



Socialstyrelsen

Faglig vejledning om det risikobaserede socialtilsyn

Auditfunktionen ift. socialtilsynet
Maj 2022

Viden til gavn

Publikationen er udgivet af

Socialstyrelsen

Edisonsvej 1

5000 Odense C

Tlf: 72 42 37 00

E-mail: info@socialstyrelsen.dk

www.socialstyrelsen.dk

Indhold udarbejdet af

Rambøll Management Consulting

i samarbejde med Socialstyrelsen.

Download eller se rapporten på

www.socialstyrelsen.dk.

Der kan frit citeres fra rapporten med angivelse af kilde.

ISBN: 978-87-94059-96-1

Indhold

1. INDLEDNING	1
LÆSEVEJLEDNING	2
2. RAMMESÆTNING AF DET RISIKOBASEREDE SOCIALTILSYN	3
3. KERNEELEMENTER I DET RISIKOBASEREDE SOCIALTILSYN	5
KERNEELEMENT 1: UNDERSTØT OPBYGNINGEN AF AKTUELT BEDSTE VIDEN I RISIKOVURDERINGEN	7
KERNEELEMENT 2: UNDERSTØT VIDEN OM RISICI PÅ BAGGRUND AF INDSAMLING OG ANALYSE AF AGGREGEREDE DATA	10
KERNEELEMENT 3: UNDERSTØT, AT ALLE DRIFTSORIENTEREDE TILSYN SKER MED AFSÆT I EN SYSTEMATISK RISIKOVURDERING	12
KERNEELEMENT 4: UNDERSTØT, AT TILSYNSINTENSITETEN AFSPEJLER RISIKOVURDERINGEN	15
4. INDSATSOMRÅDER FOR IMPLEMENTERING AF EN FÆLLES TILGANG	18
5. METODER OG KILDER	20
6. LITTERATURLISTE	23
7. BILAG	24
BILAG 1: OPSAMLING AF TVÆRGÅENDE RISIKOPARAMETRE	24
BILAG 2: DEFINITION AF RISIKOKATEGORIER	28
BILAG 3: UNDERSØGELSESDSIGN	29

1. Indledning

Socialstyrelsen giver med denne faglige vejledning anbefalinger til, hvordan socialtilsynets ledelser bør styrke organiseringen og tilrettelæggelsen af arbejdet med at udmønte det risikobaserede tilsyn, så tilsynspraksis bygger på et fælles grundlag og tilgang på tværs af de fem socialtilsyn.

Det risikobaserede tilsyn er et centralt princip i lovgivningen, som angiver socialtilsynets forpligtelse til at tilrettelægge tilsynsindsatsen i tilbud og plejefamilier, som er omfattet af lov om socialtilsyn (herefter socialtilsynsloven)¹. Socialtilsynet skal under hensyn til forholdene og historikken i det enkelte tilbud vurdere behovet for tilsynsintensitet. Dette også med henblik på kontrol og/eller udvikling i forhold til det enkelte sociale tilbud og plejefamilie.

Det afgørende er – blandt andet af hensyn til tilbuddenes og borgernes retssikkerhed – at socialtilsynet står på et solidt og fælles fagligt grundlag og reagerer på samme måde i forhold til at sikre, at sociale tilbud og plejefamilier skaber en reel og positiv forskel, der bidrager til borgernes trivsel og udvikling.

En vejledning til socialtilsynets ledelser

Socialtilsynet har siden 2014 haft deres gang hos hovedparten af alle sociale tilbud og plejefamilier i Danmark, og har over årene udviklet sig til centrale vidensorganisationer i forhold til det specialiserede socialområde. Socialtilsynet har lokalt arbejdet med at opbygge af viden om, hvordan det risikobaserede socialtilsyn kan omsættes i praksis. Denne faglige vejledning fokuserer på at udnytte de muligheder, et styrket fagligt samarbejde på tværs af de fem socialtilsyn giver i forhold til at opbygge en fælles videnskapacitet om risikoparametre på nationalt niveau, herunder også understøtte faglige og metodiske synergier på tværs af de fem socialtilsyn og dermed øge effekten af det risikobaserede tilsyn til gavn for borgerne. Opbygningen af en fælles videnskapacitet styrker samtidig socialtilsynets mulighed for at reagere proaktivt og bidrage til udvikling og dialog² med sociale tilbud og plejefamilier, inden forholdene eventuelt udvikler sig i negativ retning og får betydning for borgernes trivsel og udvikling. Overordnet set anbefaler Socialstyrelsen med den faglige vejledning om det risikobaserede socialtilsyn, at socialtilsynet i højere grad balancerer lovgivers intention om at føre kontrol med sociale tilbud og plejefamilier, samtidig med at de udvikler kvaliteten gennem en proaktiv tilgang til tilsynsopgaven. Vejledningen henvender sig til socialtilsynets ledelser, fordi en styrkelse af det risikobaserede socialtilsyn forudsætter ledelsesmæssige beslutninger om fælles grundlag og tilgange, når den faglige vejlednings konkrete anbefalinger skal udmøntes i praksis.

Fire kerneelementer for det risikobaserede tilsyn

Socialstyrelsens anbefalinger i den faglige vejledning knytter sig til fire kerneelementer, hvor der vurderes at være et særligt behov for, at socialtilsynets ledelser træffer beslutninger og koordinerer fælles aktiviteter. Kerneelementerne 1 og 2 omfatter en fælles opbygning af viden om risici og en databaseret praksis, som tilsammen kan understøtte det risikobaserede socialtilsyn. Kerneelementerne 3 og 4 omfatter endvidere en fælles tilgang til inddeling af tilbud i risikokategorier og tilrettelæggelse af tilsynsintensiteten. Kerneelementerne i den faglige vejledning er ikke udtømmende, men et udtryk for centrale elementer, som de fem socialtilsyn i første omgang anbefales at etablere en fælles praksis for. Anbefalingerne, som knytter sig til fire kerneelementer, opsummeres i afsnit 3.

Figur 1: De fire kerneelementer



¹ Socialtilsynsloven (retsinformation.dk)

² Jf. Faglig vejledning om socialtilsynenes dialogforpligtelse, Socialstyrelsen, 2021.

Socialstyrelsens anbefalinger i den faglige vejledning udpeger en række skridt i forhold til at etablere en styrket og koordineret udvikling af det risikobaserede tilsyn. Der forestår efterfølgende et udviklings- og implementeringsarbejde med at operationalisere den faglige vejlednings anbefalinger i tilsynet med de enkelte tilbud og plejefamilier, hvor Socialstyrelsen også vil påtage sig en rolle i forhold til at understøtte dette arbejde, jf. afsnit 4. Den faglige vejledning giver endvidere både socialtilsynet og Socialstyrelsen et afsæt for at følge op på, hvordan de fem socialtilsyn arbejder med centrale elementer i det risikobaserede tilsyn.

Socialstyrelsen skal bemærke, at denne vejledning ikke har karakter af en juridisk bindende vejledning i forhold til lov om socialtilsyn. Rambøll Management Consulting har udarbejdet vejledningen i samarbejde med Socialstyrelsen som et led i udmøntningen af lov om socialtilsyn, § 24.

Læsevejledning

Den faglige vejledning består af fem hovedafsnit. Foruden vejledningens **indledende** afsnit 1 indeholder afsnit 2 en **rammesætning** af det risikobaserede socialtilsyn ud fra centrale elementer i lovgivers intentioner. I afsnit 3 gennemgås de **fire kerneelementer**, som ud fra et ledelsesmæssigt og organisatorisk perspektiv kan styrke det risikobaserede tilsyn såvel lokalt som nationalt. I afsnit 4 udpeges centrale indsatsområder for den fortsatte udviklings- og implementeringsindsats. Afsnit 5 indeholder en beskrivelse af den metodiske tilgang og et overblik over det **samlede grundlag**, som vejledningen er udarbejdet ud fra.

Bilagene indeholder konkrete eksempler på redskaber, som der løbende er henvist til i teksten i afsnit 3.

I socialtilsynsloven er den risikobaserede tilgang styrende for tilsynet med både tilbud og plejefamilier. Af hensyn til læsevenligheden anvendes 'tilbud' som en samlet betegnelse for både sociale tilbud og plejefamilier, der er omfattet af lov om socialtilsyn, § 4. Desuden anvendes begrebet 'tilsynskonsulenter' som en samlet betegnelse for alle faggrupper, som arbejder med tilsynsopgaven, uanset deres faglige baggrund.

2. Rammesætning af det risikobaserede socialtilsyn

I dette afsnit beskrives udvalgte elementer i socialtilsynets lovgivning og lovgivers intentioner, som i særlig grad har betydning for forståelsen og udmøntningen af det risikobaserede socialtilsyn med tilbud og plejefamilier. De styrende rammer for socialtilsynets virke, fremgår hovedsagelig af:

- Lov om socialtilsyn, LBK nr. 171 af 28. januar 2022 (*socialtilsynsloven*)
- Bekendtgørelse om socialtilsyn nr. 2665 af 28 december 2021³ (*socialtilsynsbekendtgørelsen*).

Systematisk, ensartet og fagligt kompetent opgavevaretagelse

Ifølge socialtilsynslovens § 1 er de fem socialtilsyn forpligtet til at udøve en systematisk, ensartet, uvildig⁴ og fagligt kompetent godkendelse og tilsyn med tilbud med henblik på at bidrage til at fastholde og udvikle kvaliteten. Det er lovgivers intention, at de personer, som varetager tilsynet med tilbuddene, er fagligt kompetente, herunder har en stærk faglig indsigt i blandt andet økonomi, jura, pædagogik og sociale metoder. Det er endvidere lovgivers intention, at socialtilsynet skal kunne udfordre tilbuddene på eksempelvis deres pædagogiske tilgang, på deres behandling af borgerne og på deres styringsmæssige forhold som f.eks. økonomien. Socialtilsynet skal derfor altid være to skridt foran⁵.

I socialtilsynsloven er der særligt fokus på, at socialtilsynet har en mere ensartet og fælles funderet tilgang til opgavevaretagelsen. Blandt andet af hensyn til at øge retssikkerheden for tilbuddene, og dermed også for borgerne i tilbuddene. Udmøntningen af lovgivningen forudsætter, at socialtilsynet både ledelsesmæssigt og organisatorisk samarbejder om at sikre et fælles grundlag og tilgange, hvad angår det risikobaserede socialtilsyn. Det er derfor en gennemgående præmis i den faglige vejledning, at de fem socialtilsyn bør styrke samarbejdet for at udmønte det risikobaserede socialtilsyn, så det er systematisk, ensartet og fagligt kompetent på tværs af landet.

Kvalitetsvurderingen

Ifølge socialtilsynslovens § 7 skal socialtilsynet godkende og føre driftsorienteret tilsyn med tilbud, der er omfattet af socialtilsynsloven. Socialtilsynet skal sikre, at et tilbud opfylder betingelserne i socialtilsynsloven og forventes at have den fornødne kvalitet for at blive godkendt, samt at tilbuddet fortsat opfylder betingelserne og har den fornødne kvalitet for at forblive godkendt.

Socialtilsynet er forpligtet til at anvende kvalitetsmodellen, jf. socialtilsynsbekendtgørelsens bilag 1 og 2, som udgør den centrale og generiske ramme for socialtilsynets vurdering af, om der er den fornødne generelle kvalitet i tilbuddet. Kvalitetsmodellen udgør et overordnet udgangspunkt for vurderingen af tilsynsintensiteten, som, jf. socialtilsynsbekendtgørelsens § 6, skal tilrettelægges efter forholdene og fastsættes af socialtilsynet efter en risikovurdering. Kvalitetsmodellen giver derudover mulighed for dialog med tilbuddet, der bygger på et transparent og ensartet grundlag.

Økonomisk tilsyn med tilbud og plejefamilier

Det er imidlertid ikke udelukkende tilbuddets kvalitet i henhold til kvalitetsmodellen, som har betydning for risikovurderingen og tilrettelæggelsen af tilsynsintensiteten. Tilbuddenes kvalitet vurderes også på baggrund af deres økonomi, hvilket isoleret set kan give anledning til et intensiveret tilsyn, såfremt der f.eks.

³ Bekendtgørelse om socialtilsyn, retsinformation.dk

⁴ Det bemærkes, at begrebet uvildigt ikke adresseres i den faglige vejledning, da begrebet refererer til, at ingen socialtilsynskommuner må føre tilsyn med egne tilbud.

⁵ L 205 – 2012-13 (som fremsat): Forslag til lov om socialtilsyn. / Folketinget / ft.dk

ikke er gennemsigthed i et tilbuds økonomi, eller en plejefamilies økonomi ændrer sig væsentligt. Da det i praksis ofte er medarbejdere med socialfaglige, juridiske og økonomiske fagligheder, som vurderer de forskellige aspekter af tilbuddets kvalitet, forudsætter en fagligt kompetent risikovurdering og tilrettelæggelse af tilsynsintensiteten, at tilsynsarbejdet koordineres mellem de involverede medarbejdere og vurderes i en sammenhæng. Hvis dette ikke sker, kan det indebære en risiko for at væsentlige forhold eller sammenhænge overses, som kan have negativ betydning for kvaliteten.

