

Analyse af STU-området i Slagelse Kommune marts 2022.

Indledning

Baggrund

På økonomiudvalgets møde d. 21.2.22 blev det besluttet, at der i foråret 2022 skal foretages analyser på blandt andet ungeområdet, deriblandt at der skal foretages en analyse på STU-området, hvor der er behov for at se på blandt andet anvendelse, målgruppe og effekt.

Det har i den forbindelse været drøftet, om der skal foretages ekstern analyse af området. Det er dog blevet besluttet, at vi i første omgang udarbejder internt analyse, og at denne på sigt kan bidrage til evt. yderligere ekstern analyse af hele Ungeområdet.

Kort om STU

STU er uddannelse til unge med særlige behov. Det er en 3-årig ungdomsuddannelse, der henvender sig til udviklingshæmmede og andre unge med særlige behov, der ikke kan gennemføre anden ungdomsuddannelse.

STU er et koordineret og planlagt uddannelsesforløb, som skal sikre, at den unge opøver personlige, sociale og faglige kompetencer og kan forberede til en så selvstændig tilværelse som muligt. STU giver ikke adgang til øvrige uddannelser, men kan være afsæt til et ordinært uddannelsesforløb.

STU forløbet er individuelt tilrettelagt for den enkelte unge og baserer sig på en uddannelsesplan og forløbet tager derfor afsæt i den enkelte unges behov og ønsker, såvel som mål for kompetencetilegnelse mv. (Kilde: Vejledning om lov om ungdomsuddannelse for unge med særlige behov)

Ansvar for STU ligger i kommunen, der også har finanseringsansvaret og myndigheden for uddannelsen. I Slagelse Kommune ligger ansvaret for STU i Ungeenheden i samarbejde med øvrige aktører på området, fx Center for Skole, Handicap og Psykiatri og Børn og Familie.

Behov

STU-området er i vækst. Der er de seneste år sket en forøgelse af antallet af visiterede sager, ligesom økonomien for området er presset. Der var sidste år (2021) budgetteret med 19 mio kr. til området, men det reelle forbrug ved udgangen af budgetåret var nærmere 22 mio kr. Der er budgetteret med 20 mio kr. for kommende budgetperiode, men med ca. 50 unge allerede i køen til indstilling til STU, står det klart at det budget bliver svært at holde, og det kalder på, at der gennemføres et arbejde med hele området omkring STU.

En del af forklaringen på stigningen i antal følger den nationale tendens; der er mange flere unge, der har det dårligt mentalt og fysisk (Kilde: Sundhedsprofilen 2021), og flere unge får diagnoser og har vanskeligt ved at gennemføre et ordinært uddannelsesforløb. Den øgede målgruppe af unge med vanskeligheder påvirker naturligvis antallet af sager, der indstilles til STU forløb.

Men tesen er, at der er flere andre faktorer, der gør sig gældende. Blandt andet er det en tese, at der er for få tilbud til målgruppen, der ligger i gråzonen til et STU-tilbud. Herunder at den målgruppe, som FGU har kunnet tage, har vist sig at være noget lettere, end det var intentionen. Det finder den seneste EVA-rapport om FGU også. En tese er derfor også, at nogle af de unge, der får et STU tilbud i dag, kunne have været i målgruppen til et FGU tilbud i stedet.

Formål og Metode

Analysens formål og afgrænsning

Analysen skal bidrage med viden om, hvordan Slagelse Kommunes STU-område ser ud. Der laves således nedslag i indstillingerne og bevillingerne, ligesom der kigges konkret på de unge visiteredes udfordringer og diagnoser. Derudover undersøges brugen af STU udbydere og priser. Der er ikke kigget ned i de konkrete uddannelsesplaner og øvrige sagsakter på de gennemgåede sager.

Analysen kan ikke stå alene – det er bare tal. Der vil derfor slutteligt blive peget på, hvilke evt. supplerende analyser det kan være væsentligt at foretage, ligesom der peges på nogle opmærksomhedspunkter, det vil være væsentligt at tage en drøftelse af internt på STU-området i kommunen.

Analysen skal bidrage med viden, der kan kvalificere drøftelser på både politisk niveau samt leder- og medarbejderniveau i kommunen omkring udviklingen af STU-området, ligesom den skal bidrage til at sætte spot på om tilbudsviften, samarbejdet og mulighederne før et STU forløb er bred nok i Slagelse Kommune.

