

Socialtilsynenes brug af kvalitetsscorer

maj 2024

Publikationen er udgivet af

Social- og Boligstyrelsen

Edisonsvej 1

5000 Odense C

Tlf: 72 42 37 00

E-mail: info@sbst.dk

www.sbst.dk

Forfatter: Social- og Boligstyrelsen

Udgivet maj 2024

Download eller se rapporten på

www.sbst.dk.

Der kan frit citeres fra rapporten med angivelse af kilde.

digital isbn: 978-87-94445-74-0

Indhold

Indhold	2
Socialtilsynenes brug af kvalitetsscorer	3
Undersøgelsens spørgsmål	4
Undersøgelsens metode og resultater	4
Hovedresultater	6
Ensartet forståelse af kvalitetsscorer og skala på tværs af de fem socialtilsyn	6
Udfordringer med brug af skalaen	6
Overensstemmelse mellem skriftlige bedømmelser og kvalitetsscorer	7
Brug af kvalitetsscorer til overblik	7
Brug af kvalitetsscorer til tydeliggørelse af kvalitetsvurdering	8
Brug af kvalitetsscorer i dialog om kvalitet	9
Begrænset brug af kvalitetsscorer internt i socialtilsynet	10
Tiltag der understøtter ensartethed i det enkelte socialtilsyn og på tværs	10
Skriftligt materiale	10
Kollegial sparring og faglige drøftelser	11
Oplæring af nye medarbejdere	11
Tiltag til at understøtte ensartethed på tværs af socialtilsyn	11
Udfordringer forbundet med kvalitetsscorer	12
Komplekse indikatorer	12
Kvalitetsmodellens fokus på resultater	12
Ikke-relevante indikatorer	13
Tilbud med flere afdelinger	14
Scoring i særlige situationer	14
Scoring af plejefamilier midlertidigt uden børn	14
Scoring af nye plejefamilier uden børn	15

Socialtilsynenes brug af kvalitetsscorer

Auditfunktionen har konstateret flere udfordringer i Socialtilsynets brug af kvalitetsscorer, som danner baggrund for iværksættelse af denne undersøgelse:

- I en del tilfælde ses der forskelle mellem Socialtilsynets skriftlige bedømmelser og kvalitetsscorerne¹.
- De fem socialtilsyn har udviklet hver deres redskaber/guidelines til kvalitetsvurderingen, og nogle socialtilsyn har lokale retningslinjer for at score indikatorerne i særlige situationer, f.eks. plejefamilier uden børn.
- Endelig kan Auditfunktionen konstatere, at Socialtilsynet generelt anvender høje kvalitetsscorer. Det kan være et udtryk for, at kvaliteten generelt er høj, men det kan også være udtryk for forhold i Socialtilsynets tilgange til kvalitetsscoring.

På baggrund af de konstaterede udfordringer har Auditfunktionen undersøgt, om Socialtilsynets brug af kvalitetsscorer er i overensstemmelse med intentionerne i kvalitetsmodellen, og om der er en ensartet brug af kvalitetsscorer på tværs af de fem socialtilsyn.

Præmissen for undersøgelsen er, at det er obligatorisk for Socialtilsynet at anvende en kvalitetsmodel for hhv. sociale tilbud og plejefamilier i deres kvalitetsvurderinger², ligesom det er obligatorisk for tilsynet at anvende alle indikatorer i kvalitetsmodellen og knytte en score til disse, medmindre en tilbudstype (forstået som paragraf i lov om social service) specifikt er undtaget en eller flere indikatorer i kvalitetsmodellen.

Socialtilsynet har til opgave at vurdere, om et tilbud eller en plejefamilie har fornøden kvalitet ud fra en samlet, faglig vurdering under hensyn til tilbuddets karakter og målgruppe. Når Socialtilsynet godkender og fører driftsorienteret tilsyn med tilbud og plejefamilier, anvendes kvalitetsmodellen i vurderingen af, om et tilbud eller en plejefamilie har den fornødne kvalitet. Kvalitetsmodellen består af syv temaer, som er konkretiseret i en række kriterier og indikatorer. Socialtilsynet skal ved godkendelse foretage en bedømmelse af alle indikatorer i kvalitetsmodellen og skal på den baggrund kunne stå inde for, at tilbuddet har den fornødne kvalitet i forhold til alle temaer. Socialtilsynet skal give hver indikator en kvalitetsscore på en skala fra 1 til 5. I kvalitetsmodellen er der ikke en fast automatik i forhold til, hvilke følger en lav kvalitetsscore skal have, ligesom der ikke er fastsat en grænseværdi for fornøden kvalitet.

Kvaliteten af et tilbud skal være kendetegnet ved, i hvor høj grad tilbuddet formår at forbedre borgerens situation og bidrage til borgerens trivsel. Kvalitetsmodellen har derfor fokus på, hvilke resultater der skabes for borgerne, og i mindre grad på hvordan indsatsen i tilbuddene konkret tilrettelægges³.

¹ *Socialtilsynets vurdering af temaet uddannelse og beskæftigelse*, Socialstyrelsen 2020; *Kortlægning af socialtilsynenes tilsynsrapporter – hovedresultater*. Rambøll og Social- og Boligstyrelsen, 2023.
² § 6 i Lov om socialtilsyn LBK nr. 1109 af 01/07/2022 og § 10 i bekendtgørelse om socialtilsyn BEK nr. 1490 af 01/01/2024

³ Håndbog for socialtilsyn og vejledning til lov om socialtilsyn, punkt 118 og 119.

Intentionerne med kvalitetsscorerne⁴ er at tydeliggøre Socialtilsynets bedømmelse og skabe overblik over kvalitetsvurderingen. Hensigten er, at Socialtilsynet anvender kvalitetsscorerne i dialogen med plejefamilier og tilbud mhp. at fastholde og udvikle kvalitet fremadrettet.

Kvalitetsscorerne kan også bruges som et fagligt refleksionsværktøj, hvor tilsynskonsulenter kan drøfte og sammenligne angivelse af score og argumentation herfor. Kvalitetsscoren kan herved bidrage til at skabe en ensartet standard for vurdering af tilbuddenes kvalitet.