Tilsynsintensitet og risikovurdering

Det fremgår af socialtilsynslovens § 7, at socialtilsynet skal aflægge mindst et årligt tilsynsbesøg i hvert tilbud. I tilbud med flere afdelinger skal der aflægges et årligt tilsynsbesøg på hver afdeling. Kravet om et årligt tilsynsbesøg er et minimumskrav, og en understregning af, at tilsynsbesøget, i form af besigtigelse af og dialog med tilbuddet, er en vigtig kilde til information.

Det er op til socialtilsynet at vurdere, hvordan tilsynet skal tilrettelægges i forhold til det enkelte tilbud, herunder blandt andet hvornår og hvor mange tilsynsbesøg der skal aflægges, og hvorvidt disse skal være anmeldte eller uanmeldte under hensyntagen til forholdene og historikken i forhold til det konkrete tilbud.

Socialtilsynet har, i forbindelse med opgavevaretagelsen, vide beføjelser til at indhente oplysninger fra blandt andet borgere i tilbuddet, ansatte, sagsbehandlere i de kommuner, som har ansvar for de enkelte borgeres ophold i tilbuddet, samt fra andre relevante personer, f.eks. forældre til et barn anbragt i en plejefamilie. Oplysningerne kan dog kun indhentes i det omfang de er relevante og nødvendige for socialtilsynets opgavevaretagelse i forhold til det enkelte tilbud eller den enkelte plejefamilie. Socialtilsynet modtager derudover oplysninger om tilbuddenes økonomi, indberetninger om magtanvendelser og anonyme henvendelser om bekymrende forhold. Tilbuddene har endvidere pligt til at orientere socialtilsynet om væsentlige ændringer samt bekymrende forhold og hændelser. Beføjelserne udtrykker samlet set lovgivers intention om, at socialtilsynets vurdering af kvaliteten skal hvile på et solidt og aktuelt vidensgrundlag.

I relation til det risikobaserede socialtilsyn indebærer dette, at eventuelle risici identificeres på forskellige måder. Både gennem tilsynsarbejdet med kvalitetsvurderingen, whistleblows, indberetninger om magtanvendelser mv., og gennem forhold, der på baggrund af risikovurderingen kan betyde, at tilsynsintensiteten skal øges.

Ifølge socialtilsynsbekendtgørelsens § 6 skal tilsynsintensiteten i det driftsorienterede tilsyn tilrettelægges efter forholdene og fastsættes af socialtilsynet efter en risikovurdering. Dette skal blandt andet sikre, at tilsynsindsatsen målrettes tilbud, hvor der er forhold, som giver anledning til at holde ekstra øje, eller med henblik på kontrol eller udvikling – dog under hensyntagen til, at tilsynet skal tilrettelægges, så det løbende følger op på godkendelsesgrundlaget og sikrer, at tilbud og plejefamilier fortsat har den fornødne kvalitet.

Tilsynsintensitet omhandler blandt andet en variation i forhold til (Socialstyrelsens vidensgrundlag 2017):

- Omfanget af skriftlige og økonomiske oplysninger, der indhentes af socialtilsynet
- Hyppigheden af tilsynsbesøg
- Valg af dataindsamlingsmetoder, herunder f.eks. brug af observation og inddragelse af pårørende
- Brugen af anmeldte og uanmeldte tilsynsbesøg
- Tidsforbruget i forbindelse med tilsynsbesøg, herunder omfanget af interview og observation
- Niveauet og formen på afrapportering, herunder f.eks. om alle tilsynsbesøg skal ses afspejlet i tilsynsrapporten/kvalitetsvurderingen
- Niveauet for opfølgning og dialog med tilbuddet.

Risici i sociale tilbud er en bred betegnelse for forhold i sociale tilbud, der indikerer eller har en negativ betydning for tilbuddets kvalitet og for borgernes trivsel og udvikling.

Risikovurdering er det professionelle faglige skøn, der har særligt fokus på forhold i tilbuddet, der i negativ betydning har eller kan få indflydelse på tilbuddets indsats i forhold til at forbedre borgernes situation og bidrage til borgernes trivsel.

3. Kerneelementer i det risikobaserede socialtilsyn

I dette afsnit opsummeres indholdet i de fire kerneelementer i vejledningen. De fire kerneelementer udgør Socialstyrelsens anbefalinger til, hvordan socialtilsynets ledelser i et fælles samarbejde skaber ledelsesmæssige og organisatoriske forudsætninger for, at det risikobaserede socialtilsyn udmøntes systematisk, ensartet og fagligt kompetent.

To elementer omhandler forhold om **viden** (kerneelementerne 1 og 2), der er en central forudsætning for at kunne arbejde fagligt kompetent med kvalitetsvurderingen, risikovurderingen (kerneelement 3) og tilrettelæggelse af tilsynsintensiteten (kerneelement 4).

Konkret indebærer kerneelement 1, at socialtilsynets ledelser og organisering understøtter opbygning af **aktuelt bedste viden** om målgrupper og tilbudstyper i organisationen, så denne viden kan informere risikovurderingen. Kerneelement 2 indebærer, at socialtilsynets ledelser og organisering understøtter opbygning af videnskapacitet i form af en systematisk tilgang til analyse og opsamling af **aggregerede data** på tværs af socialtilsyn, målgrupper og tilbudstyper.

Kerneelementerne 3 og 4 omhandler tilgange til at understøtte organisatorisk viden om risikovurdering og tilsynsintensitet. Konkret indebærer kerneelement 3, at socialtilsynets ledelser inddeler tilbuddene i **risikokategorier**, som overordnet angiver, hvad der kendetegner tilbud med betydelige, moderate eller få forhold, som giver anledning til øget tilsynsintensitet.

Kerneelement 4 omhandler, hvordan socialtilsynets ledelser kan styrke et fælles grundlag for **tilrettelæggelse af tilsynsintensiteten**, der afspejler den aktuelle risikovurdering.

Kerneelementer beskriver, hvilke elementer der skal ses afspejlet i en konkret tilgang, for at tilgangen kan siges at være i anvendelse. Beskrivelsen er afgørende for, at tilgangen kan implementeres og evalueres. Der vil være lokale variationer i, hvordan tilgangen konkret anvendes, men de elementer, der fremgår af beskrivelsen, er alle nødvendige for at efterleve tilgangen. I den faglige vejledning om det risikobaserede socialtilsyn indgår kerneelementerne i en sammenhæng, hvor de supplerer hinanden og er hinandens forudsætninger.

Fælles grundlag og tilgang

De fire kerneelementer bør omsættes i et fælles samarbejde mellem de fem socialtilsyn. Dette er centralt i forhold til at opbygge videnskapacitet og opnå en fælles forståelse af, hvordan de konkrete anbefalinger under hvert kerneelement kan omsættes i praksis.

Praksisbeskrivelser og anbefalinger retter sig dermed både mod det fælles og lokale niveau.

Nedenfor opsummeres Socialstyrelsens anbefalinger til socialtilsynets ledelser.

Kerneelement 1

Understøt opbygningen af aktuelt bedste viden i risikovurderingen

Socialstyrelsen anbefaler, at socialtilsynets ledelser:

- Understøtter systematisk vidensflow til og i socialtilsynet
- Sikrer adgang til aktuelt bedste viden gennem organiseringen, fx i specialiserede teams
- Etablerer faglige netværk, der deler viden internt og på tværs af socialtilsynene.

Kerneelement 2

Understøt viden om risici på baggrund af indsamling og analyse af aggregerede data

Socialstyrelsen anbefaler, at socialtilsynets ledelser:

- Anvender en databaseret tilgang til identificering af sammenhænge og tværgående risikoparametre, der kan styrke risikovurderingen
- Anvender et fælles redskab, hvor data opsamles og analyseres på tværs af de fem socialtilsyn med henblik på at monitorere og sammenligne tilbud og plejefamilier ud fra tværgående risikoparametre for forskellige tilbuds-/plejefamilietyper og målgrupper.

Kerneelement 3

Understøt, at alle driftsorienterede tilsyn sker med afsæt i en systematisk risikovurdering

Socialstyrelsen anbefaler, at socialtilsynets ledelser:

- Udarbejder fælles beskrivelser af, hvad der kendetegner risikokategorierne *rød*, *gul*, *grøn*, og kategoriserer porteføljen herefter
- Udarbejder fælles vejledninger og procedurer, som understøtter, at risikovurderingen foretages ensartet og systematisk i forhold til alle driftsorienterede tilsyn.

Kerneelement 4

Understøt, at tilsynsintensiteten afspejler risikovurderingen

Socialstyrelsen anbefaler, at socialtilsynets ledelser:

- Udarbejder fælles procedurer for, hvad der overordnet kendetegner tilsynsintensiteten for henholdsvis *røde*, *gule* og *grønne* tilbud.

I de kommende afsnit præsenteres kerneelementerne og deres sammenhæng.

KERNEELEMENT 1: Understøt opbygningen af aktuelt bedste viden i risikovurderingen

Hensigt

Hensigten med det første kerneelement er, at socialtilsynets organisering og ledelser understøtter, at det risikobaserede socialtilsyn tilrettelægges og gennemføres med udgangspunkt i **aktuelt bedste viden** om, hvad der kan udgøre risici i forhold til de målgrupper og tilbudstyper, herunder også plejefamilier, som socialtilsynet fører tilsyn med.

Faglig begrundelse

Begrundelsen for kerneelementet er først og fremmest, at socialtilsynet lovgivningsmæssigt er forpligtet til at arbejde fagligt kompetent, jf. socialtilsynslovens §1. Denne præmis tydeliggør behovet for, at tilsynskonsulenterne har specifik og aktuell faglig viden om tilbudstyper og de målgrupper, som bor på de tilbud og hos de plejefamilier, der indgår i tilsynskonsulenternes portefølje. Dette er en forudsætning for at kunne foretage fagligt kompetente risikovurderinger. Specifik og aktuell faglig viden omfatter viden om målgrupper og målgruppers behov for indsatser, herunder også opdateret teoretisk og praktisk viden om målgruppens særlige kendetegn og behov for støtte. Desuden dækker viden om målgrupper også viden om metoder, deres teoretiske fundament og viden om, hvilke kompetencer anvendelsen af metoderne forudsætter. Viden om tilbudstyper omfatter bl.a. de særlige problemstillinger, der kendetegner forskellige tilbudstyper og konstruktioner, f.eks. socialpsykiatriske botilbud for voksne, jf. servicelovens § 107. Uden indgående og opdateret viden om de enkelte områder er der en risiko for, at tilsynskonsulenterne overser de særlige dilemmaer og udfordringer, der kan have betydning for et givent område, hvilket reducerer deres mulighed for at foretage en kompetent risikovurdering og en målrettet afdækning og vurdering af kvaliteten i tilbud og plejefamilier.

Ledelsen og organiseringen af socialtilsynet spiller en central rolle i at understøtte, at risikovurderingen baseres på aktuelt bedste viden. Således peger forskning og andre undersøgelser på, at der er brug for en strategisk retning for arbejdet med viden og for en organisation, som kan understøtte tilvejebringelsen af ny viden (Skovvang & Bukh 2003; Rambøll 2016; Kongsgaard & Rod 2019; Rambøll 2020; VIVE 2021). Dette indebærer, at socialtilsynet betragter sig selv som en lærende **vidensorganisation**, der etablerer vidensmiljøer, hvor (ny) viden kan deles og fortolkes i lærende fællesskaber i det enkelte socialtilsyn og på tværs af de fem socialtilsyn.

Hvis ledelsen undlader at understøtte en vidensbaseret praksis, vil organisationen typisk være præget af en 'tilfældig videndeling' (Lundgaard Andersen & Liveng 2007; VIVE 2021). Sidstnævnte er ikke befordrende for, at socialtilsynet arbejder som en vidensorganisation og derved heller ikke, at arbejdet med det risikobaserede socialtilsyn tager afsæt i aktuelt bedste viden.

Litteraturen peger konkret på, at ledelsen skal være tydelig om, hvorfor det er vigtigt at arbejde ud fra viden, og hvordan viden kan understøtte risikovurderingen (Rambøll 2016; Rambøll 2020). Det er også vigtigt, at socialtilsynet definerer, hvad der er væsentlig viden, da det hjælper til at målrette både indsamling og anvendelse af relevant viden (Skovvang & Bukh 2003). Vurderingen af, hvad der udgør relevant viden, kan med fordel basere sig på, hvilke videnshuller socialtilsynet oplever i deres eksisterende vidensgrundlag, eller hvilke forhold der er afgørende for opgaveløsningen. Som led i vurderingen er det yderligere vigtigt, at socialtilsynet tager stilling til, hvilken vidensform de anser som relevant i opgaveløsningen (f.eks. teoretisk viden, evidensbaseret viden og/eller praktiker-erfaring).

Kilder peger på vigtigheden af, at socialtilsynet som organisation etablerer en systematisk tilgang til, hvordan organisationen finder ny viden, hvordan denne viden formidles, og hvordan den anvendes i praksis (Christensen & Bukh 2013; Rambøll 2016). Der er brug for, at ledelsen har en klar strategi for, hvordan det

sikres, at alle medarbejdere på tværs af organisationen er opdaterede på organisationens viden (Illeris 2016). Når der deles viden, er det ligeledes vigtigt, at det er en praksisnær viden, som kan anvendes af tilsynskonsulenterne (Rambøll 2020). Der kan derfor også være behov for, at socialtilsynet hjælper med en oversættelse af ny viden i en tilsynsfaglig kontekst.