Analysen kigger i dette tilfælde kun på over 18-årige, selvom der også er unge under 18, der har et STU tilbud. Grunden hertil har dels handlet om adgang til systemer, hvorfra data kunne trækkes. I forbindelse med etableringen af Ungeenheden er der sket overførsel af budget på de under 18-årige, men data er ikke overført til vores systemer.

Analysen har ikke undersøgt STU udbyder siden. Der er således ikke kigget på, hvilken pædagogisk tilgang de har, om de lykkes tilstrækkeligt med opgaven eller om de leverer den tilstrækkelige kvalitet. Det vil være en af de supplerende analyser, der kan være væsentlig at foretage, men den vil skulle foretages af eksterne konsulenter af hensyn til forholdet mellem bevilger og udfører.

Analysens metode

Analysen består af 3 delelementer:

1. En kvantitativ gennemgang af 60 tilfældige sager, hvilket svare til ca. halvdelen af de igangværende STU sager.
2. En kvalitativ gennemgang af hhv. Slagelse Kommunes kvalitetsstandard og kravspecifikation.
3. Opmærksomhedspunkter og anbefalinger til det fortsatte arbejde med STU-området

Ad 1)

Der er i Fasit foretaget gennemgang af 60 tilfældige sager. I alle sager er der kigget ind i henholdsvis indstillingsskema, bevillingsbrev og kontrakt. Det førstnævnte dokument har haft til formål at bidrage med viden om målgruppen, alderen, køn, tidligere skolegang og tilbud, diagnoser, formål med STU og udbyderen samt prisen. Det er således udelukkende en kvantitativ undersøgelse, og der er ikke kigget nærmere på indstillingernes kvalitet. Der kigges dog mere ind i kvaliteten i afsnittet omkring kvalitetsstandard.

Ad 2)

Der er foretaget læsning af kvalitetsstandard og kravspecifikation med henblik på at komme med input til, hvordan de samlet bidrager til at sætte et serviceniveau for kommunens STU-område, samt for at bidrage med opmærksomhedspunkter til kommende drøftelser om netop serviceniveau, visitation, visitationsudvalg, tilsyn osv. De nævnte opmærksomhedspunkter er udelukkende baseret på kvalitative, subjektive observationer.

Ad 3)

Der peges slutteligt på nogle anbefalinger og opmærksomhedspunkter. Disse tager udgangspunkt dels i analysens fund og dels i anbefalinger fra diverse andre undersøgelser og analyser samt fra andre kommuner.