Endelig giver kvalitetsscorerne Socialtilsynet mulighed for at opsamle data om tilbuddenes kvalitet, som kan anvendes i analyser af kvaliteten i tilbud og plejefamilier

Undersøgelsens spørgsmål

På baggrund af de konstaterede udfordringer har Auditfunktionen undersøgt, om Socialtilsynets brug af kvalitetsscorer er i overensstemmelse med intentionerne i kvalitetsmodellen, og om der er en ensartet brug af kvalitetsscorer på tværs af de fem socialtilsyn. Undersøgelsen belyser følgende spørgsmål:

Socialtilsynenes forståelse af kvalitetsscorerne og skalaen

1. Hvilken forståelse har socialtilsynene af kvalitetsscorerne og skalaen?

Herunder undersøges følgende om socialtilsynenes forståelse af scorerne:

- Er socialtilsynenes forståelse af scorerne i overensstemmelse med intentionerne med kvalitetsmodellen?
- Er socialtilsynenes forståelse af scorerne ensartet indenfor de enkelte socialtilsyn og på tværs af de fem socialtilsyn?

Socialtilsynenes brug af kvalitetsscorerne

2. Hvordan bruger socialtilsynene scorerne i tilsynspraksis?

Herunder undersøges følgende om socialtilsynenes brug af scorerne:

- Bruger socialtilsynene scorerne efter de lovgivningsmæssige intentioner?
- Bruges scorerne til at skabe overblik og tydelighed i kvalitetsvurderingerne?
- Hvordan bruges scorerne i dialogen med tilbud/plejefamilier?
- Hvordan bruger socialtilsynene scorerne i tilsynsrapporter?
- Hvordan bruger socialtilsynene scorerne internt i socialtilsynet?
- Er socialtilsynenes brug af scorerne ensartet på tværs af de fem socialtilsyn?

Undersøgelsens metode og resultater

Socialtilsynenes forståelse og brug af kvalitetsscorer er belyst via en kombination af metoder og datakilder:

Der er gennemført semistrukturerede gruppeinterviews med tilsynskonsulenter fra hhv. plejefamilie- og tilbudsområdet samt mellemledere på tilbuds- og plejefamilieområdet, spørgeskemaundersøgelse blandt tilsynskonsulenter, plejefamilier og tilbud samt stikprøveundersøgelse af socialtilsynenes bedømmelse af udvalgte indikatorer.

⁴ Håndbog for socialtilsyn og vejledning til lov om socialtilsyn

Undersøgelsen beror desuden på en gennemgang af socialtilsynenes interne skriftlige materialer om anvendelse, formål og forståelse af kvalitetsscorer, samt kvantitative data over samtlige kvalitetsbedømmelser af indikatorer foretaget i 2022 og data om, hvordan kvalitetsscorerne har udviklet sig over tid (se uddybning af det metodiske design i bilag 1 Metodisk tilgang⁵).

Social- og Boligstyrelsens Auditfunktion gengiver i rapporten synspunkter og forståelser vedr. kvalitetsscorer fra medarbejdere og ledelser i Socialtilsynet mhp. at skabe indblik og overblik over disse. Auditfunktionen kommenterer i rapporten ikke på, hvorvidt den er enig/uenig i synspunkterne, men har et overordnet fokus på om Socialtilsynets brug af kvalitetsscorer er i overensstemmelse med intentionerne i kvalitetsmodellen, og om der er en ensartet brug af kvalitetsscorer på tværs af de fem socialtilsyn.

Undersøgelsen viser i hovedtræk, at:

- De fem socialtilsyn har en ensartet forståelse af kvalitetsscorer, og at denne forståelse er i overensstemmelse med intentionerne.
- Der i socialtilsynenes tilsynsrapporter er en høj grad af overensstemmelse mellem kvalitetsscorer og den skriftlige bedømmelse.
- Kvalitetsscorerne i nogen grad opleves at give overblik og tydeliggøre kvalitetsvurderingen.
- Tilsynskonsulenterne i begrænset omfang bruger kvalitetsscorerne i dialogen med tilbud og plejefamilier.
- Socialtilsynene i begrænset omfang bruger kvalitetsscorer til systematisk at opsamle viden om tilbuds og plejefamiliers kvalitet.
- Alle socialtilsyn har tiltag, der lokalt i det enkelte tilsyn understøtter ensartede kvalitetsvurderinger, men at socialtilsynene ikke samarbejder på tværs omkring kvalitetsscorer.
- En del indikatorer opleves som komplekse at bedømme, og nogle opleves ikke altid som relevante
- Kvalitetsmodellens fokus på resultater opleves som en udfordring.
- Socialtilsynene har lokale retningslinjer for kvalitetsscoring i særlige situationer, herunder plejefamilier midlertidigt uden børn og nye plejefamilier uden børn

På baggrund af undersøgelsen anbefaler Auditfunktionen, at socialtilsynene fortsat arbejder med at implementere den faglige vejledning til tema 1, hvilket kan understøtte, at indikatorerne under tema 1 opleves som relevante. Auditfunktionen anbefaler desuden, at socialtilsynene ikke scorer indikatorerne 1 pr. automatik i plejefamilier, der midlertidigt ikke har børn i pleje.

⁵ Bilag 1 Metodisk tilgang

Hovedresultater

Ensartet forståelse af kvalitetsscorer og skala på tværs af de fem socialtilsyn

Undersøgelsen viser, at der internt i det enkelte socialtilsyn og på tværs af de fem socialtilsyn er en ensartet forståelse af kvalitetsscorer, og at denne forståelse er i overensstemmelse med intentionerne med kvalitetsscorer. Både tilsynskonsulenter og ledere fremfører således, at kvalitetsscorerne er et dialogredskab og ikke en karakter, og at scorerne ikke kan stå alene, men skal ses i sammenhæng med den skriftlige del af kvalitetsvurderingen.

