklingen af anbragte børns trivsel over de kommende år skal holdes op mod viden om, hvorvidt anbringelsespraksis ændrer sig, idet en ændret anbringelsespraksis vil have stor indflydelse på, hvordan de anbragte børn trives, hvilket omvendt vanskeliggør vurderingen af, hvilken betydning tilsynsreformen har for trivselsniveauet.

De anbragte børn oplever mindre harmoni og et større konfliktniveau i hverdagen end ikke-anbragte børn.

Figur 30: Sammenligning af forskellige trivselsparametre for anbragte børn og for ikke-anbragte børn (hhv. 11 og 15 år). Kilde: SFI*

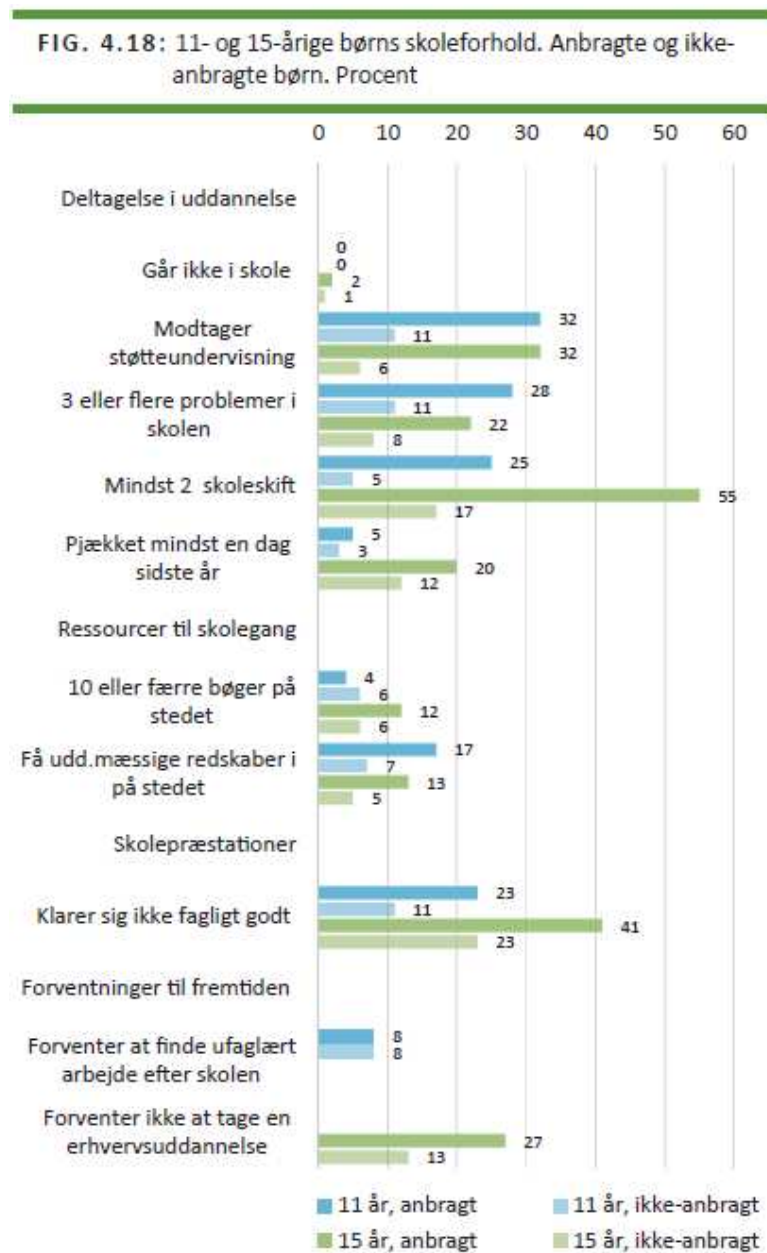


* Fra *Anbragte børn og unges trivsel 2014*. SFI for Social- og Indenrigsministeriet.

Det er et væsentligt politisk ønske med tilsynsreformen, at et kvalitetsløft blandt tilbud og plejefamilier skal betyde, at de udsatte børn og unge klarer sig bedre i skolen og får en uddannelse.