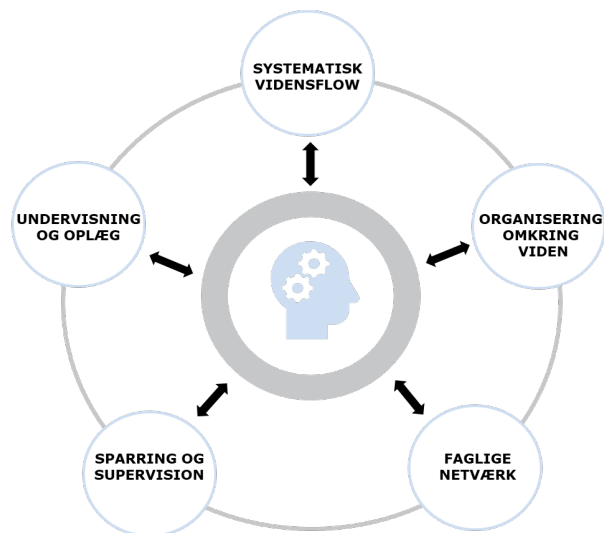
Endelig er det også vigtigt at etablere en kultur, hvor vidensbaseringen af det risikobaserede tilsyn anses som en forandringsproces (Rambøll 2020). Det vil sige, at man ikke skal anse det som et projekt med en slutdato, men i stedet som en proces, der løbende justeres, så arbejdet med risikovurderingen i endnu højere grad har afsæt i aktuelt bedste viden. Forskning peger her på, at faglig ledelse er afgørende for at udvikle og vedligeholde en vidensbaseret læringskultur med fokus på læring (Kongsgaard & Rod 2019; Rambøll 2020).

Praksisbeskrivelse

I praksis betyder kerneelementet, at socialtilsynet videreudvikler sig som en **vidensorganisation**, der kan understøtte, at risikovurderingen tager afsæt i aktuelt bedste viden. Fra praksis og litteraturen kan der peges på fem veje hertil – dette er afspejlet i figuren herunder.

Ledelsen kan for det første understøtte en vidensbasering af risikovurderingen ved at understøtte et **systematisk vidensflow** til og i organisationen. Formålet er at bidrage til, at der løbende kommer ny relevant viden ind, og at denne viden omsættes og gøres tilgængelig for tilsynskonsulenterne, så den bidrager til at kvalificere risikovurderingen. Der er hverken i litteraturen eller hos de fem socialtilsyn en klar systematik for indhentning og bearbejdning af ny viden. Der er dog erfaringer med at indhente viden på forskellige måder. I et socialtilsyn er der uddelegeret et ansvar til faglige koordinatorer, som har ansvaret for at indsamle viden fra nye udgivelser. Koordinatorerne udleder og omsætter vigtige pointer og fremlægger det i faglige fora. Dele af den nye viden kræver mere omsætning end anden viden, som kan anvendes mere direkte i det risikobaserede socialtilsyn. Eksempelvis kan socialtilsynet tilgå relevant viden om risiko- og beskyttelsesfaktorer, socialfaglige indsatser, metoder og målgrupper via ny faglitteratur, rapporter og forskning fra eksempelvis forskningsinstitutioner, VIVE, Socialstyrelsen m.fl. Denne viden vil være relativt enkel at koble til socialtilsynets risikovurderinger. Derimod vil anden ny viden om eksempelvis økonomiske og juridiske forhold kræve, at socialtilsynet i højere grad selv omsætter viden, for at den kan kvalificere risikovurderingerne.

Figur 2: Veje til opbygning af en vidensorganisation



Ledelsen kan dernæst arbejde med at styrke adgangen til den **aktuelt bedste viden gennem organiseringen** af socialtilsynet. Det kan være gennem en organisering af medarbejdere i mindre teams, som kan have et fagligt fokus på bestemte målgrupper, tilbudstyper og lignende. Teamet kan være et afsæt for at opbygge og dele viden og sammen blive informeret og specialiseret inden for bestemte områder. Eksempelvis har et socialtilsyn fokus på, at hvert specialiseret team udpeger kilder og metoder til faglig opkvalificering inden for det pågældende specialområde. Herefter understøtter ledelsen, at der rekvireres vidensoplæg eller lignende. Derudover afsættes der ressourcer til, at alle medarbejdere løbende kan deltage i faglig opkvalificering.

Ledelsen kan også etablere **faglige netværk**, der udgør vidensmiljøer, eksempelvis med fokus på viden om bestemte målgrupper, tilbud eller risiko- og beskyttelsesfaktorer. Eksempelvis har et socialtilsyn gode erfaringer med såkaldte specialefora, hvor udvalgte medarbejdere sammen har fokus på at skabe ny viden. I denne forbindelse er det centralt fortsat at understøtte etableringen af faglige netværk på tværs af de fem socialtilsyn, hvor det er relevant og eksempelvis kan styrke komplekse og små vidensmiljøer.

Når man som socialtilsyn arbejder med en organisering efter målgrupper – i teams eller faglige netværk – er det vigtigt med en opmærksomhed på, at de enkelte teams ikke 'lukker sig om sig selv', hvor viden ikke bliver delt uden for teamet (Rambøll 2020). Det kan være sårbart ved medarbejderudskiftning, ligesom det betyder, at det kun er en bestemt medarbejdergruppe, som kan anvende aktuelt bedste viden i deres risikovurdering. Derfor er det vigtigt som ledelse at skabe sammenhæng på tværs af socialtilsynet (Rambøll 2020, Frimann et al. 2018). Det kan eksempelvis gøre ved at etablere fora, hvor tilsynskonsulenterne på tværs af de fem socialtilsyn sammen kan drøfte tendenser og bevægelser inden for bestemte tematikker eller målgrupper.

Sparring og supervision kan udgøre former for faglige fora for videndeling og drøftelser af, hvad der kendetegner risici i forhold til f.eks. målgrupper og tilbudstyper. Effekten af faglige fora understøttes af litteraturen og praksiserfaringer, som fremhæver, at faglige fora og kollegial sparring kan understøtte den faglige refleksion (Kongsgaard et al. 2019, VIVE 2021). Muligheden for systematisk faglig refleksion over, hvad viden betyder i den enkelte situation og kontekst, samt hvilke øvrige faktorer der også er relevante at inddrage i den samlede risikovurdering, styrker læring, faglighed og kvalitet i organisationen (VIVE 2021). Behovet for videndeling i faglige fora understøtter også omsætningen af Socialstyrelsens anbefalinger i kerneelementerne 2, 3 og 4.

Faglige fora, faglig refleksion og videndeling udgør ikke blot virksomme tilgange til at udmønte kerneelement 1. De er også væsentlige for omsætningen af anbefalingerne i kerneelement 2, 3 og 4. Anvendelsen af faglige fora, faglig refleksion og videndeling kan understøtte en fælles tilgang til, hvordan socialtilsynet arbejder med en databaseret model, som anbefales i kerneelement 2. Derudover kan det understøtte fælles tilgange til omsætning af risikokategorierne samt procedurer og vejledninger for risikovurderinger og valg af tilsynsintensitet, som anbefales i kerneelement 3 og 4.

For at øge læsevenligheden i den faglige vejledning er tilgangene imidlertid kun beskrevet under kerneelement 1.

Endelig kan ledelsen, som det allerede er praksis i flere socialtilsyn, opbygge mere målrettede vidensmiljøer gennem **fælles undervisning og oplæg**, som sætter fokus på et bestemt emne eller en tematik, der opkvalificerer medarbejderne. Det er her et nyttigt greb, at ledelsen har en klar systematik i forhold til at identificere, hvilken viden medarbejderne har brug for.

Med udgangspunkt i kerneelement 1 anbefaler Socialstyrelsen, at socialtilsynets ledelser:

- Understøtter et systematisk vidensflow til og i socialtilsynet
- Sikrer adgang til aktuelt bedste viden gennem organiseringen, f.eks. i specialiserede teams
- Etablerer faglige netværk, der deler viden internt og på tværs af de fem socialtilsyn

KERNEELEMENT 2: Understøt viden om risici på baggrund af indsamling og analyse af aggregerede data

Hensigt

Hensigten med kerneelementet er, at socialtilsynets ledelser understøtter, at de fem socialtilsyn i fællesskab opbygger viden om risici på baggrund af opsamling og analyse af **aggregerede data** på tværs af målgrupper, tilbudstyper og plejefamilier, som er omfattet af lov om socialtilsyn. Kerneelement 2 handler ligesom det første kerneelement om vidensbasering. Der er dog et andet fokus, idet kerneelement 2 i højere grad handler om at opsamle, analysere og anvende den viden, som løbende tilegnes gennem tilsynsopgaven, på tværs af socialtilsynene.

Faglig begrundelse

Socialtilsynet har unik viden om forhold på tilbuds- og plejefamilieområdet, der kan have negativ betydning for kvaliteten af tilbuddene. Der kan opbygges væsentlig viden om risici på et aggregeret niveau ved, at socialtilsynet i fællesskab i højere grad systematiserer den viden, de opbygger gennem tilsynsopgaven.

Tilvejebringelse af viden om risici på et aggregeret niveau kan bidrage til styrkelse af socialtilsynets vidensgrundlag, fordi det:

- giver viden om risikofaktorer i konkrete tilbud og på tværs af tilbud
- understøtter fælles forståelser af, hvad der kan udgøre risici og hermed modvirke vilkårlighed og uensartet praksis
- guider tilsynskonsulenter i vurderinger af og beslutninger om tilsynsintensitet
- informerer og understøtter et mere proaktivt tilsyn
- styrker og informerer de ledelsesmæssige prioriteringer af tilsynsressourcerne (Socialstyrelsen 2017).

For at kunne arbejde løbende med indsamling og analyse af aggregerede data med henblik på at opbygge viden om risici, er det væsentligt, at socialtilsynets ledelser sikrer, at organiseringen på tværs af socialtilsynene understøtter et fælles grundlag og en fælles tilgang til vidensindsamling. Litteraturen peger blandt andet på, at en fast systematik er afgørende for, at der kan opnås et fast flow af viden (Skovvang Christensen & Bukh 2003), og at skriftlige produkter kan udgøre et virksomt redskab til at sikre vidensopbygning i en organisation, da de skriftlige produkter kan anvendes til at afdække tendenser og sammenhænge, som kan være nyttige i planlægningen af det videre arbejde (Skovvang Christensen & Bukh 2003; Rambøll 2020). Litteraturen peger endvidere på, at systemer (f.eks. IT-systemer) kan anvendes til at analysere og opsamle viden på tværs af socialtilsyn (Skovvang Christensen & Bukh 2003).

Praksisbeskrivelse

I praksis betyder kerneelementet, at socialtilsynets ledelser i **fællesskab** bør understøtte en systematisk tilgang til analyse og opsamling af viden om risici. Praksiserfaringer og litteraturen viser, at der er forskellige greb til at understøtte dette arbejde.

Erfaringer fra et udviklingsarbejde mellem Socialstyrelsens Auditfunktion og socialtilsynet om systematisk produktion af viden (Socialstyrelsen 2017) viser, at viden om risici på nogle områder kan tilvejebringes gennem en **systematisk analyse** af kvantitative data, som socialtilsynet i forvejen er i besiddelse af, f.eks. vedrørende økonomi, whistleblows, skærpet tilsyn og påbud samt magtanvendelser. Erfaringerne fra udviklingsarbejdet peger også på, at kvantitative data og nøgletal ikke alene kan indikere en risiko, men skal vurderes i den kontekst, de indgår i. Udviklingsarbejdet viser tillige, at der med fordel kan udvikles IT-understøttede modeller til indsamling og analyse af tilsynsdata med henblik på en reduktion af ressourcefor-

bruges. Endvidere at indsamling og analyse af data forudsætter et ledelsesfokus, både hvad angår indsamling, analyse og anvendelse af aggregeret viden, hvis disse data aktivt skal anvendes til at informere risikovurderingen og danne grundlag for tilrettelæggelse af tilsynsintensiteten.

Ovenstående understøttes af litteraturen, hvor det fremgår, at indsamling og analyse af data i videst muligt omfang bør integreres i organisationens eksisterende arbejdsgange. Dette for at tydeliggøre, at indsamling og behandling af viden er relateret til medarbejdernes øvrige faglige arbejde, men også for at sikre, at arbejdet ikke opleves som en 'ekstra opgave', men i stedet anses som en naturlig del af den daglige drift (Skovvang Christensen & Bukh 2003). Derudover er det vigtigt, at den indsamlede viden gøres tilgængelig for alle i organisationerne, så det sikres, at alle medarbejdere har indsigt i den viden, der løbende genereres og eksisterer i organisationen og på tværs af organisationerne (Skovvang Christensen & Bukh 2003). Systemerne kan desuden sikre, at relevante tendenser og sammenhænge identificeres på tværs af den indsamlede empiri (Rambøll 2020).