Både interview og socialtilsynenes skriftlige materiale afspejler desuden, at indikatorerne skal bedømmes objektivt (efter ordlyden). Det vil sige, at indikatorerne skal bedømmes efter de faktiske forhold og ikke relativt i forhold til tilbudstype eller målgruppe.

Undersøgelsen viser ligeledes, at der på tværs af de fem socialtilsyn også er en ensartet forståelse af kvalitetsscorernes skala på 1-5, hvor 5 er en fornøden kvalitet. Det betyder, at 5 alene er udtryk for, at indikatoren i meget høj grad er opfyldt, og ikke et udtryk for en ekstraordinær god opfyldelse eller ekstraordinær god kvalitet. 1 angiver en meget mangelfuld opfyldelse af indikatoren, og at indikatoren er opfyldt i forhold til meget få eller ingen af borgerne.

Udfordringer med brug af skalaen

I undersøgelsen peger både ledere og tilsynskonsulenter på, at det er udfordrende, at skalaen alene måler på, i hvilken grad hver enkelt indikator er opfyldt, og at dette ikke nødvendigvis er et udtryk for, i hvilken grad kvaliteten er god. At én eller flere indikatorer er opfyldt i meget høj grad betyder ikke i sig selv, at kvaliteten er meget høj. Desuden kan to plejefamilier eller to tilbud begge opnå samme høje score på en indikator, uden at de nødvendigvis har samme kvalitetsniveau. Dette kan for nogle tilsynskonsulenter opleves som et dilemma, og det kan vanskeliggøre forståelsen af, hvad der reelt scores efter.

Samtidig oplever både ledere og tilsynskonsulenter også, at gradueringen mellem skalatrinene kan være vanskelig. Det er forholdsvis enkelt, når en indikator kan bedømmes til at være i meget høj grad eller i meget lav grad opfyldt (scorerne 5 og 1). Det opleves derimod ofte vanskeligt at graduere derimellem, og det kan være svært at afgøre, om en indikator er opfyldt i høj grad (4) eller kun i middel grad (3), ligesom det kan være vanskeligt at afgøre, om en indikator er opfyldt i middel grad (3) eller i lav grad (2). Tilsynskonsulenterne giver udtryk for, at der skal en del mangler til, for at en indikator bedømmes i middel grad og derunder, og at indikatorer sjældent bliver bedømt til at være opfyldt i lav grad (2).

Flere tilsynskonsulenter påpeger i den sammenhæng, at der er forskel på alvorlighedsgraden af de forhold, indikatorerne måler. Nogle indikatorer opleves således som mere betydningsfulde for borgernes trivsel og udvikling end andre. Eksempelvis opleves lave bedømmelser af de indikatorer, der handler om understøttelse af borgernes uddannelse og beskæftigelse, som mindre alvorlige end lave bedømmelser for indikatorerne om forebyggelse af magtanvendelser, vold og overgreb. En score på 3 eller derunder på sidstnævnte indikatorer vil dermed også i

højere grad skulle føre til en tilsynsmæssig handling, som står mål med de kvalitetsmæssige mangler, f.eks. en sanktion. Konsekvenserne af en lav bedømmelse er således potentielt større for et tilbud eller en plejefamilie, hvilket ser ud til at spille ind på tilsynskonsulenternes praksis, mens forskellen på om en indikator er bedømt i middel, høj eller meget høj grad opfyldt ikke på samme måde træder frem som så afgørende.

Endelig peger flere tilsynskonsulenter på, at det er en udfordring, at skalaen kun går ned til 1, som betyder at indikatoren i meget lav grad er opfyldt, og at der ikke er mulighed for at bedømme indikatorer "slet ikke opfyldt" med scoren 0.

Overensstemmelse mellem skriftlige bedømmelser og kvalitetsscorer

En stikprøve på 50 tilsynsrapporter fra de fem socialtilsyn⁶ viser, at der i ganske høj grad er overensstemmelse mellem de skriftlige bedømmelser og kvalitetsscorerne. Stikprøven viser også, at indikatorerne i vid udstrækning er bedømt objektivt (efter ordlyden). Dog ser det ud til, at indikator 1.b – om borgerne er i uddannelse og/eller beskæftigelse - i lidt mindre grad bedømmes efter ordlyden end de øvrige undersøgte indikatorer. Her skal det dog bemærkes, at stikprøven er foretaget inden, Social- og Boligstyrelsen publicerede den faglige vejledning om kvalitetsvurdering af tema 1: Uddannelse og beskæftigelse, hvori der indgår en præcisering af anbefalinger til bedømmelse af indikator 1.b.

Stikprøven giver et billede af, at socialtilsynenes praksis har udviklet sig i en positiv retning i forhold til at sikre overensstemmelse mellem skriftlige bedømmelser og kvalitetsscorer. I 2020 afdækkede Social- og Boligstyrelsens Auditfunktionen socialtilsynenes vurdering af kvalitetsmodellens tema 1⁷. Afdækningen viste, at socialtilsynenes begrundelser for bedømmelser ikke var tydelige i over halvdelen af tilsynsrapporterne. Den viste også, at mange bedømmelser generelt set var kendetegnet ved at være beskrivende og konstaterende frem for vurderende. Dette betød bl.a. at det var uklart, hvordan forholdene blev vægtet i bedømmelsen (om forholdene blev vægtet positivt eller negativt). Social- og Boligstyrelsens Auditfunktion anbefalede på den baggrund Socialtilsynet at få kvalitetsvurderingerne til at fremstå mere tydelige, herunder hvordan de forhold, der inddrages, vægtes i bedømmelserne og vurderingerne, at der er overensstemmelse mellem den skriftlige bedømmelse og scoren, samt at der skelnes klart mellem beskrivelser og vurderinger. Se yderligere i bilag 4.

Brug af kvalitetsscorer til overblik

Undersøgelsen viser, at tilsynskonsulenterne oplever, at kvalitetsscorer i nogen grad giver overblik, mens lederne i socialtilsynene i højere grad oplever, at kvalitetsscorerne giver overblik.