Figur 31 viser, at de anbragte børn oplever at klare sig ringere i skolen end de ikke anbragte børn. Derudover udebliver de oftere. I evalueringen af tilsynsreformen vil der blive fulgt op på, om gabet mellem anbragte og ikke anbragte børn bliver formindsket i trivselsmålingen 2016.

Figur 31: Sammenligning af skoleforhold for anbragte børn og for ikke-anbragte børn (hhv. 11 og 15 år).
Kilde: SFI*



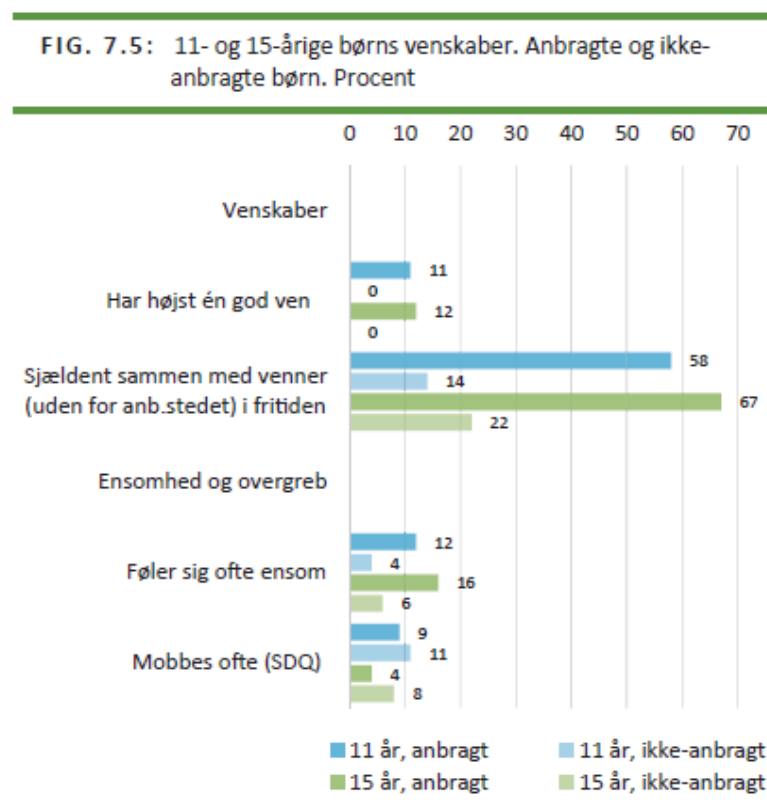
* Fra *Anbragte børn og unges trivsel 2014*. SFI for Social- og Indenrigsministeriet.

Endelig er det et politisk ønske med tilsynsreformen, at et kvalitetsløft i sociale tilbud og plejefamilier styrker de anbragte børns og unges relationer og netværk. Det fremgår af undersøgelsen, at hovedparten af de anbragte børn (70 %) går til fritidsaktiviteter, og at børn i familiepleje er mere fritidsaktive end institutionsanbragte børn.

Derimod er der et stort flertal af de anbragte børn, der sjældent er sammen med venner uden for anbringelsesstedet (se Figur 32) – og forskellen til de ikke-anbragte børn er særdeles udtalt. Samtidig føler de anbragte børn sig oftere

ensomme. Der er igen stor forskel på børn anbragt i familiepleje og andre anbragte børn (ikke vist i figuren).

Figur 32: Sammenligning af anbragte børns og for ikke-anbragte børns venskaber og ensomhed (hhv. 11 og 15 år). Kilde: SFI*



* Fra *Anbragte børn og unges trivsel 2014*. SFI for Social- og Indenrigsministeriet.

Opsamling på devaluering 5

Undersøgelsen *Anbragte børn og unges trivsel 2014* vil udgøre en baselinemåling for evalueringens vurdering af, hvordan de anbragte børns trivsel ændrer sig i kølvandet på tilsynsreformen.

Baselinemålingen viser – desværre ikke overraskende – at de anbragte børn trives mindre, oplever at klare sig dårligere i skolen og er mere ensomme end ikke-anbragte børn. Den viser også, at der er stor forskel på børnenes trivsel, læring og relationer alt efter anbringelsesformen.