Som supplement til ovenstående viser erfaringer fra Socialtilsyn Hovedstaden, at analyse af data fra tilsynsrapporter kan udgøre et virksomt redskab til at opnå aggregeret viden om risici. I Socialtilsyn Hovedstaden har en arbejdsgruppe bestående af tilsyns- og udviklingskonsulenter analyseret 48 tilsynsrapporter for tilbud, hvor der har været et problematisk kvalitetsniveau. Målet var at identificere **tværgående risikoparametre**. Foruden tilsynsrapporterne gennemførte arbejdsgruppen også gruppeinterviews og en survey for at få dybere indsigt i, hvilke forhold der ligger til grund for skærpede tilsyn⁶. Det analytiske arbejde munde ud i en formulering af 17 konkrete risikoparametre, som blev delt på tværs af organisationen. Risikoparametrene er efterfølgende blevet anvendt til at kvalificere og vidensunderstøtte tilsynskonsulenternes identifikation af risici og guide vurderingen af beslutninger om tilsynsintensitet. Det er Socialtilsyn Hovedstadens erfaring, at risikoparametrene understøtter en proaktiv tilgang og dialog med tilbuddene, fordi de giver mulighed for at indgå i en udviklende dialog med tilbuddet om forhold, der potentielt kan udvikle sig og få negativ betydning for borgerne i tilbuddet.

For at understøtte videnopbygning på baggrund af aggregerede data indebærer kerneelement 2 to konkrete skridt. For det første at socialtilsynet i fællesskab identificerer og udleder tværgående risikoparametre. For det andet at socialtilsynet i fællesskab omsætter udvalgte tværgående risikoparametre i et fælles redskab, der kan anvendes til at monitorere og sammenligne tilbud og plejefamilier.

Med udgangspunkt i kerneelement 2 anbefaler Socialstyrelsen, at socialtilsynets ledelser:

- Anvender en databaseret tilgang til identificering af sammenhænge og tværgående risikoparametre, der kan styrke risikovurderingen (se eksempel på opsamling i tværgående risikoparametre i bilag 1)
- Anvender et fælles redskab, hvor data opsamles og analyseres på tværs af de fem socialtilsyn med henblik på at monitorere og sammenligne tilbud og plejefamilier ud fra tværgående risikoparametre for forskellige tilbuds-/plejefamilytyper og målgrupper.

Hjælperedskaber/praksiseksempler:

- Opsamling af tværgående risikoparametre i bilag 1.

⁶ Konkret gennemførte arbejdsgruppen tre gruppeinterviews med hhv. ledelsesrepræsentanter, som har ledet skærpede tilsyn, og tilsynskonsulenter, der har erfaring med skærpede tilsyn. Arbejdsgruppen distribuerede yderligere en survey til medarbejdere på tilbud, som var under skærpede tilsyn. Spørgeskemaet blev i alt besvaret af 35 medarbejdere.

KERNEELEMENT 3: Understøt, at alle driftsorienterede tilsyn sker med afsæt i en systematisk risikovurdering

Hensigt

Hensigten med kerneelementet er, at socialtilsynets ledelser og organisering understøtter en fagligt kompetent **risikovurdering**, hvor der internt og på tværs af socialtilsynet er tydelige og fælles faglige forståelser af, hvad der kan udgøre risici i sociale tilbud og plejefamilier.

Faglig begrundelse

En fagligt kompetent risikovurdering i det driftsorienterede tilsyn er væsentlig for at sikre, at der bliver grebet ind, når der er forhold, som giver anledning til at holde ekstra øje med tilbuddet med henblik på kontrol eller udvikling. Ensartede forståelser af risikovurderingen vil endvidere styrke og smidiggøre samarbejdet på tværs af socialtilsyn, når tilsynet med et tilbud overgår fra et socialtilsyn til et andet.

Figur 3: Risikovurdering



For at kunne arbejde fagligt kompetent skal socialtilsynets organisering understøtte de processkridt, som fører til risikovurderingen. Risikovurderingen skal endvidere baseres på viden og evidens, men det skal altid ske med et stærkt blik for kompleksiteten i den lokale kontekst (Pedersen 2017; Kongsgaard & Rod 2019). Dette er et væsentligt tilsynsfagligt opmærksomhedspunkt, da tilbuddene og plejefamilierne hver især repræsenterer en høj grad af kompleksitet og er dynamiske størrelser. Risici kan derfor antage mange former og forekomme i mange konstellationer. Dertil kommer, at risici ikke kan undgås.

Litteraturen fremhæver, at ledelsesstyring er væsentlig i forhold til at sikre en ensartet og systematisk tilgang til risikovurdering (Wathne et al. 2017). Det er imidlertid vigtigt, at styringen ikke leder til en standardisering. Risikovurderingen vil derfor også bero på et **fagligt skøn**. Det er således vigtigt, at styringen både sikrer fælles rammer for at foretage risikovurdering, men samtidig giver plads til faglige skøn og lokale kontekster (ibid.). Socialtilsynets ledelser kan blandt andet håndtere kompleksiteten ved at understøtte systematisk opbygning af organisatorisk viden om risici og tilgange til risikovurdering. Dette kan modvirke, at udfaldet af risikovurderingen bliver uensartet og i for høj grad beror på personlige, faglige og kulturelle opfattelser af, hvad den enkelte tilsynskonsulent anser for at være forhold i et tilbud, som giver anledning til at holde ekstra øje med det.

Praksisbeskrivelse

I praksis kan en organisering af porteføljen i risikokategorier understøtte en fagligt kompetent og ensartet tilgang til risikovurdering. Det er væsentligt at ledsage kategoriseringen med overordnede beskrivelser af, hvad der kendetegner niveauerne i kategoriseringen. Beskrivelserne udgør en ramme, der understøtter fælles forståelser af, hvad der kan udgøre risici inden for de forskellige kategorier.

Erfaringer fra Socialtilsyn Øst viser, at en opdeling af porteføljen i **tre risikokategorier** kan understøtte fælles forståelser af, hvad der kendetegner problematiske/moderate/ikke-problematiske forhold. En kategorisering af porteføljen i f.eks. rød, gul og grøn forudsætter en stillingtagen til, hvilke konkrete forhold i tilbuddet, der skal tillægges betydning, og dermed hvilken risikokategori tilbuddet skal placeres i. Kategoriseringen kan endvidere understøtte transparens og dialog med tilbuddet.

Erfaringerne fra Socialtilsyn Øst viser også, at kategoriseringen af det enkelte tilbud skal betragtes som en foreløbig konklusion på tilsynsprocessen. Det er en fortløbende proces at forholde sig til og eventuelt foretage ændringer i kategoriseringen af det enkelte tilbud. Erfaringerne viser, at risikokategoriseringen er et redskab, som bidrager til et fælles overblik over tilbudsporteføljen, ligesom det er et godt redskab til at understøtte **refleksioner over risiko**.

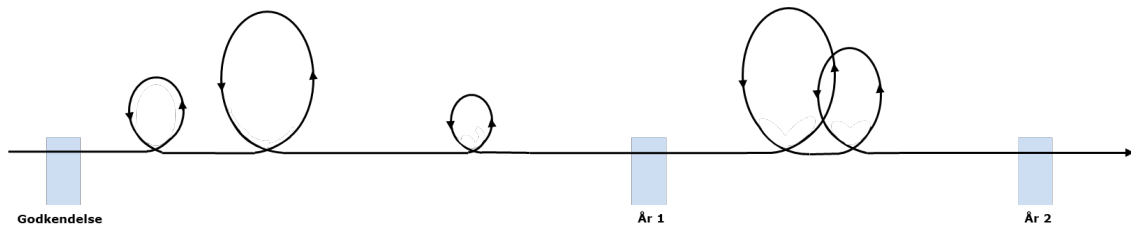
Socialstyrelsen anbefaler en tredelt rød, gul og grøn systematik for kategorisering, da denne umiddelbart kan integreres i socialtilsynets eksisterende sagsbehandlingssystem Sensum og eventuelt senere udbygges. En tredelt kategorisering af porteføljen kan eventuelt på et senere tidspunkt udbygges til f.eks. at omfatte seks kategorier. Dette kan i højere grad understøtte mulighederne for at foretage en mere nuanceret risikovurdering, som dermed også afspejler områdets kompleksitet.

Litteraturen peger endvidere på, at ledelsen kan understøtte refleksion og en ensartet praksis gennem vejledninger og procedurer (Wathne et al. 2017). Det kan også understøtte, at ledelsens forventninger til, hvad risikovurderingen omfatter, er kendt af medarbejderne og sker systematisk og vidensbaseret. Vejledninger og procedurer kan beskrive risikoparametre, der kan informere risikovurderingen og angive, hvor specifik viden findes. På grund af tilbuddenes kompleksitet er det dog ikke muligt at udarbejde fyldestgørende vejledninger og procedurer for, hvad der konkret kan udgøre risici i tilbuddene. Vejledninger og procedurer bør derfor udformes på en måde, der både efterlader rum til faglige skøn og samtidig sikrer, at medarbejderne tilgår opgaven på samme måde (ibid.).

Selvom kerneelement 3 indebærer, at tilbuddene inddeles i risikokategorier, er den centrale forståelse fortsat, at tilsynet er en fortløbende proces, hvilket illustreres i figuren herunder. Risikovurderingen er derfor en dynamisk og fortløbende proces, hvor viden om forholdene i tilbuddet begrunder den aktuelle kategorisering.

I den fortløbende tilsynsproces kan tilsynsintensiteten variere, hvilket illustreres i figuren i form af større eller mindre loops med kortere eller længere tidsmæssig afstand imellem tilsynsaktiviteterne. Det afgørende er risikovurderingen af, om der er forhold i tilbuddet, som giver anledning til et mere intensivt tilsyn. Figuren illustrerer yderligere, at den tilsynsmæssige fortid også har betydning for den aktuelle risikovurdering og tilrettelæggelse af tilsynsintensiteten.

Figur 4: Tilsynsprocessen



Med udgangspunkt i kerneelement 3 anbefaler Socialstyrelsen, at socialtilsynets ledelser:

- Udarbejder fælles beskrivelser af, hvad der kendetegner risikokategorierne *rød*, *gul* og *grøn* og kategoriserer porteføljen herefter
- Udarbejder fælles vejledninger og procedurer, som understøtter, at risikovurderingen foretages ensartet og systematisk i forhold til alle driftsorienterede tilsyn.

Hjælperedskaber/praksiseksempler

- Eksempel på definition af risikokategorier fra Socialtilsyn Nord i bilag 2
- Undersøgelsesdesign fra Socialtilsyn Hovedstaden i bilag 3.

KERNEELEMENT 4: Understøt, at tilsynsintensiteten afspejler risikovurderingen

Hensigt

Hensigten med det fjerde kerneelement er, at socialtilsynets organisering og ledelser understøtter, at tilsynet med tilbuddene og plejefamilierne tilrettelægges og afvikles **efter forholdene** og intensiveres, såfremt der er viden om forhold, som i negativ betydning har eller kan få indflydelse på tilbuddets indsats i forhold til at forbedre borgernes situation og bidrage til borgernes trivsel.

Faglig begrundelse

Begrundelsen for kerneelementet er først og fremmest, at tilsynsintensiteten i det driftsorienterede tilsyn, ifølge socialtilsynsbekendtgørelsen, skal tilrettelægges efter forholdene og fastsættes af socialtilsynet efter en risikovurdering.

Det er derfor væsentligt, at ledelsen understøtter, at tilsynsindsatsen i praksis afspejler risikovurderingen af de konkrete tilbud. Dette kan blandt andet iagttages ved, at tilsynsintensiteten varierer. Er tilsynet med tilbuddene ikke differentieret, men en standardiseret og automatiseret aktivitet, der udøves med den samme intensitet overfor alle tilbud, vil det indikere, at der ikke er foretaget en risikovurdering af forholdene i tilbuddet, hvilket kan indebære en risiko for at overse risici og over- eller underdimensionere tilsynet.

Et opmærksomhedspunkt er, at tilsynsindsatsen kan 'vokse'. Fænomenet kan forklares som bestræbelser på at opnå den højeste mulige sikkerhed og ikke overse risici. Selvom det ikke er muligt at forudsige alle forhold i nutiden, som i fremtiden kan udgøre en risiko, kan oplevelsen af at indhente mange oplysninger efterlade en oplevelse af, at 'alle sten er vendt' og dermed, at der er (system)sikkerhed for, at der ikke er forhold i tilbuddet, som aktuelt udgør eller i fremtiden kan udgøre en risiko (Socialstyrelsen 2017).

Tilsvarende kan f.eks. et stort arbejdspress medføre, at man som organisation, ledelse og fagperson immunerer sig og mere eller mindre bevidst afdækker "for lidt", således at der i mindre omfang påvises og handles på eventuelle problematiske forhold (Socialstyrelsen 2017).

De to scenarier begrundes, at socialtilsynets ledelser kontinuerligt bør have fokus på at sikre forudsætningerne for et fagligt kompetent risikobaseret tilsyn. Dette indebærer blandt andet en styrkelse af **kompetencerne** i at tilrettelægge tilsynsintensiteten differentieret og løbende træne en fagligt kompetent og målrettet anvendelse af tilsynsmetoder, som blandt andet understøtter, at der indhentes de oplysninger, der er behov for – hverken mere eller mindre.