Tilsynskonsulenterne på tilbudsområdet peger på, at kvalitetsscorerne overordnet set giver et billede af kvaliteten på tilbuddet, og at scorerne og den visuelle præsentation i spindelvævet⁸ kan bidrage til at synliggøre områder, hvor tilbuddene kan forbedre kvaliteten.

Tilsynskonsulenterne tager dog forbehold for visse tilbudstyper såsom aflastningstilbud,

⁶ Det skal bemærkes, at den forholdsvis lille stikprøve ikke giver grundlag for at træffe faste konklusioner om socialtilsynenes praksis – men analysen kan give en indikation af, hvad praksis er i socialtilsynene.

⁷ *Socialtilsynenes vurdering af temaet uddannelse og beskæftigelse*. Socialstyrelsen, 2020

⁸ Ud fra scorerne af indikatorerne udregnes automatisk et gennemsnit, som er den samlede score af det enkelte tema. Det samlede resultat af denne talmæssige bedømmelse udtrykkes grafisk i form af et "spindelvæv". Håndbog for Socialtilsyn, 2024.

misbrugsbehandlingstilbud, forsorgshjem og krisecentre, hvor billedet af kvaliteten forstyrres af, at nogle indikatorer kan blive bedømt lavt, uden at det, ifølge tilsynskonsulenterne, er udtryk for mangler i kvaliteten.

På plejefamilieområdet giver tilsynskonsulenterne udtryk for, at kvalitetsscorerne i mindre grad giver overblik over kvaliteten grundet kvalitetsmodellens fokus på resultater.

Nogle tilsynskonsulenterne peger på, at kvalitetsscorerne og spindelvævet er særligt brugbare i den indledende fase i forberedelsen af et tilsyn. Her kan scorer og spindelvæv give en fornemmelse af tilbuddets samlede kvalitet og kan fungere som pejlemærke for, hvad fokus i tilsynet skal være. På den måde er det et brugbart redskab i den indledende risikovurdering.

Kvalitetsscorer og spindelvæv opleves også som særligt brugbare for nye medarbejdere i socialtilsynene, eller når en medarbejder overtager nye sager. Her giver de et overblik og hjælper til at strukturere og fokusere opmærksomheden og vurderingerne i tilsynet.

Langt de fleste plejefamilier og tilbud giver udtryk for, at kvalitetsscorerne giver overblik over deres kvalitet, og her er der, modsat tilsynskonsulenternes oplevelse, flere tilbud end plejefamilier, der ikke mener, kvalitetsscorerne giver overblik. Se bilag 3 for en uddybende beskrivelse af resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen.

Brug af kvalitetsscorer til tydeliggørelse af kvalitetsvurdering

Undersøgelsen viser, at tilsynskonsulenterne oplever, at kvalitetsscorer i nogen grad tydeliggør kvalitetsvurderingen. Tilsynskonsulenterne på tilbudsområdet er mere positive i deres beskrivelser af, om kvalitetsscorerne tydeliggør kvalitetsvurderingen, end tilsynskonsulenterne på plejefamilieområdet er.

Tilsynskonsulenterne på tilbudsområdet peger på, at kvalitetsscorer og spindelvævet kan gøre det mere synligt, hvor tilbuddene kan forbedre kvaliteten, og hvor tilbuddet udvikler sig i den rigtige retning. Kvalitetsscorerne kan også anvendes til at synliggøre mangler over for den ledelse, der hierarkisk er over tilbudsledelsen.

Selvom tilsynskonsulenterne på tilbudsområdet generelt er positive i deres oplevelse af kvalitetsscorernes funktion ift. tydeliggørelse, tager de dog forbehold for visse tilbudstyper såsom aflastningstilbud, misbrugsbehandlingstilbud, forsorgshjem og krisecentre i nogle indikatorer, hvor kvalitetsscorerne ikke bidrager til tydelighed.

Tilsynskonsulenterne på plejefamilieområdet påpeger, at det kan være vanskeligt at anvende kvalitetsscorerne til at tydeliggøre kvalitetsmangler, fordi kvalitetsscorerne på en række indikatorer ikke opleves at vurdere plejefamiliens kvalitet, men snarere barnets funktionsniveau⁹. Dog gives der også udtryk for, at lave scorer kan være udtryk for områder, hvor plejefamilien bør udvikle sig.

⁹ Nærmere beskrevet i afsnittet *Kvalitetsmodellens fokus på resultater*

Brug af kvalitetsscorer i dialog om kvalitet

Undersøgelsen viser, at kvalitetsscorerne i begrænset omfang bruges i dialogen med tilbud om deres kvalitet og i endnu mindre grad i dialogen med plejefamilier. En del tilsynskonsulenter giver således udtryk for, at de slet ikke eller sjældent bruger kvalitetsscorer eller spindelvæv i dialogen.

Der er generelt ikke en kontinuerlig og systematisk måde at bruge kvalitetsscorer i dialog med tilbud og plejefamilier. Derimod foregår dialogen primært, når der er tale om lave kvalitetsscorer, som tilbud eller plejefamilier undrer sig over eller er utilfredse med, og hvor tilbud eller plejefamilie derfor selv tager initiativ til dialog. Dette foregår ofte i forbindelse med den faktuelle høring af tilsynsrapporten.

Når tilsynskonsulenter selv tager initiativ til dialog om kvalitetsscorer, er det som regel også, når der er tale om lave kvalitetsscorer, hvor der er behov for at uddybe og forklare, hvad der ligger til grund for scorerne. Her giver flere tilsynskonsulenter udtryk for, at de forsøger at gå i dialog med tilbud og plejefamilier, før rapporten sendes, så de kan forberede dem og forklare dem om baggrunden for de lave kvalitetsscorer. Generelt giver undersøgelsen det indtryk, at det kun er i sådanne situationer, der er dialog med tilbud og plejefamilie om kvalitetsscorer, efter tilsynsrapporten er sendt ud.

Undersøgelsen viser dog også eksempler på, at tilsynskonsulenterne inddrager plejefamilien i kvalitetsvurderingen og bedømmelsen af indikatorerne under tilsynsbesøget. Der peges her på, at kvalitetsscoren derigennem bliver et dialogredskab, og at kvalitetsscoren bliver udgangspunkt for den udvikling, som tilsynskonsulenterne ønsker at skabe i plejefamilien.

