



Rammer for effektiv drift af botilbud

Finansministeriet, Kommunernes Landsforening, Børne- og Socialministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet

Indholdsfortegnelse

Indledning	3
Overblik over botilbudsområdet	9
Det sociale tilsyn af botilbud	19
Rammer for udnyttelse af botilbud	31
Effektiv arbejdstilrettelæggelse	44
Bilag A – Metode	80

Analysens formål

Som del af moderniserings- og effektiviseringsprogrammet er der gennemført en analyse af rammer for effektiv drift af botilbud.

Baggrund og formål

Regeringen og KL har i 2016 indgået aftale om et moderniserings- og effektiviseringsprogram, som årligt skal effektivisere for en mia. kr. i kommunerne frem mod 2020.

Som del af moderniserings- og effektiviseringsprogrammet er det aftalt at: *afdække muligheder for effektiv drift af botilbud med særlig fokus på regler og rammer, herunder fx tilsyn mv.*

Der er tidligere gennemført en analyse i foråret 2015, som havde til formål at analysere veje til at opnå mere effektiv drift af botilbud. Analysen blev gennemført for Finansministeriet, det daværende Ministerium for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale forhold, Økonomi- og Indenrigsministeriet og KL, og den fokuserede blandt andet på konsolidering af funktioner, tilbudsstørrelse, normering og planlægning af arbejdstid. Resultaterne fra analysen anvendes i et projekt under det fælleskommunale styrings- og effektiviseringsprogram, der afsøger, hvordan resultaterne kan anvendes i effektiviseringsarbejdet på de kommunale botilbud.

Analysen fra 2015 kortlagde ikke rammerne for drift af botilbuddene, og det aktuelle projekt har blandt andet til formål at afdække regel- og rammeperspektivet. Analysen er forankret i en arbejdsgruppe med repræsentanter fra KL, Økonomi- og Indenrigsministeriet, Børne- og Socialministeriet og Finansministeriet (formand).

Analysens fokus

Analysens fokus er præciseret som del af projektets opstart. Det er aftalt, at analysen skal fokusere på rammer og regler, som påvirker mulighederne for effektiv drift af botilbud. Nærmere bestemt skal analysen fokusere på:

- Socialtilsynets påvirkning af botilbuddene
- Regler og rammers betydning for udnyttelse af botilbuddene
- Dokumentationspraksis og eksterne krav.

Derudover skal analysen belyse mulighederne for at tilrettelægge arbejdet mere effektivt, herunder indhente case-eksempler fra botilbuddene.

Det er væsentlig at være opmærksom på, at analysen primært bygger på interview og dataindsamling fra botilbuddene. Det betyder, at analysen i begrænset omfang inddrager eksterne parters perspektiv, fx er de fem socialtilsyn ikke inddraget.

Samarbejde mellem KLK og Deloitte

Analysen er gennemført som et samarbejde mellem Monitor Deloitte og KL's Konsulentvirksomhed (KLK). Kontrakten på opgaven er formelt indgået mellem Deloitte Consulting og Finansministeriet, men det har indgået i opgaveopdraget, at KLK skulle deltage i projektet.

Projektstarten har primært været varetaget af Monitor Deloitte, mens dataindsamling og afrapportering er foregået i fællesskab.

Inspirationskatalog

KL har offentliggjort de indsamlede cases med eksempler på, hvordan kommuner og tilbud kan effektivisere driften i publikationen *Inspirationskatalog til effektiv drift af botilbud*.

Genstandsfelt og afgrænsning

Analysen omfatter botilbud indenfor fire målgruppesegmenter, der på landsplan omfatter cirka 1.800 botilbud med en samlet kapacitet på cirka 34.000 pladser.

Genstandsfelt og afgrænsning

Botilbud er i denne analyse afgrænset til at omfatte døgntilbud for voksne, der ikke magter at bo alene eller har behov for betydelig støtte til daglige funktioner, og anbringelsessteder for børn og unge, som anbringes udenfor hjemmet efter servicelovens regler.