Praksisbeskrivelse

I praksis kan risikokategoriseringen, som er beskrevet under kerneelement 3, yderligere operationaliseres ved at udarbejde **idealtypiske indsatsbeskrivelser**, som angiver de overordnede rammer for, hvad der kendetegner tilsynsintensiteten for henholdsvis 'grønne', 'gule' og 'røde' tilbud.

Idealtypiske indsatsbeskrivelser kan understøtte fælles forståelser af, hvad der kendetegner tilsynsintensiteten inden for de forskellige risikokategorier uden at anvise, hvordan tilsynsintensiteten med et konkret tilbud skal tilrettelægges. Idealtypiske indsatsbeskrivelser angiver overordnet, hvilke opmærksomheder og tilsynsaktiviteter der som hovedregel bør igangsættes, hvis et tilbud har en henholdsvis høj, moderat eller lav risikovurdering. F.eks. kan en rød kategorisering bl.a. medføre, at der som hovedregel nedsættes en tværfaglig medarbejdergruppe, hvor sammensætningen af kompetencer beror på de konkrete problemstillinger i tilbuddet. Tilsvarende kan en grøn kategorisering fokusere på opdatering af kvalitetsvurderingen, f.eks. i form af kildetriangulering med eksterne personer, som samarbejder med tilbuddet eller plejefami-

lien, f.eks. skole eller forældre. Idealtypiske indsatsbeskrivelser angiver ikke, hvilke metoder der skal anvendes, f.eks. i forbindelse med tilsynsbesøget, da dette beror på en konkret vurdering af, hvilke dele af kvalitetsmodellen der er behov for at fokusere på, og om der er eventuelle forhold, som kræver en mere intensiveret tilsynsindsats. Det er en væsentlig pointe, at idealtypiske indsatsbeskrivelser ikke automatisk fører til en bestemt tilsynsintensitet, men efterlader et handlerum til det faglige skøn, hvor den enkelte tilsynskonsulent kan foretage en individuel og konkret faglig vurdering af, hvordan tilsynsintensiteten skal tilrettelægges. Tilsynet er endvidere en fortløbende proces, hvor tilsynsintensiteten afhænger af den viden, socialtilsynet har om tilbuddet. Det betyder også, at såfremt der fremkommer ny/mere viden, f.eks. i forbindelse med et tilsynsbesøg, giver det anledning til en ny risikovurdering og dermed eventuelt en ændring i tilsynsintensiteten.

Flere socialtilsyn påpeger i relation til ovenstående, at det er vigtigt, at risikokategorisering i grøn, gul og rød ikke låser tilsynskonsulentens handlemuligheder, fordi de enkelte kategoriseringer også må betragtes som kontinuua. F.eks. kan indholdet og antallet af risikoparametre være forskelligt for to tilbud, der begge er blevet vurderet til at have en moderat risikoprofil. Det er derfor væsentligt, at socialtilsynets organisering og ledelser understøtter, at tilsynskonsulenterne også tilrettelægger og gennemfører tilsyn differentieret inden for den samme risikovurderingskategori. Tilsynsintensiteten varierer således ikke udelukkende mellem henholdsvis grønne, gule og røde tilbud, men også mellem tilbud inden for den samme kategori.

Socialtilsynet har forskellige erfaringer med, hvordan organiseringen kan understøtte tilrettelæggelsen af differentieret tilsynsintensitet. Flere socialtilsyn har et stort fokus på, at der løbende kommer '**nye øjne**' på et tilbud for at undgå en automatiseret tilsynspraksis. Flere socialtilsyn påpeger samtidig vigtigheden af, at tilsynskonsulenterne har et grundigt indblik i og kendskab til tilbuddet. Socialtilsynet må derfor på den ene side sikre, at tilsynskonsulenterne har den nødvendige viden om tilbuddet, målgruppen og tilbuddets historik, og på den anden side understøtte, at tilsynskonsulenterne indtager en nysgerrig og kritisk position i forhold til hinandens faglige vurderinger. I et socialtilsyn har ledelsen forsøgt at imødekomme denne balancegang ved at etablere **makkerpar**, hvor to tilsynskonsulenter – med forskellige kendskabsniveauer til det enkelte tilbud – gennemfører tilsynet sammen. Makkerparrene er ikke faste. I stedet har ledelsen indført en rotationsordning, således at flere medarbejdere over tid har arbejdet med det samme tilbud. Makkerpar kan også sammensættes på baggrund af særlig viden om målgrupper, tilbudstyper, pædagogiske indsatser og med afsæt i f.eks. særlige erfaringer med at foretage observation osv. Det er erfaringen, at ordningen med makkerpar understøtter en løbende faglig drøftelse og refleksion over tilrettelæggelsen af tilsynsindsatsen.

Et socialtilsyn har endvidere udviklet et **undersøgelsesdesign**, som alle tilsynskonsulenter skal udfylde i forbindelse med tilrettelæggelsen af et tilsynsbesøg. Undersøgelsesdesignet har til formål at sikre en systematisk refleksion og dokumentation af de tilsynsfaglige overvejelser og valg, der ligger til grund for tilrettelæggelsen af tilsynet. Undersøgelsesdesignet udgør en skabelon, som blandt andet omfatter opmærksomheder i forhold til kvalitetsmodellen og identificerede risikoparametre. Tilsynskonsulenten kan anvende skabelonen til at notere faglige overvejelser og valg i forhold til tilsynsintensitet og -indhold. En væsentlig pointe er, at den udfyldte skabelon kvalificeres af en anden tilsynskonsulent i forhold til både overvejelser, valg og begrundelser. Derudover giver den anden tilsynskonsulent feedback.

Systematisk styrkelse af metodiske kompetencer kan være en tilgang til at understøtte en mere differentieret tilsynsintensitet, fordi tilsynskonsulenterne derved får et bredere metodisk grundlag at trække på, hvilket kan bidrage til at styrke og målrette tilsynsindsatsen. Styrkelse af metodiske kompetencer kan ske i form af fælles opkvalificering på tværs af socialtilsynet, hvor undervisningen er særligt målrettet tilsynsopgaven. Det kan endvidere ske med afsæt i viden, der stilles til rådighed i *Håndbog om Socialtilsyn* på Soci-

alstyrelsens hjemmeside. Håndbogen guider blandt andet i anvendelsen af forskellige dataindhentningsmetoder, herunder interviews, observation og metodetriangulering⁷. Det er i den forbindelse et væsentligt opmærksomhedspunkt, at læring i forhold til styrkelse af metodiske kompetencer forudsætter træning, feedback og refleksion for at føre til adfærdsændringer⁸. Dette kan ligeledes ske på tværs af socialtilsyn, f.eks. ved at danne makkerpar, med henblik på at understøtte fælles forståelser af sammenhængen mellem kvalitetsvurderingen, risikovurderingen og tilrettelæggelsen af tilsynsintensiteten.

Med udgangspunkt i kerneelement 4, anbefaler Socialstyrelsen, at socialtilsynets ledelser:

- Udarbejder fælles procedurer for, hvad der overordnet kendetegner tilsynsintensiteten for henholdsvis *grønne*, *gule* og *røde* tilbud.

Hjælperedskaber/praksiseksempler

- Undersøgelsesdesign fra Socialtilsyn Hovedstaden i bilag 3.

⁷ Dataindhentningsmetoder – Socialstyrelsen – Viden til gavn.

⁸ Socialstyrelsen 2020: "Håndbog i lovende praksis – hæfte 2".

4. Indsatsområder for implementering af en fælles tilgang

Anbefalingerne i denne faglige vejledning peger på nogle strategisk vigtige indsatsområder, som kræver en videre udviklings- og implementeringsindsats. I arbejdet med indsatsområderne vil der være områder, hvor socialtilsynet skal finde løsninger i fællesskab og andre områder, hvor Socialstyrelsen kan bidrage med rådgivning og viden, der kan understøtte arbejdet med at omsætte vejledningens anbefalinger.

Dette afsnit beskriver to overordnede indsatsområder, som er væsentlige i implementeringsarbejdet, og det skitserer en tentativ ansvars- og opgavefordeling mellem tilsynene og Socialstyrelsen i forhold til udviklings- og implementeringsarbejdet.

Indsatsområder

På tværs af de enkelte anbefalinger tegner der sig et billede af to overordnede indsatsområder, som kan understøtte udmøntningen af den faglige vejledning i retning af en mere kompetent, ensartet og systematisk praksis for det risikobaserede tilsyn.

Indsatsområderne er gensidigt afhængige i forhold til at videreudvikle det risikobaserede tilsyn som anbefalet i denne faglige vejledning. Arbejdet med indsatsområderne indebærer først og fremmest et forpligtende ledelsessamarbejde mellem de fem socialtilsyn. Dette ledelsessamarbejde er grundlaget og rammen for det videre arbejde. Et forpligtende samarbejde indebærer, at de fem socialtilsyn delvist må justere eller afvikle en lokal praksis til fordel for at udvikle nationale praksisser og redskaber, der udmønter anbefalingerne i denne faglige vejledning. Arbejdet med indsatsområderne kan i et vist omfang tage afsæt i det arbejde, som allerede er igangsat i socialtilsynet, og som fremgår af bilagene i den faglige vejledning, f.eks. udarbejdelse af fælles redskaber.

De to overordnede indsatsområder er:

1. **Styrkelse af tilsynene som vidensorganisationer på tværs af det specialiserede socialområde**

Anbefalingerne indebærer, at socialtilsynet arbejder med fælles vidensopbygning og aktiv anvendelse af denne viden i det risikobaserede tilsyn med de konkrete tilbud. Dette indebærer også, at socialtilsynet bør organisere sig, så det understøttes, at viden om tilbudstyper og målgrupper anvendes i tilsynet både lokalt og på tværs – eksempelvis ved at etablere vidensmiljøer, der kan have form af specialiserede teams eller faglige netværk.

For at understøtte socialtilsynene i dette vidensarbejde kan Socialstyrelsen sikre øget adgang til og styrket formidling af aktuelt bedste viden om målgrupper og tilbudstyper på det specialiserede socialområde. Socialstyrelsen vil også understøtte tilsynene ved at transformere viden om målgrupper, metoder og indsatser til tilsynspraksis via eksempelvis konkrete fagkonferencer, temadage mv.

2. Styrkelse af en fælles praksis for opdeling og databasering af risikokategorier af tilbud og plejefamilier

Anbefalingerne indebærer, at socialtilsynet – som et nødvendigt skridt – udarbejder generiske beskrivelser for, hvad der kendetegner de forskellige risikokategorier og -parametre for sociale tilbud og plejefamilier, samt hvad der kendetegner tilsynsintensiteten i forlængelse af de forskellige risikokategorier.

Anbefalingerne indebærer endvidere, at socialtilsynene – som et yderligere kvalificerende skridt – opbygger deres videnskapacitet igennem en fælles databaseret tilgang til identificering, opsamling og analyse af risikoparametre på tværs af socialtilsyn.

For at understøtte tilsynene i udviklingen af generiske risikokategorier kan Socialstyrelsen bidrage med viden/metoder fra blandt andet evalueringen af det specialiserede socialområde (ESS) med henblik på analytisk at afgrænse kategorierne og deres implikationer. Socialstyrelsen kan herudover initiere en udviklingsgruppe, som på baggrund af denne rådgivning og lovende praksis blandt tilsynene udvikler en række generiske risikokategorier med tilhørende risikoparametre – for såvel høj som lav tilsynsintensitet. Dette kunne ske gennem udvikling af en metodisk basismodel med eksempelvis 10-12 risikoparametre samt en tilhørende datamodel for, hvordan risikoparametrene kan vedligeholdes og løbende kvalificeres på tværs af socialtilsynene.