Årsagen, til at tilsynskonsulenterne sjældent tager initiativ til dialog om kvalitetsscorerne, er, at de er mere optaget af den vurdering, der ligger til grund for scorerne. Det er imidlertid oplevelsen, at det er svært at flytte tilbuds og plejefamiliers fokus væk fra selve scoren/tallet og hen til det område, som scoren omhandler. Særligt tilbuddene opfatter kvalitetsscorerne som en karakter, og ønsker derfor en god talscorer. Her peges på, at det også kan skyldes, at der er et stort fokus på kvalitetsscorerne opad i systemet hos driftsherrerne.

For at sætte fokus på det, scoren omhandler, og ikke på selve scoren, nedtoner nogle tilsynskonsulenter betydningen af kvalitetsscorer overfor tilbud og plejefamilier ved at sige, at de ikke skal tillægge kvalitetsscorerne så meget værdi. En tilsynskonsulent peger på, at det er et paradoks, at tilsynskonsulenterne på den ene side nedtoner betydningen af kvalitetsscorerne, men hvis tilbuddets eller plejefamiliens kvalitet falder, så har kvalitetsscorerne stor betydning vedrørende tilsynsintensiteten og mulige sanktioner.

Flere tilsynskonsulenter giver desuden udtryk for, at plejefamilierne efter deres opfattelse sjældent eller aldrig læser tilsynsrapporterne og ikke forholder sig til scorerne. Dette kan også tænkes at være en medvirkende årsag til, at tilsynskonsulenterne nedtoner scorerens betydning. Plejefamiliernes svar på spørgeskemaundersøgelsen giver dog et noget andet billede. Langt størstedelen, mere end 90 pct. af plejefamilierne, angiver således, at de har læst tilsynsrapporten fra seneste tilsyn. Det samme gælder for tilbud. Spørgeskemaerne er sendt til 1.968 tilbud med en svarprocent på 77 og 5.209 plejefamilier med en svarprocent på 69. Se bilag 3 for yderligere beskrivelse af data.

Begrænset brug af kvalitetsscorer internt i socialtilsynet

Undersøgelsen viser, at socialtilsynene kun i begrænset omfang bruger kvalitetsscorerne til systematisk opsamling af viden om tilbuddenes kvalitet. Socialtilsynene bruger primært scorerne internt til at få overblik over kvaliteten i enkeltssager eller til at belyse særlige tematikker ad hoc. En leder fortæller, at tilsynskonsulenterne kan fremhæve særlige problematikker, hvorefter datamedarbejdere kan trække specifikke data på udvalgte indikatorer. Ledelsen kan dermed få et billede af, i hvor høj eller lav grad det er en generel udfordring, og kvalitetsscorerne virker ledelsesunderstøttende i håndteringen af problematikken.

Internt bruges kvalitetsscorerne også som omdrejningspunkt for faglige drøftelser – særligt når der er tvivl om, hvordan en indikator skal bedømmes. Drøftelserne kan skabe en fælles forståelse af særlige problemstillinger, men det er dog indtrykket, at de faglige drøftelser ikke fører til fastsættelse af standarder eller retningslinjer, men at mange tematikker er kontinuerligt til drøftelse.

Socialtilsynene fortæller, at opgørelser over kvalitetsscorerne indgår i deres årsrapporter for at underbygge tilsynenes årsberetning om tilbud og plejefamiliers kvalitet i deres præsentation af kvalitetsvurdering af deres samlede portefølje af tilbud og plejefamilier. Opgørelserne indgår dog i varierende grad i de enkelte tilsyns årsrapporter.

Tiltag der understøtter ensartethed i det enkelte socialtilsyn og på tværs

Skriftligt materiale

Alle fem socialtilsyn har forskelligt skriftligt materiale, som understøtter tilsynskonsulenternes arbejde, og understøtter en ensartethed i kvalitetsvurderingen i det enkelte socialtilsyn, herunder brugen af kvalitetsscorer.

Særligt i *Socialtilsyn Syd* er forståelse og brug af scorerne understøttet af skriftligt materiale, idet Socialtilsyn Syd har en manual, der indeholder udførlig beskrivelse af kvalitetsmodellens tre niveauer og en guide til at bedømme hver enkelt indikator med eksempler på skriftlige bedømmelser og scorer. Herunder vejledning til indikatorer, hvor der er rum for fortolkning.

I *Socialtilsyn Nords* "Retningslinjer for rapportskrivning" er der også en beskrivelse af kvalitetsmodellens tre niveauer samt tydelige retningslinjer for, hvordan indikatorer generelt skal bedømmes.

Socialtilsyn Midt anvender materiale fra Auditfunktionen, som blev udsendt 2015, hhv. "Handout" og "Pejlemærker til skalaforståelsen". Socialtilsyn Midt har også skriftlige vejledninger i forhold til udvalgte indikatorer, f.eks. indikator 9.b. om personalegennemstrømning på tilbudsområdet.

Det skriftlige materiale fra *Socialtilsyn Øst* omfatter PowerPoints med en kort beskrivelse af kvalitetsmodellen og vejledning til rapportskrivning til nye medarbejdere samt en generel vejledning. Socialtilsyn Øst har desuden en skabelon til rapportskrivning med standardtekst, som bl.a. skal understøtte tilsynskonsulenterne i den skriftlige bedømmelse af indikatorerne.

I *Socialtilsyn Hovedstaden* bruges primært Håndbog for socialtilsyn, som tilsynskonsulenterne henvises til via deres intranet. På tilbudsområdet har Socialtilsyn Hovedstaden for nylig

udarbejdet deres første interne vejledning til bedømmelse af indikator 9.b og 9.c. På plejefamilieområdet er der påbegyndt et arbejde vedrørende kvalitetsmodellen, og der foreligger skriftligt materiale vedrørende bedømmelse af indikatorerne på 3 temaer¹⁰. Socialtilsyn Hovedstaden bruger også Auditfunktionens tidligere udsendte materiale fra 2015.