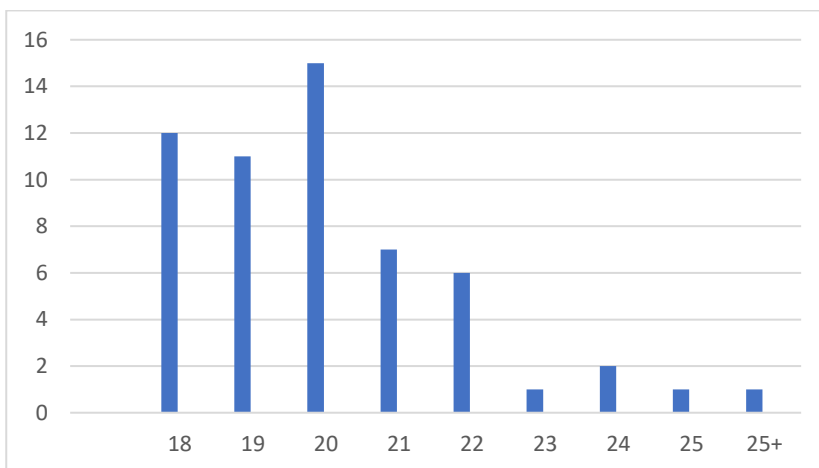
Analysens fund

1. Gennemgang af 60 sager

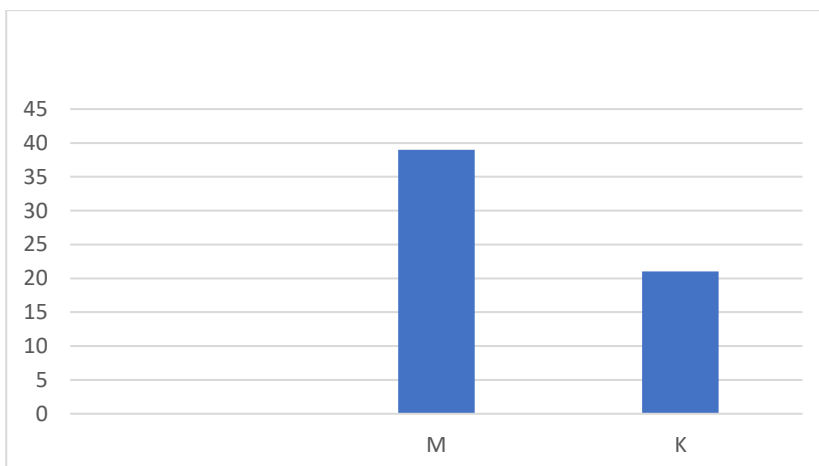
Der er som nævnt foretaget gennemgang af 60 tilfælde sager i Fasit, hvor der specifikt er kigget ned i hhv. indstilling, bevillingsbrev og kontrakt.

Ud af de 60 sager er der 13 der hverken har indstillingskema, bevillingsbrev eller kontrakt på sagen, og disse sager kan derfor ikke bidrage. Grunden kan skyldes flere faktorer: Sagsbehandler har ikke fået lagt akterne på sagen, sagen er overført fra anden kommune uden akterne, anden kommune er handlekommune. Men det kan også være fordi, sagsbehandler ikke har lagt sagsakter på sagen.

Alder



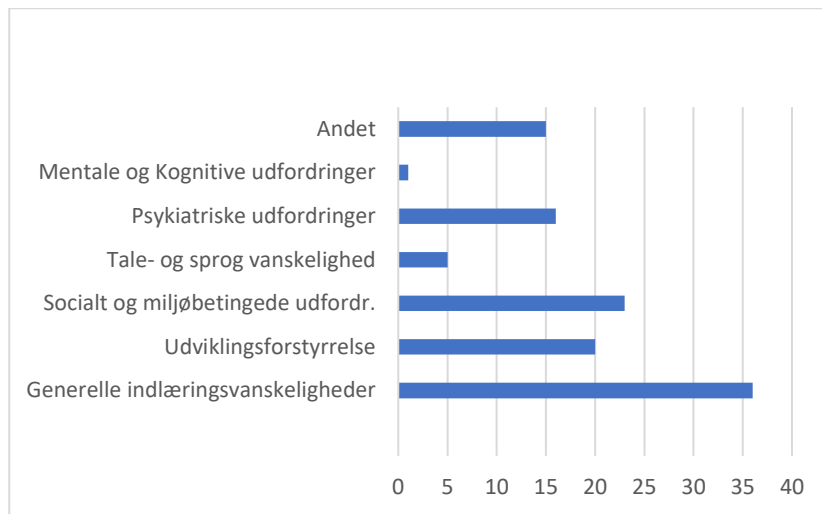
Køn



Af ovenstående fremgår det at STU fortrinsvis benyttes i de yngste af aldersgrupperne (18,19 og 20 år). For de 18-årige gælder, at stort set alle er indstillede til STU tidligere (nogle allerede som 16-årige).

Derudover påvises en klar majoritet af unge mænd i STU-forløb, hvor tæt på dobbelt så mange mænd end kvinder har et STU tilbud.