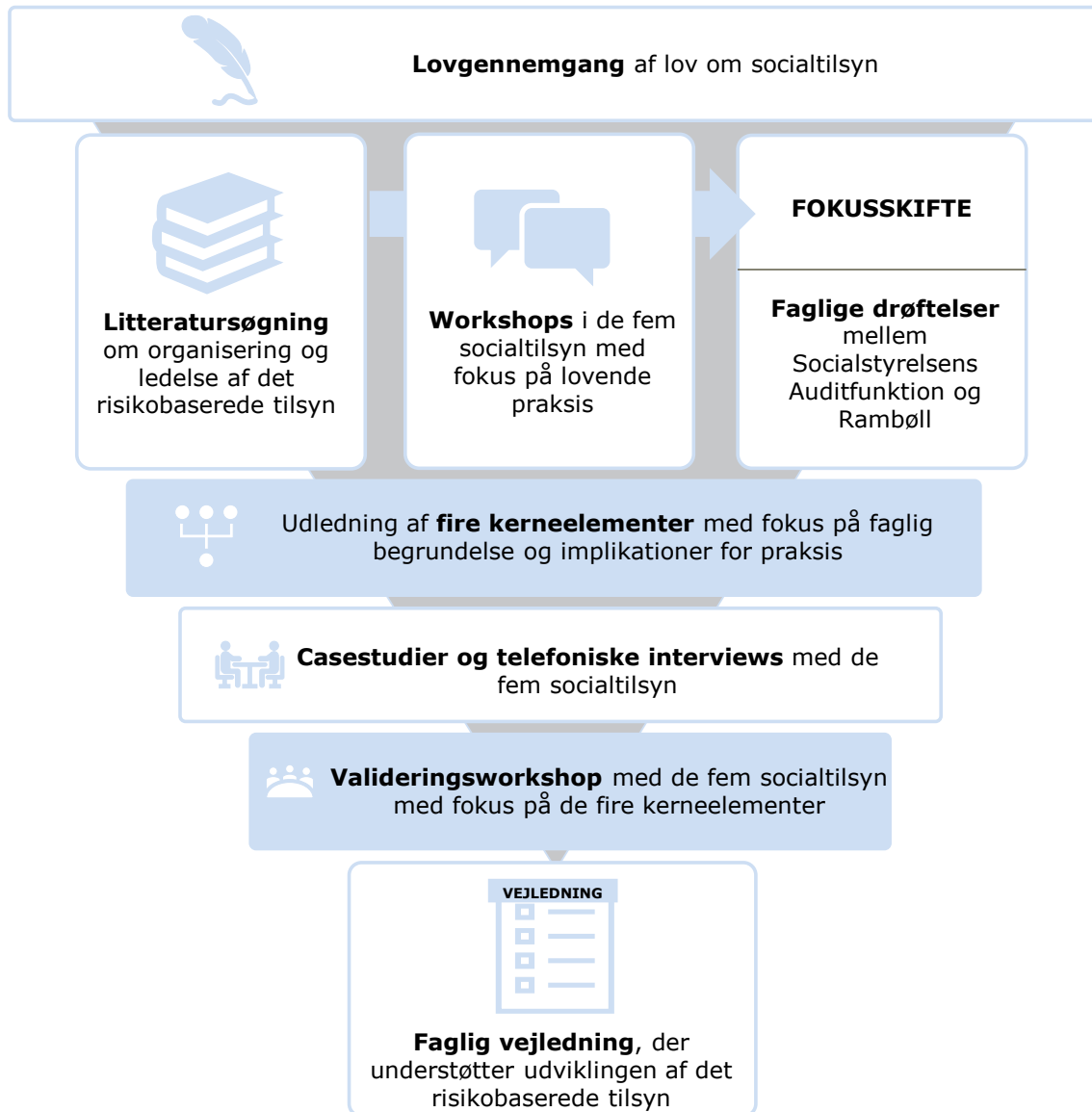
Med henblik på at fremme en sådan databaseret praksis til brug for risikovurdering af tilbud bør tilsynene fællesgøre deres igangværende arbejde med at opsamle såvel kvalitative som kvantitative data om sociale tilbud og plejefamilier (f.eks. lokal dataindsamling i Excel-format) og udvikle en fælles model, hvor data opsamles og analyseres på tværs af de fem socialtilsyn.

For at understøtte socialtilsynet i arbejdet med at styrke datagrundlaget for risikovurderinger kan Socialstyrelsen rådgive om en systematisk anvendelse af data til læring og udvikling (jf. Socialstyrelsens erfaringer fra arbejdet med rådgivningsforløb med udgangspunkt i *Håndbog i lovende praksis* og *Håndbog i resultatdokumentation og evaluering*).

Endvidere vil Social- og Ældreministeriet fra 2022 kunne trække data og udarbejde nationale statistikker om sociale tilbuds økonomiske forhold). Socialtilsynet vil kunne anvende disse nationale statistikker i deres risikobaserede tilsyn inden for temaet økonomi.

5. Metoder og kilder

Dette afsnit beskriver den metodiske tilgang bag udviklingen af den faglige vejledning om det risikobaserede tilsyn. Vejledningen er udviklet i en proces og med afsæt i fire videnskilder, som er optegnet i figuren herunder.



Videnskilder

For det første tager den faglige vejledning **afsæt i gældende lovgivning**, der adresserer det risikobaserede tilsyn. Det gælder socialtilsynsloven og socialtilsynsbekendtgørelsen. Den faglige vejledning skal understøtte, at det risikobaserede tilsyn bliver implementeret, som det er tiltænkt i lovgivningen. Derfor er lovgivningen også en central kilde i udledningen af kerneelementer og den faglige begrundelse for disse.

Dernæst bygger den faglige vejledning på **litteratur**, der omhandler det risikobaserede tilsyn og tilsyn på velfærdsområderne bredt med et særligt fokus på ledelse og organisering. Litteratursøgningen har konkret haft til formål at etablere et vidensgrundlag, der præciserer og udfolder en faglig begrundelse for kerneelementerne i den faglige vejledning, samt at identificere konkrete handlinger på ledelses- og organisatorisk niveau, der kan understøtte det risikobaserede tilsyn.

Der er konkret gennemført en fremsøgning af litteratur i to trin. I første trin har litteratursøgningen haft fokus på det risikobaserede tilsyn som helhed, mens den anden litteratursøgning har haft et specifikt fokus på de organisatoriske og ledelsesmæssige aspekter af det risikobaserede tilsyn. Litteratursøgningen er gennemført som en håndholdt søgning med afsæt i en søgeprotokol, der har sikret en systematik i fremsøgningen af litteratur. Litteraturen er identificeret i såvel forskningsdatabaser som på hjemmesider, der indeholder evalueringsrapporter, analyser og lignende undersøgelser (også benævnt 'grå litteratur').

Ud over lovgivning og litteratursøgningen bygger den faglige vejledning også på **kvalitative data**, som er indsamlet blandt de fem socialtilsyn. Først bygger udviklingen af den faglige vejledning på **workshops med hvert socialtilsyn**, hvor fokus har været på at kortlægge socialtilsynets praksis, organisering og fremgangsmåde for det risikobaserede tilsyn. Det gælder blandt andet viden om, hvordan socialtilsynet vurderer risici og foretager en risikovurdering, hvad der sker efter udarbejdelsen af en risikovurdering, samt de udfordringer og dilemmaer, som socialtilsynet oplever undervejs. I forlængelse af de fem workshops har hvert socialtilsyn fremsendt **relevante dokumenter og materialer** i forhold til det risikobaserede tilsyn, som er indtænkt i den faglige vejledning.

Undervejs i projektet har Socialstyrelsen ønsket et **fokusskifte** for den faglige vejledning. Begrundelsen var, at det foreløbige vidensgrundlag viste sig stærkest i forhold til ledelsesmæssige og organisatoriske forudsætninger for det risikobaserede socialtilsyn, som kunne angive en retning for, hvordan socialtilsynet organisatorisk og ledelsesmæssigt fremadrettet kan understøtte et fælles risikobaseret tilsyn. Dermed er det i mindre grad ambitionen, at den faglige vejledning skal være konkret handlingsanvisende for tilsynskonsulenterne.

Udledning af kerneelementer

I forbindelse med fokusskiftet afholdt Socialstyrelsens Auditfunktion og Rambøll en række arbejdsgruppemøder, blandt andet med det eksplicite formål at udlede kerneelementer for den faglige vejledning i tråd med det nye fokus. Socialstyrelsens Auditfunktion og Rambøll har således i fællesskab **udledt fire kerneelementer for organiseringen af det risikobaserede socialtilsyn**. Udledningen baserer sig på det foreløbige vidensgrundlag og faglige overvejelser om det ny, ønskede fokus. Kerneelementer forstås i denne sammenhæng som elementer i en tilgang, som har dokumenteret eller formodet virkning. Med andre ord er kerneelementer en samling af de virksomme organisatoriske og ledelsesmæssige tiltag og handlinger, der kan understøtte arbejdet med det risikobaserede tilsyn.

Efter den første udledning af kerneelementer er der gennemført **casestudier** hos tre udvalgte socialtilsyn samt **virtuelle interviews** med repræsentanter for de to øvrige socialtilsyn. Formålet hermed var at bidrage med konkret viden om, hvordan det risikobaserede tilsyn kan understøttes organisatorisk og ledelsesmæssigt. Her har fokus været på at indhente konkrete praksiserfaringer og eksempler, der kan vise, hvordan de fire kerneelementer kan udmøntes i praksis. På casestudierne er både socialtilsynets ledelse og medarbejdere blevet interviewet, mens de virtuelle interviews har været med ledelsen i de to socialtilsyn.

Rambøll og Socialstyrelsens Auditfunktionen har således i første omgang udpeget og i fællesskab kvalificeret fire overordnede kerneelementer, som tilsammen forventes at kunne styrke arbejdet med det risikobaserede tilsyn og sikre, at dette sker i overensstemmelse med gældende lovgivning. Dernæst har Ram-

bøll og Socialstyrelsens Auditfunktion i en analytisk proces behandlet og kvalificeret de fire kerneelementer yderligere med fokus på en klar afgrænsning mellem kerneelementerne og en tydeliggørelse af den faglige begrundelse for hvert kerneelement, og hvad de kalder på af handlinger. Denne proces er kvalificeret med input fra casebesøg og interviews med de fem socialtilsyn.

Hvert kerneelement er udfoldet og beskrevet og derefter kvalificeret på en workshop med de fem socialtilsyn. Workshopen har bidraget til yderligere at kvalificere kerneelementerne. Dette har ført til den endelige beskrivelse i nærværende faglige vejledning.

6. Litteraturliste

Christensen, K. & Bukh, P. N. (2003). Videnledelse – to perspektiver i 'Videnledelse. Et praksisfelt under etablering'. S. 65-85. Djøf Forlag.

Eskerod, P. & Skriver, H. J. 2007. Organizational Culture Restraining in-House Knowledge Transfer between Project Managers a Case Study. Project Management Journal. 2007;38(1):110-122.

Frimann, S., Hersted, L., Søbye, A., & Kondrup, S. B. (2018). Skabelsen af en vidensorganisation. Aalborg Universitet.

Illeris, K. 2018. Learning, Development and Education: From learning theory to education and practice (1st ed.). Routledge.

Kongsgaard, L. T. & Rod, M. H. (2019). Bedre begrundet praksis: Velfærdsudvikling efter evidensbølgen. 2. udgave. Samfundslitteratur.

Lundgaard Andersen, L., & Liveng, A. (2007). Hvor der er viden, er der en vej? En evaluering af videnskabelses- og vidensdelingsprocesser på Den sociale Højskole i København. Roskilde Universitet.

Rambøll (2016). Resultatdokumentation og evaluering: Håndbog for sociale tilbud. Udgivet af Socialstyrelsen. Lokaliseret på: <https://socialstyrelsen.dk/udgivelser/resultatdokumentation-og-evaluering-2013-handbog-for-sociale-tilbud-2>

Rambøll (2020). Håndbog i lovende praksis: Vidensbaseret udvikling af sociale indsatser. Udgivet af Socialstyrelsen. Lokaliseret på: <https://socialstyrelsen.dk/tvaergaende-omrader/socialstyrelsens-viden/redskaber-til-styring-og-udvikling/handbog-i-lovende-praksis>

Skovvang, K. C., & Bukh, P. N. 2003. Videnledelse – to perspektiver. Kbh.: jurist og økonomforbundet.

Socialstyrelsen (2017). Vidensgrundlag vedrørende det risikobaserede socialtilsyn. Udgivet af Socialstyrelsen. Lokaliseret på: <https://socialstyrelsen.dk/filer/tvaergaende/socialtilsyn/vejledninger-og-materialer/andre-understottende-vejledninger-og-materialer/vidensgrundlag-vedrorende-det-risikobaserede-socialtilsyn.pdf>

Socialstyrelsen (2021). Faglig vejledning til socialtilsynenes dialogforpligtelse. Udgivet af Socialstyrelsen. Lokaliseret på: <https://socialstyrelsen.dk/udgivelser/faglig-vejledning-til-socialtilsynenes-dialogforpligtelse>

VIVE. (2021). Organisering af højt specialiserede indsatser og tilbud på socialområdet – En litteraturbaseret undersøgelse af organisatoriske udfordringer og muligheder. VIVE.

Wathne, C., Nordrik, B., & Fossen, Ø. 2017. Et arbeidstilsyn i endring. Arbeidsforskningsinstituttet, Høgskolen i Oslo og Akershus.

7. Bilag

Bilag 1: Opsamling af tværgående risikoparametre

Socialtilsyn Hovedstaden har udarbejdet en oversigt over tværgående risikoparametre, som fremgår af bilaget herunder. I Socialtilsyn Hovedstaden har en arbejdsgruppe identificeret de tværgående risikoparametre ved at analysere 48 tilsynsrapporter for tilbud, hvor der har været en lav kvalitetsvurdering. Arbejdsgruppen har suppleret analyserne med tre gruppeinterviews med ledelsesrepræsentanter og tilsynskonsulenter med erfaring fra skærpede tilsyn, samt en survey til medarbejdere på tilbud, som var under skærpet tilsyn. Herudfra har Socialtilsyn Hovedstaden udarbejdet nedenstående 17 tværgående risikoparametre, som er delt i organisationen og anvendes til at kvalificere og vidensunderstøtte tilsynskonsulenternes identifikation af risici og guide deres beslutninger om tilsynsintensitet.