På denne baggrund synes der de kommende år behov for et vedvarende fokus på de temaer i kvalitetsmodellen for socialtilsyn, som særligt fokuserer på uddannelse og beskæftigelse (tema 1) samt netværk og relationer (tema 2).

På baggrund af resultaterne i SFI's trivselsundersøgelse 2014 kan det bemærkes, at socialtilsynenes gennemsnitlige kvalitetsvurderinger i forhold til uddannelse, beskæftigelse og netværk, som gengivet i devaluering 4, i udgangspunktet er bedømt højt. Der synes særligt at være mulighed/potentiale for kvalitetsforbedringer i forhold til børn og unge anbragt på sociale tilbud.

Slutevalueringen vil belyse udviklingen frem mod 2016.

Tilbudsstrukturen (devaluering 6)

Evalueringen skal belyse, om tilbudsstrukturen, der både omfatter tilbud og plejefamilier, ændrer sig i årene efter tilsynsreformen. Der er en række forhold, der kan tænkes at påvirke tilbudsstrukturen, herunder ikke mindst kommunernes styring af området. Det er derfor vanskeligt – og uden for rammerne af evalueringen – at fastslå, om ændringerne i tilbudsstrukturen skyldes tilsynsreformens nye (kvalitets)krav og rammer for udførelsen af tilsynet, eller om der ligger andre årsager bag.

Devaluering 6 må også betragtes som en 'baselinemåling', der tegner et statusbillede af tilbudsstrukturen. Det vil først i slutevalueringen være muligt at sige noget validt om udviklingen i tilbudsstrukturen. Der er dog i midtvejsevalueringen nogle foreløbige indikationer på, hvordan tilbudsstrukturen ændrer sig i form af data om de tilbud, som er ophørt i perioden siden tilsynsreformens ikrafttræden.

Socialstyrelsen skal tage forbehold for nedenstående opgørelses eksakthed, og opgørelserne i denne midtvejsevaluering skal læses/forstås som *niveau- eller retningspejlinger* i forhold til de behandlede emner.

Tilbudsstrukturen

Tabel 12 viser tilbudsstrukturen på tilbudsområdet for de i dag eksisterende tilbud med hensyn til tilbuddenes ejerform, antal afdelinger og målgruppe.

Tabel 12: Oversigt over tilbudsstrukturen (hhv. ejerform, afdelinger og målgruppe) i den fem socialtilsyn. Antal tilbud / Andel tilbud.

	Antal						Andel (%)					
	Nord	Midt	Syd	Øst	HST	I alt	Nord	Midt	Syd	Øst	HST	I alt
Alle tilbud i dag	324	368	425	416	528	2061	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Ejerform</i>												
... Enkeltmandsvirksomhed	14	6	8	18	28	74	4,3	1,6	1,9	4,3	5,3	3,6
... Aktieselskab	5	0	1	1	3	10	1,5	0,0	0,2	0,2	0,6	0,5
... Anpartsselskab	15	11	12	30	48	116	4,6	3,0	2,8	7,2	9,1	5,6
... Fond/Selvejende institution	101	131	150	181	146	709	31,2	35,6	35,3	43,5	27,7	34,4
... Interessentskab	6	2	2	3	6	19	1,9	0,5	0,5	0,7	1,1	0,9
... Kommunalt	170	212	242	169	282	1075	52,5	57,6	56,9	40,6	53,4	52,2
... Regionalt	13	6	10	10	15	54	4,0	1,6	2,4	2,4	2,8	2,6
... Ukendt				4						1,0		
<i>Afdelinger på tilbuddet</i>												
... 0 afdelinger	194	216	246	275	321	1252	59,9	58,7	57,9	66,1	60,8	60,7
... 1 afdeling	32	26	36	18	44	156	9,9	7,1	8,5	4,3	8,3	7,6
... 2-4 afdelinger	84	94	114	107	131	530	25,9	25,5	26,8	25,7	24,8	25,7
... 5-9 afdelinger	13	24	29	14	30	110	4,0	6,5	6,8	3,4	5,7	5,3
... 10 afdelinger eller mere	1	8	0	2	2	13	0,3	2,2	0,0	0,5	0,4	0,6
<i>Tilbuddets målgruppe</i>												
... Børn og Unge	74	90	86	103	105	458	22,8	24,5	20,2	24,8	19,9	22,2
... Voksen	202	222	269	233	368	1294	62,3	60,3	63,3	56,0	69,7	62,8
... Blandet	48	56	69	79	54	306	14,8	15,2	16,2	19,0	10,2	14,8
... Ukendt	0	0	1	1	1	3	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	0,1

De to store tilbudstyper med hensyn til ejerform er de kommunale tilbud (52 %) og fondsdrøve eller selvejende tilbud (34 %).