Tilsynskonsulenterne fra Socialtilsyn Midt, Øst, Hovedstaden og Nord giver udtryk for, at der er brug for mere understøttende skriftligt materiale, hvis anvendelsen af kvalitetsscorer skal være ensartet på tværs af socialtilsynene. Dog kan de samtidig se en udfordring i, at der særligt opleves udfordringer i forhold til de indikatorer, der kræver et større fagligt skøn, hvilket kan være vanskeligt at beskrive i et skriftligt materiale.

Kollegial sparring og faglige drøftelser

I alle fem tilsyn er der fokus på kollegial sparring og kvalitetssikring af rapporter som metode til at understøtte ensartethed. Det er dog forskelligt, hvor systematiseret feedbacken er, og hvordan det er organiseret. I nogle tilsyn er feedback formaliseret som en fast del af arbejdsgangen, hvor en kollega giver feedback på tilsynsrapporten før den sendes i høring, imens andre bruger feedback efter behov.

Undersøgelsen peger også på, at der er forskelle internt i tilsynene (på tværs af sektioner) og på tværs af tilsynene i, hvor ofte og ud fra hvilke kriterier, tilsynsrapporterne bliver kvalitetssikret. I nogle tilsyn bliver alle tilsynsrapporter kvalitetssikret af en kollega, mens det i andre tilsyn kun er ved tvivl og i de svære sager. Ledelsen eller særligt udvalgte medarbejdere kvalitetssikrer generelt set også de svære sager.

På tværs af socialtilsyn fremhæver tilsynskonsulenterne desuden fælles faglige drøftelser, på f.eks. teammøder eller fagdage, som væsentlige for ensartethed. Drøftelserne kan omhandle indikatorer, temaer, kvalitetsscorer eller generelle emner. I et tilsyn kan de f.eks. drøfte kvalitetsscorer på tværs af sektioner, når de afholder ledelsestilsyn. Lederne udtrækker et antal tilsynsrapporter og drøfter dem på tværs. Herunder drøftes og vurderes kvalitetsscorerne og de skriftlige bedømmelser, der ligger til grund. Tilsynskonsulenterne får herefter en tilbagemelding. Alle socialtilsyn har udviklingskonsulenter/fagkoordinatorer ansat, som på forskellig måde arbejder på at understøtte ensartethed, f.eks. ved implementeringen af nye indikatorer, hvor indikatorteksten drøftes og operationaliseres i forhold til at sikre en ensartet tilgang.

Oplæring af nye medarbejdere

Ensartede kvalitetsvurderinger og brug af kvalitetsscorer understøttes også gennem introduktion og oplæring af nye medarbejdere. Denne introduktion og oplæring består af både udlevering af skriftligt materiale, intro-oplæg, sidemandsoplæring og feedback på f.eks. tilsynsrapporter.

Tiltag til at understøtte ensartethed på tværs af socialtilsyn

Lederne i socialtilsynene oplyser, at der ikke bliver samarbejdet på tværs af socialtilsynene specifikt om kvalitetsscorer eller skalaen. Dog drøftes nye indikatorer i ledelsesnetværket, herunder bedømmelsen af disse. Ledere fra to forskellige tilsyn fortæller desuden, at der kan være konkrete sager, som drøftes på tværs, f.eks. i forbindelse med overdragelse af sager fra et

¹⁰ Socialtilsynene kan have andet relevant materiale vedrørende kvalitetsscorer og kan siden dataforespørgslen i foråret 2023, have udarbejdet øvrigt materiale om kvalitetsscorer. Beskrivelsen af skriftligt materiale er ikke udtømmende men skal ses som eksempler på understøttende materiale.

socialtilsyn til et andet. I disse tilfælde er oplevelsen, at socialtilsynene har en ensartet praksis, når de udfolder de faglige begrundelser for bedømmelserne. En leder fortæller, at socialtilsynene også i nogle tilfælde har delt relevante materialer, bl.a. har Socialtilsyn Syd delt deres manual til inspiration for de andre tilsyn.

Udfordringer forbundet med kvalitetsscorer

Både tilsynskonsulenter og ledere på tværs af tilsynene peger på flere forskellige udfordringer med brug af kvalitetsscorerne. Nogle udfordringer går på tværs af tilbuds- og plejefamilieområdet. Det handler dels om, at en del indikatorer er komplekse og indebærer stor grad af fagligt skøn. Dels peges der på, at kvalitetsmodellens fokus på resultater og dens generiske karakter giver udfordringer.

På tilbudsområdet er det særligt i forhold til udvalgte tilbudstyper, krisecentre, hjemløse boformer og misbrugsbehandlingstilbud, hvor nogle indikatorer opleves som ikke relevante og bedømmelserne dermed ikke opleves retvisende for kvaliteten.

På plejefamilieområdet fremstår det som en generel udfordring at indikatorerne har fokus på resultater idet oplevelsen er, at det dermed er det aktuelle barn i plejes funktionsniveau og ikke plejefamiliens kvalitet, der bedømmes på.

Komplekse indikatorer

På tværs af socialtilsyn peger tilsynskonsulenterne generelt på, at en del indikatorer er komplekse og dermed krævende at belyse og bedømme.

Ved nogle indikatorer er der mange faktorer, der skal inddrages i bedømmelsen, og det kan skabe forskellige grundlag for bedømmelsen fra tilsynskonsulent til tilsynskonsulent, fordi de enkelte faktorer kan vægtes forskelligt.

Der peges også på, at nogle indikatorer indeholder flere elementer, som alle skal bedømmes. Som eksempel nævnes indikator 1.a. for tilbud, hvor det skal vurderes, om tilbuddet opstiller mål, gør det i samarbejde med borgeren, følger op på målene og bruger opfølgningen til udvikling og læring.

Endelig er der indikatorer, der indeholder begreber, som kan tolkes forskelligt, og dermed lægger op til et stort fagligt skøn. Af eksempler på dette nævnes *stabilt fremmøde*, om brugen af ikke-fastansatte medarbejdere er *hensigtsmæssig*, eller om tilbuddet er i stand til at udøve en *systematisk pædagogisk indsats*. Tilsynskonsulenterne udtrykker i den forbindelse, at det er afgørende for ensartetheden, at begreber i indikatorer afklares.