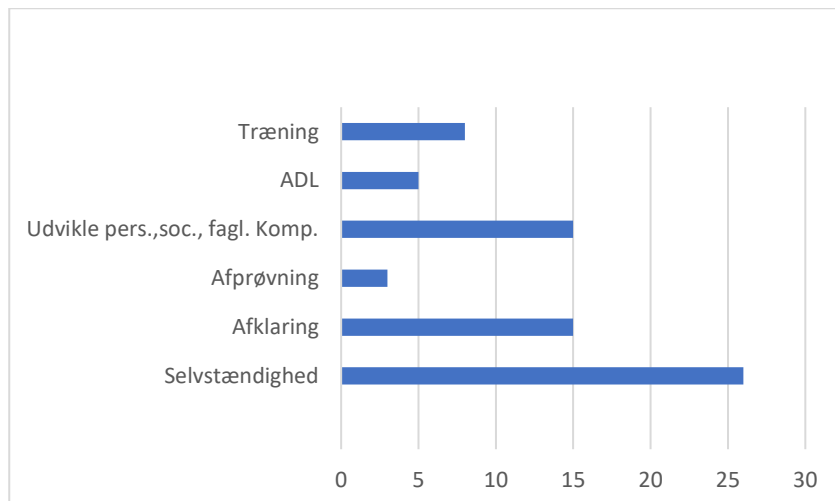
Målgruppe



Målgruppemæssigt ligner billedet i Slagelse Kommune til dels landsgennemsnittet (jf. STU Benchmark analyse 2019) for så vidt angår andelen af unge med generelle indlæringsvanskeligheder. Til gengæld adskiller Slagelse sig ved, at det er de sociale og miljøbetingede udfordringer, der udgør den næststørste gruppe. Nationalt er det udviklingsforstyrrelser, der er næststørst.

Målgruppen "Andet" dækker over fx fysiske udfordringer, ordblindhed o.a.

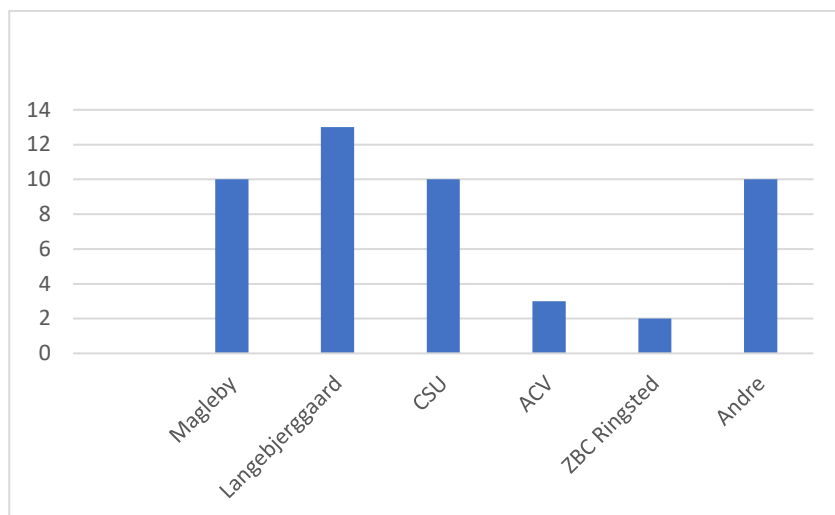
Bevillingsmål



Ovenstående graf viser skematisk, hvilke bevillingsmål (formål med forløbet) der er beskrevet i indstillingen.

Det er i høj grad målet om opnåelse af selvstændighed (selvstændig tilværelse) der går igen i indstillingerne, men der er også mange indstillinger, hvor formålet er at afklare til job eller uddannelse, afklaring til fremtidig bo-situation eller afklaring diagnose- og mestringsmæssigt. Nogenlunde lige så mange indstillinger peger på formål omkring udvikling af personlige, sociale og faglige kompetencer. Træning dækker over et bredt spektrum af træningsbaner. Det kan være træning af specifikke færdigheder, træning af sociale kompetencer eller træning af forståelse af sin diagnose.