Seks ud af ti tilbud (61 %) har ikke underafdelinger, mens yderligere 8 % af tilbuddene har en enkelt afdeling. Lidt over hver fjerde tilbud (26 %) har 2-4 afdelinger. Der er relativt få meget store tilbud med ti afdelinger eller mere (13 tilbud svarende til under 1 %).

Hvad angår tilbuddenes målgruppe, er der flest tilbud på voksenområdet (63 %).

Fordelingen er nogenlunde ensartet på tværs af de fem socialtilsyn.

Udviklingen i tilbudsstrukturen

Evalueringen vil se på, om tilbudsstrukturen ændrer sig over de kommende år.

En måde at belyse ændringerne på er ved at se på, hvilke typer tilbud der ophører. Særligt interessant i forhold til at vurdere tilsynets påvirkning af tilbudsstrukturen er, hvilke tilbud der må lukke som følge af manglende godkendelse fra tilsynet ifm. regodkendelser eller driftsorienteret tilsyn. Tilbuddene kan også ophøre af andre årsager, der ikke direkte kan henføres til tilsynet, fx som følge af prioriteringer hos kommunale eller regionale driftsherrer eller som følge af vigende indtægter.

Manglende godkendelse fra tilsynets side

Antallet af nye tilbud, der har fået afslag på ansøgning om godkendelse var medio 2015 kun fire tilbud jf. Devaluering 1. Antallet af tilbud, der i forbindelse med regodkendelse er lukket som følge af manglende godkendelse fra tilsynet, var medio 2015 knap 20 tilbud, jf. Devaluering 1.

Socialstyrelsen kan på baggrund af denne opgørelse ikke foretage en vurdering af, om niveauet for ikke-godkendte tilbud er højt eller lavt, ligesom Socialstyrelsen ikke kan bedømme en eventuel udvikling i tallene, da der ikke er noget anvendeligt sammenligningsgrundlag fra før tilsynsreformen.

Ophørt af andre årsager

Tabel 13 viser en oversigt over tilbud, der er ophørt af andre årsager i perioden 1/1 2014 - 31/8 2015. For en del af de ophørte tilbud gælder, at der ikke er oplysninger om ejerform eller målgruppe. Det skyldes typisk, at tilbuddet er ophørt, inden tilsynet har haft mulighed for at sikre, at disse oplysninger om tilbuddene er registreret på Tilbudsportalen.

Det er heller ikke på dette område muligt at bedømme en eventuel udvikling i tallene, da der ikke er noget sammenligningsgrundlag fra før tilsynsreformens ikrafttræden.

Tabel 13: Oversigt over antal tilbud, der i perioden 1/1 2014 – 31/8 2015 er ophørt

	Ophørte tilbud
Ophørte tilbud	651
<i>Ejerform</i>	
... Enkeltmandsvirksomhed	22
... Aktieselskab	8
... Anpartsselskab	19
... Fond/Selvejende institution	151
... Interessentskab	2
... Kommunalt	337
... Regionalt	69
... Ukendt	43
<i>Afdelinger på tilbuddet</i>	
... 0 afdelinger	215
... 1 afdeling	2
... 2-4 afdelinger	4
... 5-9 afdelinger	1
... 10 afdelinger eller mere	0
... Ukendt	429
<i>Tilbuddets målgruppe</i>	
... Børn og Unge	122
... Voksen	150
... Blandet	88
... Ukendt	291

De mange ophørte tilbud med ukendte oplysninger om ejerform (i alt 7 % af tilbuddene), afdelinger (66 %) og målgruppe (i alt 45 % af tilbuddene) gør det vanskeligt at sammenligne tilbudsstrukturen i de eksisterende tilbud med tilbudsstrukturen i de ophørte tilbud med henblik på at vurdere, hvordan tilbudsstrukturen ændrer sig. Det vil i de kommende år blive lettere at foretage denne sammenligning, fordi tilsynet skal sikre, at alle tilbud har de relevante oplysninger på Tilbudsportalen.