Bilaget er således en konkret illustration af, hvordan man kan arbejde med at opbygge viden ud fra aggregerede data fra gennemførte tilsynsbesøg. Bilaget illustrerer et eksempel på, hvordan man kan arbejde metodisk med at udlede risikoparametre og anvende dem i risikovurderingen. Det er derfor mere metoden og tilgangen til at udlede risikoparametre, der er relevant end de konkrete risikoparametre, der er udledt i eksemplet. Metoden til at udlede risikoparametre kan anvendes for forskellige tilbudstyper til børn, unge og voksne, herunder også plejefamilieområdet.

Risikoparametre

Høj grad af uddannede medarbejdere:

Kan udfordre etablering af pædagogik, udvikling af pædagogik og blandt andet ensartethed i pædagogisk udførelse. Uddannede medarbejdere kan især ved tilspidsede situationer naturligt have kortere vej til umiddelbare reaktioner, frem for faglige, ved borgerkontakt grundet manglende fagligt ophav. Manglende faglig viden kan afstedkomme uheldige borgerinterventioner og kan f.eks. udfordre evnen til at rumme borgere. Ledelse uden uddannelse i ledelsesfaget bevirker flere umiddelbare ledeshandlinger frem for ledelsesfaglige handlinger.

Borgere som kan have udadreagerende adfærd:

Kan blandt andet bevirke, at medarbejdere taber kontakten til deres faglighed og reagerer med umiddelbare reaktioner på borgeres adfærd. Borgere kan være sårbare, hvis borgernes adfærd påvirker medarbejdere i en grad, så medarbejderes adfærd bliver usikker og påvirker borgere i negativ retning. Borgeres adfærd kan påvirke andre medarbejdere til uhensigtsmæssige reaktioner. En negativ cirkel kan der af vedligeholde sig selv, og udløse andre risikoparametre som f.eks. gennemstrømning og sygefravær.

Borgere som kan have udfordrende adfærd:

Kan blandt andet påvirke medarbejdere og andre borgere i en grad, der kan være meget udfordrende. Adfærden kan være svær at rumme, og kan aktivere umiddelbare handlinger fra medarbejdere og uhensigtsmæssige reaktioner fra andre borgere. Tiltænkt synergi fra relationer borgere imellem kan udeblive grundet negative påvirkninger. Der kan være risiko for, at medarbejdere og borgere krænkes. Medarbejdernes mulige oplevelse af afmagt kan reducere deres mentaliseringssevne, som kan foranledige forrået tænkning og handling.

Højt tempo i praksis:

Kan blandt andet bevirke reduceret borgertrivsel, da stressniveauer smitter. Det er udfordrende at holde struktur for borgere i højt tempo, og over tid kan medarbejdere have kortere vej til følelsesudbrud i forhold til borgere (umiddelbare handlinger i stedet for faglige), borgere kan ligeledes udtrykke frustration over ikke

at føle sig mødt nærværende samt være udfordret på grundlæggende tryghed. Nærvær og det at møde borgere, hvor de er, kan komme under pres i højt tempo, og grundlæggende fundamentet for pædagogisk udførelse kan blive spinkelt. Endvidere, over tid, risiko for dårligt psykisk arbejdsmiljø og øget sygefravær og gennemstrømning. Stress kan foranledige lineær tænkning og minimere refleksive tilgange til borgerne.

Bred målgruppe (evt. borgere uden for målgruppe):

Det er svært at have faglig viden i bredden og sårbarhed ved, at nogle medarbejdere ved noget i nogle retninger, andre i andre retninger. Udfordrer dybden i fagligheden. Bred målgruppe kombineret med specialiseret målgruppe gør det yderst udfordrende at ramme et tilstrækkeligt niveau i fagligheden. En af borgereffekterne kan være, at relationer i borgergruppen udfordres af manglende forståelse for hinanden og borgere reaktioner herpå.

Flere afdelinger/huse:

Kan blandt andet bevirke mindre ledelsestilgængelighed end samlede organisationer. Afdelinger/huse kan udvikle sig usundt, og (psyko)dynamikker mellem afdelinger/huse kan skabe/vedligeholde evt. usunde afdelinger/huse. Narrativer om egen og andres afdelinger kan 'fryse' fast. Det er ikke ualmindeligt, at større organisationer har en enhed, som kan være yderst svær at få op på resten af organisationens niveau. Er der afdelinger/huse, der er usunde gennem tid, kan reduceret ledelsestid pr. afdeling/hus vedligeholde usunde virkemåder.

Uhensigtsmæssig/usund ledelse:

Ikke-ledelsesfaglig udførelse kan bevirke frustrerede medarbejdere, der ikke er motiverede. Usund ledelse kan bevirke, at medarbejderes generelle forsvarsmekanismer udleveres i organisationen, herunder evt. splitting. Uhensigtsmæssig ledelse kan aktivere/påvirke andre risikoparametre såsom borgere, som kan have udadreagerende eller udfordrende adfærd, da medarbejderes frustrationer i organisationen kan påvirke mødet med borgerne. Ligeledes vil gennemstrømning og sygefravær udfordres, som så igen påvirker fagligheden, som kan påvirke borgere reaktioner osv. osv. Ledelse er et yderst afgørende fag. Når ledelse er mangelfuld gives uformel ledelse gode kår. Uformel ledelse kan være medspiller, men i mange tilfælde vil det være usundt for en organisation, dels fordi det kan give øget grupperinger (for og imod), dels fordi det ikke nødvendigvis er faglige kompetencer, der afgør uformel ledelse, men evt. personlige egenskaber (eks. dominerende) og i ikke altid hensigtsmæssig retning. Usund ledelse kan over tid være lige vej til forråelse i organisationen og dermed i samspillet med borgerne.

Lange vagter:

Kan være udfordrende for medarbejdere, hvis/når der skal præsteres gennem mange timer. Eksempelvis kombineret med borgere, som kan have udadreagerende eller udfordrende adfærd, kan det være en uheldig cocktail, der bevirker umiddelbare handlinger i stedet for faglige, når trætheden sætter ind. Generelt kan længden af tiden for kontakt med borgere udfordre evnen til at rumme. Borgere kan reagere negativt, hvis der grundet lange vagter går en rum tid, før borgerne igen er sammen med, for borgerne, vigtige medarbejdere.

Alenearbejde:

Høj grad af alenearbejde bevirker, at store dele af medarbejderes udførelse ikke bevidnes. Dette øger risikoen for forråelse uden nogen ser det. Alenearbejde udfordrer faglig udvikling, da effektiv læringsform – ved at se og høre hvordan andre udfører – i lille grad er til stede. Endvidere udfordres evt. behov for ensrettet udførelse og generel pædagogisk koordinering. Interventioner som sceneskifte og lign. har svære betingelser ved alenearbejde. I kombination med risikoparameter *lange vagter* øges risikoen for umiddelbare handlinger og på sigt mulig forråelse. Aleneledelse indeholder ligeledes dele af ovenstående faktorer, især i kontakten med medarbejderne.

Magt:

Arbejdspres og/eller manglende faglig viden og erfaring med målgruppen kan bevirke, at medarbejdere anvender fysisk/psykisk eller strukturel magt til at løse pædagogiske udfordringer. Tilbuds visioner som f.eks. 'her bruger vi ikke magt', kan kulturelt ligge til grund for, at magt ikke bliver indberettet. Manglende indberetninger kan også være henførende for forråelse og formynderi på tilbuddet. Ansatte kan forstå egne intentioner om at handle bedst muligt for borgeren og deraf ikke være i kontakt med grænserne for, hvornår det kan være magt. Magtanvendelser kan forekomme i afmagt og kan ligeledes foregå mere eller mindre bevidst. Manglende viden om gældende lovgivning på området kan medvirke til, at magtanvendelser foregår ubevidst og dermed skjult for borgeren, ledelsen, kollegaer, anbringende myndighed, pårørende mv.

Reproduktion af uhensigtsmæssige virkeformer i genopbygningsfase:

Når et tilbud har været udfordret i en vis grad, vil det sandsynligt have forårsaget aktivering af forsvarsmekanismer og forsvarsstrategier hos borgerne, medarbejderne, ledelsen og evt. forvaltningen/bestyrelsen. Når et tilbud skal genoprettes, vil det være sårbart for pres og have behov for tid. Sårbarheden består især i reaktivering af forsvarsmekanismer/strategier ved selv mindre pres, herunder at der kan regredieres dybere end ved sundere organisationer. Et tilbud under pres over lang tid vil typisk nå helt ned til niveauer, hvor splitting vil aktiveres og være på færde – nogle gange på en måde, hvor udførelsen af splitting er yderst 'veludført', så det næsten er umuligt at komme af med. Uhensigtsmæssige virkeformer i organisationer, i en vis grad, vil påvirke mange andre risikoparametre. Kulturændringer kan være svære at komme i mål med.

Høj grad af gennemstrømning:

Borgerne kan miste værdifulde relationer til medarbejdere, der endvidere var vidende om borgernes særkende. Gennemstrømning kan bevirke uforudsigelighed og utryghed hos borgere og kan udfordre borgernes udvikling/vedligehold. Organisationer bruger tid på introduktion og evt. uddannelse til nye medarbejdere. Medarbejdergrupper skal evt. redefineres ved ansættelse af nye medarbejdere, og der kan være uro om hierarki og andre dynamikker i organisationen. Organisationer mister viden. Ved høj gennemstrømning over flere år kan såvel borgere som organisationen være resignerende overfor nye medarbejdere med effekt af vedligeholdelse af høj gennemstrømning. Gennemstrømning bevirker sædvanligvis højt vikarforbrug og er generelt omkostningstungt. Høj borgergennemstrømning kan ligeledes påvirke borgernes tryghed, beboerhierarki og dermed organisationens ressourcer.

Højt sygefravær:

Højt sygefravær i form af langtidsfravær bringer usikkerhed hos borgere og hos kollegaer om fortsat ansættelsesforhold. Tilbuddets økonomi udfordres af højt sygefravær. Det kan være vanskeligt at udvikle/korrigere/afstemme pædagogik, hvis en del medarbejdere tit mangler. Højt vikarforbrug bevirker, at borgerne generelt mødes af flere forskellige mennesker end vanligt. Vikarer har ikke samme viden og forudsætninger for at tilgodese borgernes behov som fastansatte. Vikarers udførelse vil i højere grad kunne skabe misforståelser/uro hos borgere med deraf borgerreaktioner, der kan skabe 'pres' på tilbuddet hos medarbejdere og medarbejdere. Det kan være svært at rekruttere veluddannede vikarer.

Dårlig økonomi:

Bevirker pres i organisationen, herunder evt. usikkerhed om overlevelse. Der kan være pres på normeringen og kompetenceudviklingen. Borgerne kan have udfordrende reaktioner, når borgerne mærker organisationens pres og evt. reduceret normering. Gennemstrømning kan øges, da nogle medarbejdere sandsynligt vil tage konsekvensen af den dårlige økonomi. Økonomien kan tage fokus fra udviklingen af fagligheden. Borgernes normale muligheder og trivsel kan begrænses i et økonomisk perspektiv.

Rekrutteringsudfordringer:

Bringer en generel ustabilitet for tilbuddet. Der er risiko for, at flere ansættelser end sædvanligt ikke lykkes tilstrækkeligt. Evt. ubesatte stillinger og øget vikarforbrug vil vanskeliggøre faglig udvikling, og færre kompetencer i organisationen påvirker borgertrivsel. Tilbuddet kan via mange stillingsopslag få et dårligt omdømme. Rekrutteringsudfordringer kan ligge til grund for aktivering af mange andre risikoparametre. Ustabilitet er modsatrettet borgernes behov for kontinuitet og forudsigelighed.

Socialtilsynet:

Kan overse situationer på tilbud, hvis arbejdstempoet er højt. Det fordrer en velfungerende organisation (psykologisk tryghed) som grundlag for at kunne belyse kvaliteten på tilbud bedst muligt. Forforståelser og f.eks. følelsesmæssigt pres hos tilsynskonsulenter kan bevirke, at den enkelte tilsynskonsulent ikke reelt er i stand til at belyse kvaliteten på et tilbud. Når tilsynskonsulenter skifter fra et tilbud, er der risiko for, at vigtig viden/erfaring om tilbuddet går tabt, da ikke alt kan overleveres. Socialtilsynet kan danne narrativer om tilbud og kommuner, der kan stå i vejen for reelle belysning af sager. Evt. generel ubevidst identifikation for f.eks. borgere, medarbejdere eller ledelse kan give følelsesmæssige udsving hos tilsynskonsulenter. Endvidere kan socialtilsynet rammes af gængse risikoparametre, f.eks. høj gennemstrømning.

Lille tilbud (evt. tilbud med små afdelinger):

Kan bringe risiko for, at nærhed i tilfælde kan udfordre en professionel indsats, da nærheden kan appellere til familielignende adfærd, hvor samspil især kan bæres af følelser. Endvidere kan lille tilbud eller små afdelinger være udfordret på viden grundet få ansatte og være udsatte for at miste viden, ved at få medarbejdere sandsynligt kan/ved noget forskelligt for at kunne dække alle borgernes behov. Tilbud med små afdelinger, evt. geografisk spredt, kan have lidt ledelsesnærhed (distanceledelse), der kan bevirke, at fejludvikling i den enkelte afdeling kan være lang tid om at opdages. Lille tilbud med f.eks. to til tre borgere kan være meget skrøbelig i drift, hvis bare en borger flytter uden, at der er udsigt til, at pladsen genbesættes inden for få måneder.