Institution

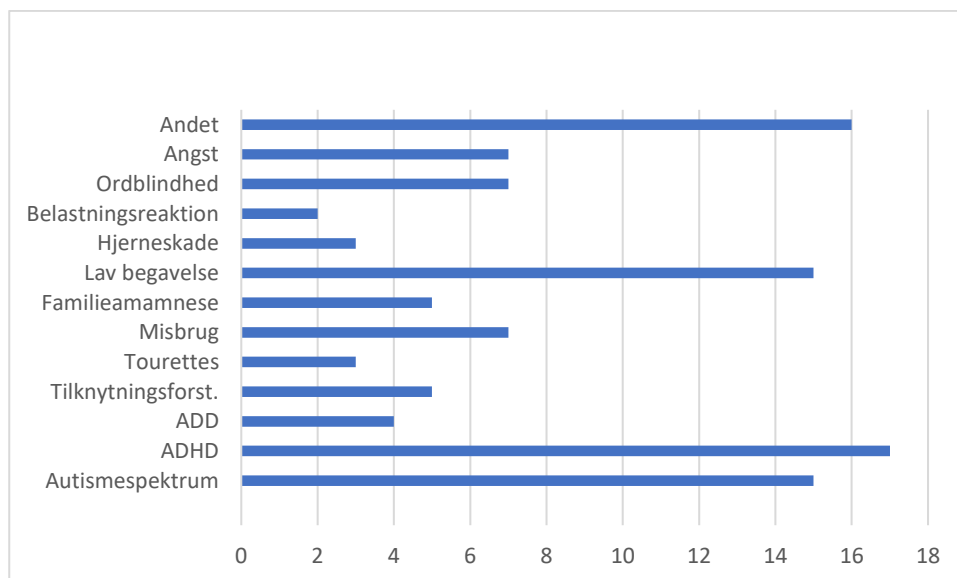


I Slagelse Kommune bruges fortrinsvist eksterne leverandører af STU-forløb, og særligt Langebjerggaard og Magleby er flittigt brugte. Cirka en tredjedel af alle STU forløb købes internt hos enten CSU eller ACV, hvor CSU er den største interne leverandør. "Andre" dækker over institutioner i undersøgelsen, hvor der har kunnet påvises 1 forløb. Det er fx Lindholm Uddannelse, AsPIT Næstved, Ulstrup STU.

For så vidt angår priser, så ligger grundtaksten for institutionerne stort set omkring 20 - 22.000 kr. mdl. Men der ses i sagsgennemgangen, at der både for de eksterne tilbud (særligt Magleby og Langebjerggaard) og de interne tilbud (CSU og ACV) benyttes tillægstakster, hvor der typisk betales for særlig støtte. Det kan være et resultat af, at kompleksiteten i sagerne viser sig at være større efter at forløbet er opstartet.

Prisen ligger lidt højere end gennemsnitsprisen på landsgennemsnit (2019 priser), hvor den gennemsnitlige pris på et STU-forløb var 239.000 kr. Gennemsnitsprisen på sagerne i denne analyse er på 259.500 kr. Den billigste sag koster 74.400 kr. årligt. Den dyreste koster 447.000 årligt.

Diagnoser



Ovenstående tabel viser fordelingen i diagnosebilledet i de gennemgåede sager. Det står tydeligt, at det særligt er ADHD og Autismespektrum diagnoserne, som – sammen med lav begavelse/kognitive begrænsninger er gennemgående hos de unge. Det stemmer helt overens med landsgennemsnittet. Derudover er der mange unge der har angst i så invaliderende en grad, at de ikke kan rummes i et ordinært tilbud. Her kan man dog igen se, at unge med socialt betingede eller miljøbetingede udfordringer også fylder statistisk. Unge med belastningsreaktion, familieamamnese og tilknytningsforstyrrelse udgør en væsentlig andel af de samlede diagnoser. "Andet" dækker over blandt andet diagnoser som: Dyssocial personlighed, Epilepsi, organisk psykose, spiseforstyrrelse, depression, seksuelt misbrug mv.

Hvad sker der med de unge, der har afsluttet STU?

Et aktuelt datatræk fra 25.3.22 viser, hvor de 324 unge siden 1.1.2018, der har afsluttet en STU, er henne i dag.

Fordeling i %	
6	Arbejde
6	FGU/EGU
3	ServiceLOVEN
1	Fritagelse
18	Uddannelse
36	Offentlig forsørgelse
5	STU (Forkert registrering)
12	Førtidspension
2	Fleksjob
5	Fraflyttet
10	Ingen oplysninger registreret de fleste har ikke haft bopæl i Slagelse

Her ses det, at majoriteten (36%) af unge, der har været i et STU forløb afsluttes til offentlig forsørgelse. Derudover er der 18 % som afsluttes til anden uddannelse. Det er fx HF, HTX, VUC, SOSU grundforløb og EUD grundforløb. 12 % får en førtidspension efter endt STU. De 5 % der står som værende i gang med en STU er en forkert registrering. Det er ikke muligt at tage en dobbelt STU. Den forkerte registrering skyldes i mange tilfælde fejl i registreringen hos anden kommune fx pga. andet IT system.