Der findes ikke strukturerede opgørelser over årsagerne til ophørte tilbud. Socialstyrelsen har efter dialog med socialtilsynene vurderet, at årsagerne er sammensatte – og eksempelvis kan være at:

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

I Tabel 14 er sammenligningen foretaget alene for de tilbud, hvor oplysningerne er tilgængelige. Tabellen skal læses med varsomhed pga. de frasorterede tilbud med manglende oplysninger.

Tabel 14: Sammenligning af tilbudsstrukturen for eksisterende og ophørte tilbud på landsplan. NB! Kun tilbud med kendte oplysninger medtaget i sammenligningen. (Andel, %)

	Fordeling (%) på landsplan	
	Eksisterende tilbud	Ophørt
I alt	100,0%	100,0%
<i>Ejerform</i>		
... Enkeltmandsvirksomhed	3,6%	3,6%
... Aktieselskab	0,5%	1,3%
... Anpartsselskab	5,6%	3,1%
... Fond/Selvejende institution	34,5%	24,8%
... Interessentskab	0,9%	0,3%
... Kommunalt	52,3%	55,4%
... Regionalt	2,6%	11,3%
<i>Afdelinger på tilbuddet</i>		
... 0 afdelinger	60,7%	96,8%
... 1 afdeling	7,6%	0,9%
... 2-4 afdelinger	25,7%	1,8%
... 5-9 afdelinger	5,3%	0,5%
... 10 afdelinger eller mere	0,6%	0,0%
<i>Tilbuddets målgruppe</i>		
... Børn og Unge	22,3%	33,9%
... Voksen	62,9%	41,7%
... Blandet	14,9%	24,4%

Tabellen viser, at det i meget markant grad er de helt små tilbud uden afdelinger, der ophører. Der kan registreres en svag foreløbig tendens til, at flere offentlige tilbud (kommunale og – i særlig grad – regionale tilbud) ophører som selvstændige juridiske enheder. Antagelsen er, at der er tale om mindre offentlige tilbud, der bliver lagt ind under et andet tilbud som en afdeling.

Dette er en udvikling, som flere tilsyn gør opmærksom på i deres årsrapporter for 2014. Socialtilsyn Midt beskriver denne tendens i deres årsrapport for 2014 således (side 33, citat): *"En anden tendens, som i høj grad har haft indvirkning på Socialtilsyns Midt's opgaveportefølje, er såkaldte centerkonstruktioner, hvor flere tilbud oprettes som afdelinger under et overordnet tilbud/center/specialområde. Organisatorisk var mange af disse konstruktioner en realitet allerede inden vedtagelsen af tilsynslovgivningen. Tendens har i 2014 medført færre tilbud i opgaveporteføljen, men til gengæld meget store tilbud med op til 28 afdelinger."*

Socialtilsyn Hovedstaden beskriver også tendensen i deres årsrapport for 2014 (side 44-45, citat): *"Justeringen (i porteføljen, red.) skyldes primært, at socialtilsynet i forbindelse med planlægning af regodkendelse eller et driftsorienterede tilsyn havde kontakt med samtlige sociale tilbud og plejefamilier, og derved blev bekendt med ændringer i godkendelsesforhold hos plejefamilier og organiseringsforhold hos tilbuddene. Det drejede sig om:*

- (...)
- *Tilbud, som ønskede at reorganisere sig, hvor flere tilbud blev lagt sammen.*