Socialtilsyn Syd adskiller sig på dette område, idet de har en manual, der blandt andet omfatter definitioner af alle begreber. Det er indtrykket fra interviewene, at manualen understøtter en mere ensartet tilgang til forståelsen og bedømmelsen af indikatorerne på tværs af tilsynskonsulenter i Socialtilsyn Syd end i de øvrige socialtilsyn.

Kvalitetsmodellens fokus på resultater

Kvalitetsmodellens fokus på resultater for borgerne, særligt i indikatorerne, opleves i nogle tilfælde som en udfordring. På tilbudsområdet er det særligt temaet uddannelse og beskæftigelse, der bliver fremhævet i denne sammenhæng, hvor udfordringerne gælder særligt aflastningstilbud, misbrugsbehandlingstilbud, hjemløse boformer og krisecentre.

På plejefamilieområdet peges der på, at plejefamilier vurderes på, i hvilke grad barnet f.eks. er i skole, indgår i sociale aktiviteter, trives mv. Dette betyder, ifølge tilsynskonsulenter og ledere, at det er faktuelle forhold omkring det enkelte barn, der bedømmes, og at kvalitetsscorerne bliver et udtryk for barnets funktionsniveau og ikke plejefamiliens kvalitet. Det betyder desuden, at kvalitetsvurderingen får karakter af et øjebliksbillede, som kan ændre sig, alt efter hvilke børn i pleje en plejefamilie aktuelt har.

Ikke-relevante indikatorer

På tværs af socialtilsyn peger både tilsynskonsulenter og ledere på, at nogle af indikatorerne ikke altid er relevante, og at kvalitetsscorerne dermed ikke er retvisende for kvaliteten.

Nogle tilbud og plejefamilier bliver således bedømt på forhold, som opleves som værende ikke-relevante set i forhold til tilbuddets målgruppe eller opgave. Dette betyder, at tilbuddene bliver bedømt lavt på disse indikatorer, uden at det nødvendigvis er udtryk for mangler ved kvaliteten.

Som eksempel på dette nævnes tilbud med pladser til aflastning, hvor oplevelsen er, at tilbud kan blive bedømt lavt på indikatorer, hvor tilbuddet ikke har en opgave i forhold til det, indikatorerne omhandler.

På plejefamilieområdet peges særligt på, at plejefamilierne f.eks. bliver bedømt på, hvorvidt de kender målene, der er opstillet for anbringelsen eller støtteopholdet i barnets handleplan, og hvorvidt de kan redegøre for, hvordan de understøtter opfyldelsen af målene.

Tilsynskonsulenterne problematiserer, at plejefamilierne ikke har mulighed for at opfylde indikatoren, hvis sagsbehandleren ikke har udarbejdet en handleplan, eller hvis de ikke har fået udleveret relevante dele af handleplanen.

Der nævnes desuden udfordringer omkring plejefamilier, der alene har støtteopholds-opgaver og plejefamilier med spædbørn. Det opleves f.eks. ikke som relevant, at disse plejefamilier vurderes på, om barnet kommer stabilt i skole eller deltager i sociale aktiviteter i det omgivende samfund, da deres opgave kan være begrænset til weekender og ferier, og dermed ikke omfatter barnets skolegang eller fritid. Tilsynskonsulenterne fremhæver ligeledes, at der er udfordringer med at bedømme indikatorerne, når en plejefamilie har flere børn i pleje. En plejefamilie kan f.eks. have et barn i skolealderen, som kommer stabilt i skole og et spædbarn (som på grund af alderen ikke er i dagtilbud). Ved bedømmelse af indikator 1.a vil det trække ned, at spædbaret ikke er i dagtilbud. Scoren vil således afspejle et forhold, som reelt set ikke er relevant.

Socialtilsynene giver udtryk for, at de bruger meget tid og energi på at håndtere den forvirring og frustration, som ikke-relevante indikatorer og "uretfærdig" lav bedømmelse på grund af kvalitetsmodellens fokus på resultater medfører hos både tilbud og plejefamilier og hos tilsynskonsulenterne selv.

I dialogen med plejefamilier og tilbud forsøger tilsynskonsulenterne at håndtere dette ved at få tilbud og plejefamilier til at interessere sig for og fokusere på de skriftlige bedømmelser frem for kvalitetsscorerne. I tilsynsrapporterne håndterer tilsynskonsulenterne det ved at skrive på kriterieniveau, hvor andre forhold end indikatorerne kan inddrages i vurderingen, og socialtilsynene kan anerkende tilbuddene og plejefamilierne for forhold, som socialtilsynene finder (mere) relevant.

Endelig har flere socialtilsyn en standardtekst til brug på kriterieniveau, som udtrykker, at de lave bedømmelser af indikatorerne i disse tilfælde ikke er udtryk for dårlig kvalitet. Socialtilsynene har endvidere en læsevejledning til tilsynsrapporten, som skal tydeliggøre over for tilbud og plejefamilier, hvordan scorerne fungerer.

Tilbud med flere afdelinger

Nogle tilsynskonsulenter fremhæver, at tilbud med flere afdelinger giver udfordringer, når indikatorerne skal bedømmes samlet på tværs af afdelinger. Det er ikke afdækket i undersøgelsen, hvilken praksis socialtilsynene har for bedømmelse af indikatorerne i tilbud med flere afdelinger, men nogle tilsynskonsulenter fortæller, at de som fast systematik scorer efter "laveste fællesnævner", hvilket vil sige, at der bedømmes ud fra den afdeling, der bedømmes lavest. Det kan betyde, at en eller flere indikatorer bedømmes lavt for tilbuddet samlet set, selvom der på nogle afdelinger ikke er kvalitetsmangler. Kvalitetsscorerne giver her ikke et fyldestgørende billede af kvaliteten.