2. Kvalitativ gennemgang af kvalitetsstandard og kravspecifikation

Der eksisterer pt. 2 forskellige kvalitetsstandarder i Slagelse Kommune. Den ene er fra 2017. Den er politisk besluttet i 2017 i hhv. Handicap- og Psykiatriudvalgte, Uddannelsesudvalget og Erhvervs- og Beskæftigelsesudvalget. Den anden er fra februar 2022 og er en administrativ tilpasning af den oprindelige, hvor der er lavet ændringer ift. den konkrete bemanding af STU-udvalget, ligesom der er lavet ændringer i procedurebeskrivelse, så den er tilpasset det faktum, at UU -vejledningen i dag hører under Ungeenheden. Denne version er udarbejdet af STU-udvalget og godkendt af Ungeenhedens leder d. 1.2.22 med forbehold for netop udviklingen af STU-området hen over foråret 2022.

Begge kvalitetsstandarder beskriver, at de har funktion af serviceniveau på STU-området. Den subjektive vurdering er dog, at begge skriv i højere grad tjener som procesbeskrivelser eller beskrivelser af organisering af STU-opgaven. Der er naturligvis beskrivelser af målgrupper, bevilling osv., men der savnes en mere uddybende beskrivelse af målgrupperne og særligt en tydeligere afgrænsningsbeskrivelse af, hvornår man ikke er i målgruppen til STU, samt hvilke indsats typer der kan iværksættes i stedet for STU. For eksempel beskrives det, at "... som ung, med for eksempel social-emotionelle udfordringer, som står i vejen

for at man kan tage en ordinær ungdomsuddannelse, først bliver tilbudt et forløb, som afhjælper disse udfordringer” (Kvalitetsstandard, 2017, s. 5). Hvis dette sammenholdes med det faktum, at netop sociale, miljømæssige og emotionelle udfordringer fylder meget statistisk i Slagelse Kommune, så medfører det spørgsmål om, hvorvidt der i høj nok grad – og tidligt nok – tilbydes tilstrækkelig støtte og behandling af disse udfordringer, og det medfører også spørgsmål om, hvorvidt nogle af disse ville kunne gennemføre et mere ordinært uddannelsesstilbud med støtte.

Ydermere savnes der en forventningsramme ift. indstillingerne, blandt andet ift. konkrete mål med uddannelsesforløbet. Gennemgangen af de 60 sager viser fx, at der stort set ikke anvendes målbare mål i indstillingerne men i højere grad beskrevne formål med indsatsen. Dette gør det vanskeligt at måle på progression, hvilket ellers nævnes meget specifikt som bærende element i uddannelsen i lovtæksten. Det skal dog nævnes, at der udarbejdes en uddannelsesplan, og at der i denne kan være mere konkrete progressionsmål, men uddannelsesplanerne er som nævnt ikke undersøgt i denne analyse. Der er desuden sjældent en uddybende forklaring til, hvorfor andre muligheder ikke er hensigtsmæssige. Der nævnes fx i mange af indstillingerne, at ”den unge ikke er i målgruppen til FGU”, men der savnes en mere uddybende argumentation for dette, ligesom der i mange tilfælde savnes, at der er forholdt sig til gennemførelse af fx FGU på andre vilkår. Derudover er der i ingen af de gennemgåede sager taget stilling til, hvorvidt et mere virksomhedsrettet forløb vil være relevant. Der skelnes udelukkende mellem muligheden for ordinær uddannelse, FGU og STU. Der er også nogle af indstillingerne, der beskriver, at FGU ikke er en mulighed, fordi de ikke kan sikre tilstrækkelig støtte til den unge, men i mange tilfælde er der ikke en uddybet beskrivelse af støttebehovet.

I forhold til bevilling af STU-forløb kan det konstateres, at der i begge kvalitetsstandarder er beskrevet, at bevillingen sker ”ud fra en individuel, faglig vurdering”, men bevillingsargumentationen fremstår i mange af sagerne påfaldende generisk. Formuleringer som ”X får en så selvstændig tilværelse som muligt” eller ”X afklares til fremtidig uddannelse eller beskæftigelse” er gennemgående i de fleste af sagerne. Der savnes i højere grad netop en individuelt beskrevet bevillingsargumentation som tager mere konkret afsæt i de formulerede mål med uddannelsen.