Manglende kompetencer/faglighed – ansatte med lav kapacitet:

Bevirker lav faglighed i forhold til borgernes behov. Borgere kan presses heraf og kan have udfordrende reaktioner, som kan påvirke medarbejdere, der generelt ved manglende kompetencer kan reagere uhenigtsmæssigt/umiddelbart – en usund cirkel kan dannes og vedligeholdes. Medarbejderes evner til samarbejde og organisationsfremmende handlinger er afgørende for borgernes trivsel. Manglende pædagogiske kompetencer øger f.eks. risikoen for forråelse, formynderi, psykisk magt og strukturel magt. Manglende kompetencer på ledelsesniveauet kan bevirke uformel ledelse, usunde dynamikker i organisationen, usund kultur og manglende kompetencer for løsninger hertil.

Bilag 2: Definition af risikokategorier

Socialtilsyn Nord har udarbejdet nedenstående definitioner på henholdsvis *grønne*, *gule* og *røde* tilbud og plejefamilier. Bilaget skal ses som et eksempel på, hvordan man kan definere lav, middel og høje risikokategorier.

Definition af lav risiko (grøn):

- Tilbud/plejefamilier, som gennem en årrække har leveret veldokumenterede resultater, har god beboer- og medarbejdertrivsel, har uændrede ledelses- og personalemæssige ressourcer, uændret familiestruktur/organisation samt uændrede fysiske rammer.
- Tilbud/plejefamilier, som følger relevant op på udviklingspunkter, og hvor der ikke er øvrige forhold, der peger på risiko for borgerne/børnene.
- OBS. Praksisændring ⁹

Definition af middel risiko (gul):

- Tilbud/plejefamilier, som samlet set har den fornødne kvalitet, men hvor et eller flere forhold peger på risiko for borgerne, herunder forhold hvor vi vurderer, at vi skal ud igen og følge op.
- Tilbud/plejefamilier, hvor organisation/familiestruktur og/eller kapacitet ændres.
- Tilbud/plejefamilier, hvor der er givet opmærksomhedspunkt(er), og som ikke er direkte relateret til borgernes sundhed, sikkerhed og trivsel.
- Tilbud/plejefamilier, som har mange eller ikke følger relevant op på udviklingspunkter.
- Tilbud/plejefamilier, hvor der planlægges eller anmodes om redegørelse type 1, og hvor det endnu ikke er konstateret, at der er rettet op på forholdene ved et tilsynsbesøg.
- Type 2-redegørelser, hvor der er konstateret, at der er rettet op på forholdene efter et tilsynsbesøg.
- Tilbud/plejefamilier, hvor der er indkomne WB'er/underretninger.
- Desuden ny-godkendte tilbud/plejefamilier frem til første driftstilsyn¹⁰, målgrupper uden verbalt sprog (hvor interview ikke er muligt) samt plejefamilier med fire børn.

Definition af høj risiko (rød):

- Tilbud/plejefamilier, hvor der planlægges eller er anmodet om redegørelse type 2, og hvor det endnu ikke er konstateret, at der er rettet op på forholdene ved et tilsynsbesøg.
- Tilbud/plejefamilier, der ikke aktuelt har den fornødne kvalitet, jf. kvalitetsmodellens temaer, og hvor socialtilsynet påtænker eller har iværksat påbud, skærpet tilsyn eller ophør.
- Tilbud/plejefamilier, hvor vi har modtaget underretning/WB, der er direkte relateret til borgernes sundhed, sikkerhed og trivsel.

⁹ Praksisændring: Vi har tidligere kategoriseret tilbud/plejefamilier som grønne, når der ikke har været børn/borgere indskrevet. Dette er ikke længere gældende, da vi skal vurdere den generelle kvalitet aktuelt.

¹⁰ Praksisændring.

Bilag 3: Undersøgelsesdesign

Socialtilsyn Hovedstaden har udviklet et undersøgelsesdesign, som fremgår af bilaget herunder. Formålet med undersøgelsesdesignet er at understøtte, at tilsynskonsulenterne tilrettelægger tilsynsintensiteten ud fra systematisk refleksion og dokumenterede tilsynsfaglige overvejelser og valg. Undersøgelsesdesignet sætter fokus på opmærksomhedspunkter i forhold til kvalitetsmodellen og identificerede risikoparametre. Den enkelte tilsynskonsulent anvender skabelonen til at tilrettelægge det konkrete tilsyn og noterer sine faglige overvejelser og valg i forhold til tilsynsintensitet og -indhold. Herefter læser en anden tilsynskonsulent det udfyldte undersøgelsesdesign og kvalificerer og giver feedback.

Bilaget skal ses som et eksempel på, hvordan man kan systematisere tilrettelæggelsen af tilsynsintensiteten, så den afspejler risikovurderingen. Eksemplet kan anvendes på både tilbuds- og plejefamilieområdet.

Baggrund

Socialtilsyn Hovedstaden skal tilrettelægge tilsynsintensiteten efter forholdene og en konkret risikovurdering, jf. bekendtgørelse om socialtilsyn, § 6, stk. 2.

Undersøgelsesdesignet har til formål at sikre en systematisk dokumentation af de tilsynsfaglige overvejelser og valg, der træffes forud for tilsynsbesøget. Herunder skal der dokumenteres den aktuelle risikovurdering samt tilsynsfaglige overvejelser og valg i forhold til tilsynsintensitet og indhold i tilsynet.

Undersøgelsesdesign

Tilbuddets/plejefamiliens navn	
Tilbuddets/plejefamiliens adresse	
Primær konsulent	
Evt. sekundær tilsynskonsulent	
Dato(er) for planlagt(e) tilsynsbesøg	

Tilsynshistorik	
<i>Oplysninger om tilsynshistorik kan hentes i dashboardet, som tilgås via de tre prikker i Sensum</i>	
Angiv dato for seneste tilsynsbesøg	
Anmeldt	
Uanmeldt	
Angiv dato for, hvornår hhv. borgere, pårørende og visiterende kommuner senest er inddraget i tilsynet?	
Borgere	
Pårørende	
Visiterende kommuner	
Angiv evt. baggrundsviden om tilbuddet/plejefamilie, der vurderes relevant for det aktuelle tilsyn	
<i>Skriv evt. her</i>	

Aktuel risikovurdering		
Er der nogle risikoparametre til stede i tilbuddet/plejefamilien, som er relevante at adressere i det aktuelle tilsyn?		
Tilbud	<input type="checkbox"/>	Høj grad af uuddannede medarbejdere
	<input type="checkbox"/>	Borgere som kan have udadreagerende adfærd
	<input type="checkbox"/>	Borgere som kan have udfordrende adfærd
	<input type="checkbox"/>	Højt tempo i praksis
	<input type="checkbox"/>	Bred målgruppe (evt. borgere udenfor målgruppe)
	<input type="checkbox"/>	Flere afdelinger/huse
	<input type="checkbox"/>	Uhensigtsmæssig/usund ledelse
	<input type="checkbox"/>	Lange vagter
	<input type="checkbox"/>	Alenearbejde
	<input type="checkbox"/>	Magt
	<input type="checkbox"/>	Reproduktion af uhensigtsmæssige virkeformer i genopbygningsfase
	<input type="checkbox"/>	Høj grad af gennemstrømning
	<input type="checkbox"/>	Højt sygefravær
	<input type="checkbox"/>	Dårlig økonomi
	<input type="checkbox"/>	Rekrutteringsudfordringer
	<input type="checkbox"/>	Socialtilsynet
	<input type="checkbox"/>	Lille tilbud (evt. tilbud med små afdelinger)
<input type="checkbox"/>	Evt. andre risikoparametre, uddyb herunder	
Plejefamilier	<input type="checkbox"/>	Skilsmisse
	<input type="checkbox"/>	Sygdom i familien
	<input type="checkbox"/>	Udfordringer med biologiske børns mistrivsel
	<input type="checkbox"/>	Ændringer i samlivsforhold
	<input type="checkbox"/>	Graviditeter
	<input type="checkbox"/>	Opsigelse af plejebørn før opgaven er fuldført
	<input type="checkbox"/>	Ændringer i arbejdsforhold
	<input type="checkbox"/>	Evt. andre risikoparametre, uddyb herunder
Angiv og begrund den socialfaglige risikovurdering		
Rød <input type="checkbox"/>	Gul <input type="checkbox"/>	Grøn <input type="checkbox"/>
Skriv begrundelse		
Hvad er den økonomiske risikovurdering?		
<i>Risikovurderingen kan ses under basisinformationer i Sensum og udfyldes af økonomikonsulent</i>		
Rød <input type="checkbox"/>	Gul <input type="checkbox"/>	Grøn <input type="checkbox"/>

Er der forhold i den økonomiske risikovurdering, som skal undersøges i forbindelse med det kommende tilsyn?		
Ja <input type="checkbox"/>	Nej <input type="checkbox"/>	Hvis ja, angiv hvilke, og hvordan du vil afdække forholdene
<i>Angiv forhold og hvordan de afdækkes</i>		
Er der godkendt væsentlige ændringer af tilbuddets/plejefamiliens godkendelsesgrundlag, som skal følges op på ved det kommende tilsyn?		
Ja <input type="checkbox"/>	Nej <input type="checkbox"/>	Hvis ja, angiv hvordan du vil følge op herpå
<i>Angiv hvor der følges op</i>		
Har tilbuddet/plejefamilien indberettet væsentlige oplysninger på Tilbudsportalen, der skal følges op på ved det kommende tilsyn?		
Ja <input type="checkbox"/>	Nej <input type="checkbox"/>	Hvis ja, angiv hvordan du vil følge op herpå
<i>Angiv hvor der følges op</i>		
Er der tidligere udstedte sanktioner, udviklingspunkter, opmærksomhedspunkter, underretninger, WB'er el. lign., der skal undersøges i det kommende tilsyn?		
Ja <input type="checkbox"/>	Nej <input type="checkbox"/>	Hvis ja, angiv relevante oplysninger herom, herunder hvordan du vil følge op herpå
<i>Angiv hvordan der følges op</i>		
Har tilbuddet/plejefamilie indberettet magtanvendelser siden sidste tilsyn?		
Ja <input type="checkbox"/>	Nej <input type="checkbox"/>	Hvis ja, angiv om der er forhold i den forbindelse, der skal drøftes med tilbuddet/plejefamilien
<i>Angiv hvad der skal drøftes</i>		
Er der siden sidste tilsyn indkommet øvrige relevante oplysninger, som skal afdækkes i forbindelse med tilsynet?		
Ja <input type="checkbox"/>	Nej <input type="checkbox"/>	Hvis ja, beskriv hvordan du vil afdække disse forhold
<i>Angiv hvordan forholdene afdækkes</i>		

Tilrettelæggelse af det aktuelle tilsyn	
Begrund tilsynets særlige fokus, samt valg og fravalg af temaer i kvalitetsmodellen	
Alle temaer skal være behandlet over en periode på 3 år. Man kan se, hvornår et tema sidst har været behandlet ved at holde musen over ikonet for temaet i kvalitetsmodellen i Sensus.	
Hvis der er opmærksomhedspunkter knyttet til temaet, skal temaet behandles. Det er en konkret vurdering, hvorvidt et udviklingspunkt nødvendiggør behandling af et tema.	
Begrund valg af datakilder, tilsynsmetoder (f.eks. refleksionstilsyn, observation, interview og tilrettelæggelsen heraf) samt valg af interviewpersoner (i og udenfor tilbuddet/plejefamilien)	
Datakilder	
Tilsynsmetoder	
Interviewpersoner	
Uddyb evt. hvordan du sikrer dig, at borgerne inddrages i tilsynet	
Angiv evt. hvordan borgerne inddrages	
Beskriv dine tilsynsmæssige overvejelser forbundet med tidspunkt, varighed og tilrettelæggelse af tilsynsbesøget yderligere.	
Angiv overvejelser forbundet med valg af uanmeldt/anmeldt tilsyn, og om der bør aflægges mere end et tilsynsbesøg i løbet af et år.	
<i>Angiv overvejelser</i>	
Notér evt. de konkrete forhold/spørgsmål, der skal undersøges ved tilsynet	
<i>Notér evt. spørgsmål</i>	

Opsamling efter tilsynsbesøget		
Giver det afviklede tilsyn anledning til at ændre på den socialfaglige/økonomiske risikovurdering?		
Ja <input type="checkbox"/>	Nej <input type="checkbox"/>	Hvis ja, begrund de tilsynsmæssige overvejelser og opdatér risikovurderingen i Sensus
<i>Begrund ændringen af risikovurderingen</i>		
Angiv dine anbefalinger til kommende tilsynsbesøg ift. tidspunkt, temaer, tilsynsmetoder mv.		
<i>Angiv anbefalinger</i>		



Socialstyrelsen

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

www.socialstyrelsen.dk