Nogle tilsynskonsulenter har erfaring med afdelinger i store tilbud, som ikke kan genkende deres praksis i beskrivelserne og i kvalitetsscorerne, fordi afdelingerne ikke nødvendigvis kender til hinandens praksis. Dette bliver italesat som en udfordring for både tilsynskonsulenter og tilbuddene. Det nævnes også, at det er en udfordring, hvis der er tale om meget store tilbud, f.eks. et tilbud med 100 borgere, hvor det trækker ned, hvis få borgere ikke trives.

Scoring i særlige situationer

Socialtilsynene har lokale retningslinjer for scoring af indikatorer i særlige situationer. Dette gælder hovedsageligt på plejefamilieområdet, mens undersøgelsen kun peger på en enkelt situation på tilbudsområdet, der relaterer sig voksertilbud, som har pladser til børn og unge. Da der er nogle indikatorer, der kun gælder for børn og unge tilbud, bliver disse indikatorer automatisk genereret i tilsynsrapporten, uanset om der aktuelt er indskrevet børn og unge i tilbuddet. Pladserne kan være ledige i perioder, og i disse tilfælde bliver de indikatorer, der gælder for børn og unge tilbud, scoret 1 med den begrundelse, at indikatorerne ikke er mulige at bedømme på grund af manglende data.

Scoring af plejefamilier midlertidigt uden børn

Plejefamilier i drift kan have perioder, hvor de ikke har et barn i pleje. Dette giver udfordringer i forhold til at bedømme de indikatorer, der tager udgangspunkt i det eller de konkrete børn i pleje.

Socialtilsyn Midt og Socialtilsyn Hovedstaden har som fast fremgangsmåde at score 1 på udvalgte indikatorer. Dette ud fra en betragtning om, at der er indikatorer, der alene går på barnet, som ikke kan bedømmes, mens andre indikatorer godt kan bedømmes. Formålet med denne faste fremgangsmåde er at sikre ensartethed internt i socialtilsynet, og scoren 1 bruges som løsning, fordi det ikke er en mulighed at score indikatorerne 0. Det er imidlertid ikke de samme indikatorer, der scores 1 i de to socialtilsyn.

Socialtilsyn Øst har som fast praksis at score samtlige indikatorer 1. Dette begrundes af Socialtilsyn Øst med, at der i samtlige indikatorer og deres ordlyd tages udgangspunkt i det eller de konkrete børn. Socialtilsyn Øst oplyser, at de generelt arbejder med "perspektivskift" mellem indikator og kriterie, hvilket indebærer, at indikatorerne bedømmes i relation til konkrete børn eller den konkrete opgave. Derimod er der i vurderingen af kriteriet fokus på plejefamiliens generelle indsats, kompetencer og muligheder rettet mod aktuelle såvel som potentielle børn i

pleje. Alle tre socialtilsyn, som scorer 1, har hver deres standardtekst, som skrives under indikatoren eller kriteriet. Teksten skal gøre det tydeligt, at scoren 1 alene er udtryk for, at plejefamilien ikke aktuelt har indskrevet børn i pleje og dermed ikke er udtryk for mangler i kvaliteten.

I Socialtilsyn Nord og Socialtilsyn Syd scores indikatorerne ikke pr. automatik 1. Socialtilsyn Nord har som fast systematik at fastholde bedømmelsen, og dermed også scoren, fra seneste tilsyn, medmindre der er forhold i plejefamilien, der efter et fagligt skøn kræver ændring af bedømmelsen. Dette gøres for at undgå for mange ændringer, hvis der ikke er en konkret årsag til det.

I Socialtilsyn Syd, bedømmes indikatorerne ud fra det kendskab, der i forvejen er til plejefamilien. Overvejelserne bag dette er, at det er muligt og giver et mere retvisende billede af plejefamiliens kvalitet.

Flere tilsynskonsulenter på tværs af de socialtilsyn, der som automatik scorer indikatorerne 1, giver udtryk for, at den praksis ikke altid giver mening for dem, da plejefamilien kan have vist igennem tidligere opgaver, at de godt kan opfylde indikatorerne. Den automatiske score på 1 er derfor ikke et udtryk for plejefamiliens kvalitet, hvilket kan være et dilemma for tilsynskonsulenterne. Desuden er der nogle tilsynskonsulenter, der fortæller, at de oplever at ikke alle kollegaer følger den fastlagte praksis konsekvent. Flere tilsynskonsulenter peger også på, at deres praksis med at score 1 er ressourcekrævende, da tilsynskonsulenterne skal rette indikatorerne igennem, når en plejefamilie ikke har et barn i pleje, og ved næste tilsyn kan plejefamilien have fået et barn i pleje, og så skal det tilrettes igen. Flere foreslår, at bedømmelse og scorer burde blive stående i perioder, hvor plejefamilien ikke har børn.

Scoring af nye plejefamilier uden børn

Der kan gå et stykke tid, inden nygodkendte plejefamilier får et barn i pleje, og før socialtilsynet får gennemført et tilsyn. Det sker derfor, at socialtilsynene af tekniske årsager er nødt til at score indikatorerne, da upload af data til Tilbudsportalen kræver en kvalitetsmodel, hvor indikatorerne er bedømt, når plejefamilien teknisk har status af at være 'i drift'. I disse tilfælde har socialtilsynene forskellig praksis. Socialtilsyn Øst, Socialtilsyn Midt og Socialtilsyn Hovedstaden har ved nye plejefamilier uden børn samme praksis, som er beskrevet under afsnittet om plejefamilier, som midlertidigt ikke har børn.

I Socialtilsyn Nord er praksis, at ved tilsyn af en nygodkendt plejefamilie, hvor der ikke er flyttet børn ind, fastholdes indledningen på den skriftlige bedømmelse af indikatoren med "forventes at kunne...". Samtidig scores der 1 som udgangspunkt for alle indikatorer.

Socialtilsyn Syd scorer i disse situationer alle indikatorer 4, og skriver som standard, at scoren alene er foretaget med det formål at ændre plejefamiliens resultat på Tilbudsportalen.



Social- og Boligstyrelsen
Edisonsvej 1
5000 Odense C
Tlf.: 72 42 37 00

www.sbst.dk