I relation til udformning af konkrete mål for den unges uddannelsesforløb skal det dog pointeres, at der udarbejdes mere konkrete mål i dialog mellem ung, STU-udbyder og UU-vejleder ifm opstart på uddannelsen og igen efter 12 uger.

I begge kvalitetsstandarder er den nærmere visitationsprocedure beskrevet, ligesom organiseringen omkring visitation også er. I standarden fra 2017 fremgår det, at STU visitationsudvalget består af chefer for områderne Arbejdsmarked, Børn og Familie, Skole og Voksen Handicap og Psykiatri samt en faglig og juridisk specialist. Det er ikke sådan STU visitationsudvalget ser ud i dag og er beskrevet i standarden fra 2022. Her er niveauet ændret, således at det er *repræsentanter* fra de omtalte områder, og i praksis udgøres udvalget af én leder (fra Pædagogisk Udvikling og Inklusion) og faglige medarbejdere fra de øvrige områder. Det fremgår ikke nogen steder, hvor beslutningen om at skifte niveau i STU-udvalget er foretaget og med hvilken bevæggrund. Det reviderede indhold af kvalitetsstandarden fra februar 2022 er som nævnt tilpasset til den aktuelle visitations- og bevillingsprocedure, som er ændret undervejs.

I kvalitetsstandarden fra 2017 fremgår det desuden, at hvis ”...*udfordringen for den unge er af psykosocial og/eller social-emotionel karakter, overdrevet rusmiddelforbrug eller kriminalitet....skal den unge før en evt. indstilling til STU, vurderes af et tværfagligt udvalg i forhold til et modnende forløb. Det skal her drøftes hvorvidt den unge via støtte eller andre tilbud kan modes og klargøres til ordinær ungdomsuddannelse”* (Kvalitetsstandard, 2017, s. 6). Disse drøftelser ligger i dag i samme udvalg som STU-bevillingerne foretages. Derudover ser det ud til, at der foretages drøftelser af de unge i STU målgruppen i Børn og Familie uafhængigt af STU-aktørerne i øvrigt. Noget tyder altså på, at der er nogle snitflader omkring området med STU, som det vil give mening at undersøge nærmere.

Kravspecifikationens formål er at sikre tydelighed i forhold til de krav Slagelse Kommune stiller til leverandørerne af STU. Kravspecifikationen bidrager således ifølge beskrivelsen til kommunens samlede serviceniveau sammen med kvalitetsstandard. Specifikationen består af 26 krav til leverandørerne, der blandt andet omhandler undervisningens indhold, beskrivelser af progression, fravær, samarbejde med kommunen mv. Kravspecifikationen er grundlæggende et meget grundigt dokument, der sikrer muligheden for kontrol med kvaliteten af det leverede. Derudover beskriver kravspecifikationen nogle konkrete kvalitative tildelingskriterier, så det er tydeligt på hvilken baggrund Slagelse Kommune træffer afgørelse om leverandører.

Kravspecifikationen er dog – ligesom den oprindelige kvalitetsstandard – formuleret i 2017 og revideret i 2021, og det er en anden organisatorisk virkelighed STU ses i, i dag.

3. Opmærksomhedspunkter og anbefalinger

Herunder opridses de opmærksomhedspunkter, som analysen har givet anledning til at undersøge nærmere. Udover nærværende analyse er der ligeledes skelet til andres anbefalinger ligesom der er inspiration fra andre kommuner.