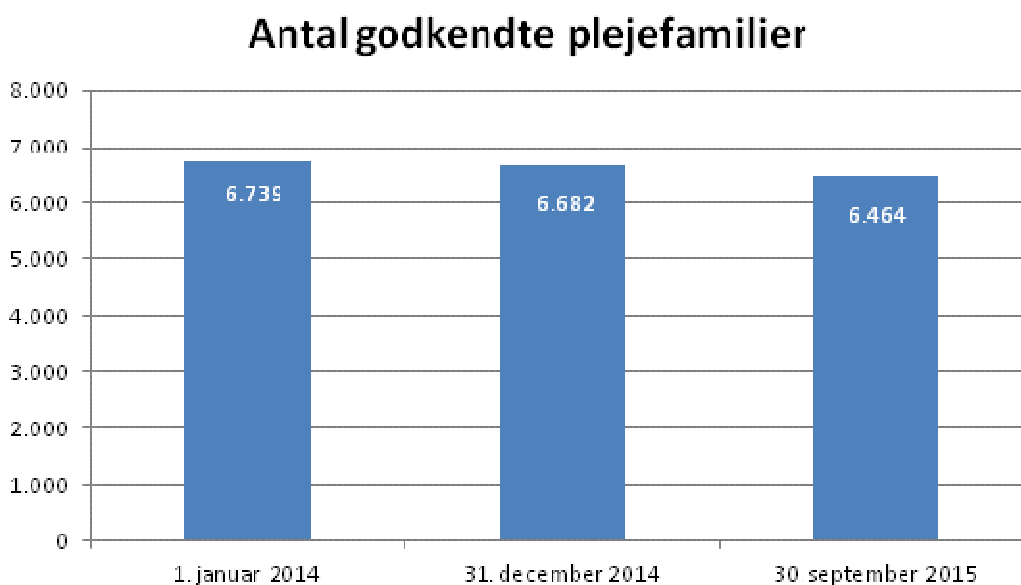
- *Tilbud, som ikke længere havde beboere eller ikke var i drift, men stadig stod som åbne på Tilbudsportalen.”*

Endelig er der en lille tendens til, at tilbud målrettet børn og unge eller blandede målgrupper relativt oftere end tilbud målrettet voksne ophører.

Plejefamilieområdet

Ligesom på tilbudsområdet er det relevant at følge udviklingen på plejefamilieområdet, da familieplejesektoren udgør en væsentlig del af den samlede tilbudsstruktur.

Figur 33. Udviklingen i antallet af godkendte plejefamilier



Figur 33 viser udviklingen i antallet af godkendte plejefamilier. Det fremgår af figuren, at antallet af plejefamilier har været svagt faldende siden 1. januar 2014.

Tallene for udviklingen i det samlede antal godkendte plejefamilier dækker desuden over, at der har været en væsentlig udskiftning i plejefamiliekorpset, hvor mange plejefamilier har valgt at ophøre som plejefamilier, mens mange nye plejefamilier er blevet godkendt. Pr. 30/9 2015 drejede det sig om 1597 plejefamilier, der havde valgt at ophøre.

En mindre del af denne udvikling skyldes, at nogle plejefamilier ikke har kunnet godkendes efter de nye kvalitetskrav og derfor er ophørt som generelt godkendte plejefamilier. Det drejer sig pr. 30/9 2015 om 132 plejefamilier, jf. Devaluering 1.

Det forhold, at det samlede antal plejefamilier efter 3. kvartal 2015 var omtrent på niveau med antallet af plejefamilier ved overgangen til 2014, er således ikke et udtryk for, at sammensætningen af plejefamiliekorpset har været uændret gennem perioden.

Tabel 15: Antal nygodkendte plejefamilier

	2014	2015
Antal nygodkendelser	214	396

Det bliver interessant at se, om disse tendenser fortsætter frem mod slutevalueringen.

Opsamling på devaluering 6

Midtvejsevalueringen indeholder en baselinemåling på tilbudsstrukturen.

De foreløbige erfaringer tyder på, at det særligt er de mindre tilbud uden underafdelinger, der ophører - og med en svag tendens til, at det særligt er de offentlige tilbud, der ophører. Der er dog ikke indikationer på, at det skyldes manglende godkendelse fra tilsynet.

Årsagerne til ophør kan både være uafhængige af tilsynet (fx organisatoriske, økonomiske eller politiske) - herunder at mindre offentlige tilbud bliver sammenlagt med andre tilbud - eller indirekte afledt af tilsynet i form af de ændrede forventninger og krav, der ligger i tilsynsreformen.

En del plejefamilier er ophørt eller ikke godkendt i forbindelse med tilsynsreformen. Der er til gengæld godkendt en række nye plejefamilier, således at det samlede antal plejefamilier blot er svagt faldende.