1. Slagelse Kommune adskiller sig fra landsgennemsnittet ift. målgrupper ved, at der er flere Slagelse unge, der får en STU blandt andet pga. sociale og miljøbetingede udfordringer. Det er en målgruppe, hvor der i et vist omfang ikke er kognitive betingelser, der begrænser mulighederne for at tage ordinær uddannelse, men hvor opvækstbetingelser eller andet har betydet, at den unge har haft et vanskeligt skoleforløb. Det kan derfor i den forbindelse undersøges nærmere, om der kan skabes tilstrækkelige støttemuligheder og psykologisk, terapeutisk bistand til at nogle af disse unge i stedet kan tage en FGU eller et mere ordinært uddannelsesforløb. Det er også en målgruppe, hvor man i højere grad kan profitere af på et tidligere tidspunkt i de unges skolegang at koordinere indsatserne bedre.
2. Slagelse Kommune bruger fortrinsvis eksterne STU-tilbud (2/3 af de iværksatte forløb er eksterne). Analysen finder desuden, at de interne tilbud (CSU og ACV) typisk er mere omkostningstunge end de eksterne, og så kan det konstateres, at den gennemsnitlige årspris på STU-forløb er ca. 20.000 kr. højere i Slagelse Kommune end det er tilfældet for landsgennemsnittet. Det vil derfor være hensigtsmæssigt at sætte fokus på udførerleddet mhp. at skabe en prisstruktur, der i højere grad rammer landsgennemsnittet pr. ung.
3. Ca. 40 % af de unge, der har modtaget en STU, færdiggør denne til offentlig forsørgelse. Det er et relativt højt tal. Det kan derfor med fordel afdækkes, hvorvidt uddannelsesplanerne i høj nok grad har virksomhedsrettet og jobrettet sigte. Her kan der med fordel skeles til Cabí's 4 anbefalinger til øget brug af virksomhedsrettet fokus i STU-indsatsen. Derudover får 12 % en førtidspension efter et STU forløb, og der kan med fordel kigges på, om STU er det rigtige tilbud til denne målgruppe. Der skal dog være opmærksomhed på det retskrav den unge har til at tage en STU, såfremt de ønsker det, uagtet om de er i målgruppen til førtidspension eller ej.
4. Der eksisterer som nævnt 2 aktuelle kvalitetsstandarder. Der bør derfor foretages revidering af kvalitetsstandard, og der bør i den forbindelse tages stilling til følgende:
 - a. Hvordan udarbejdes indstillinger, og hvad er forventningen til disse?
 - b. På hvilket niveau ønsker man visitationsudvalget? Skal det være et medarbejderorgan eller et lederorgan eller en kombination?
5. Der bør ligeledes laves en revidering af kravspecifikationen, som er fra 2017 (revideret i 2021). Det kan evt. ses i relation til anbefalingen om en udbudsproces. (evt. inspireret af den proces Furesø, Allerød, Frederikssund, Hillerød mv. har gennemført i 2018).
6. Det kan med fordel undersøges yderligere, om der er sker en tilstrækkelig grad af tværfagligt samarbejde på et tidligt nok tidspunkt ift. overlevering af sager og iværksættelse af initiativer med henblik på at få nogle af de unge i mere ordinære forløb end STU. Det kan i den forbindelse blandt andet også ses på om der skal etableres et overgangsforum, fx med deltagelse af FGU.

7. STU-området er presset økonomisk på grund af en øget tilgang. Der er ikke noget, der indikerer, at der kan reduceres budgetmæssigt på området. Tværtimod viser de interne prognoser (som ligner de nationale), at tilgangen til STU er kontinuerligt stigende i disse år, og at budgettet er for småt til målgruppen.

Det økonomiske potentiale på STU-området ligger i at lykkes med at få flere af de unge videre i uddannelsessystemet eller i beskæftigelse efter endt STU-forløb. Over 50 % af de gennemførte STU-forløb ender i offentlig forsørgelse eller pension. Der bør derfor laves et yderligere analysearbejde på denne konkrete målgruppe, og man bør inddrage STU-udbydere, FGU'en og evt. virksomheder i en dialog om, hvordan vi kan lykkes med flere i denne målgruppe.

Med afsæt i ovenstående opmærksomhedspunkter, anbefales følgende handlinger:

- Revision af kvalitetsstandard og kravspecifikation og politisk godkendelse heraf.
- Beslutning om procedure for indstillinger og bevillinger, herunder repræsentation i visitationsudvalg.
- Dialog med STU udbydere omkring takster for STU forløb. Alternativt iværksættelse af udbudsproces (og evt. i samarbejde med nabo-kommuner)
- Iværksætte dybdegående analyse af to mere specifikke målgrupper: De unge der efter STU får offentlig forsørgelse eller pension, samt de unge der bevilges STU med baggrund i sociale og miljømæssige udfordringer.
- Undersøge mulighederne for et tidligere, tværfagligt samarbejde om målgruppen, så der i samarbejde kan arbejdes mod en FGU, et jobrettet tilbud eller et mere ordinært uddannelsesstilbud med evt. støtte.
- Et langt mere jobrettet fokus i STU indsatsen.