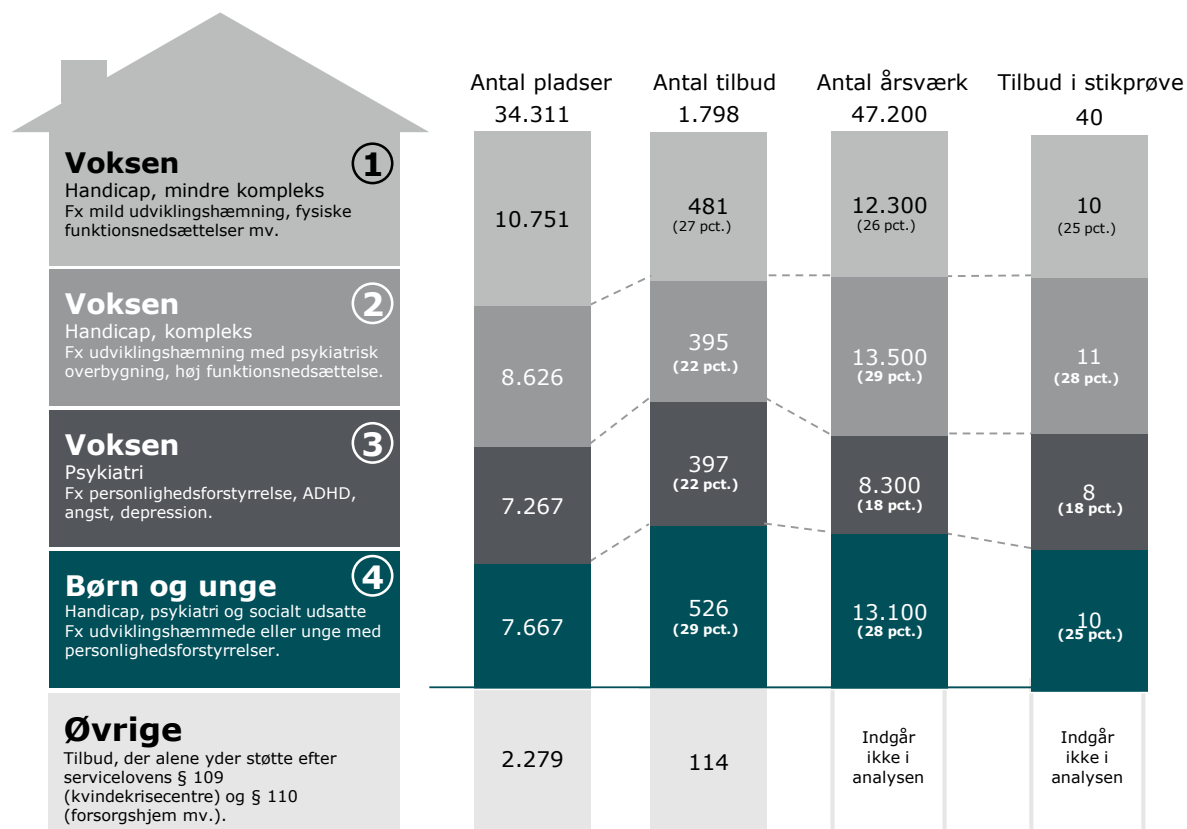
Kortlægningen omfatter cirka 1.800 tilbud med 34.000 pladser til børn og voksne. Tilbuddene er rettet mod målgrupper med forskellige behov, fx borgere med lette eller midlertidige psykiske eller fysiske udfordringer, hvor målet er at gøre dem i stand til at bo i egen bolig, eller borgere med varige og omfattende pleje- og støttebehov.

Fokus er på fire målgruppesegmenter, som dækker over 90 procent af botilbuddene. Det drejer sig om tilbud til:

1. Voksne handicappede med høj kompleksitet i støtte- og plejebehov
2. Voksne handicappede med mindre kompleksitet i støtte- og plejebehov
3. Voksne borgere med brug for psykiatrisk støtte
4. Børn og unge.

Analysen omfatter dermed ikke:

- Misbrugsbehandlingstilbud efter servicelovens § 101 og sundhedslovens § 141
- Krisecentre, forsorgshjem mv. efter servicelovens §§ 109 og 110
- Beskyttet beskæftigelse og aktivitets- og samværstilbud efter servicelovens §§ 103 og 104.



Hovedresultater

Socialtilsynet og det juridiske grundlag for tilbuddene udgør de væsentlige rammer for driften af botilbud.

Botilbuddenes oplevelse af socialtilsynet

Fem kommuner varetager funktionen som socialtilsyn med botilbud og skal sikre, at tilbuddene har den rette kvalitet, og at borgerne kan få en indsats i overensstemmelse med servicelovens formål. Socialtilsynet godkender tilbud ved etablering eller væsentlige ændringer og fører løbende driftstilsyn med tilbuddene.

I gennemsnit anvender et tilbud knap 150 timer om året på at forberede, gennemføre og følge op på besøg mv. fra socialtilsynet, og tilbuddet betaler i gennemsnit cirka 53.000 kr. i takst for socialtilsynets ydelser. Det er hovedsagelig ledelsen og stabsfunktioner, der bruger tid på socialtilsynet, men socialtilsynet taler også med det øvrige personale under tilsynsbesøg.

Opregnet til landsplan svarer ressourceforbruget til, at de cirka 1.800 tilbud samlet anvender cirka 180 mio. kr. på socialtilsynet om året.

Tilbuddenes indtryk af socialtilsynet er overvejende positivt, hvilket blandt andet handler om, at mange tilbud oplever tilsynet som dialogbaseret og sparringende. Omkring en fjerdedel af tilbuddene har dog et negativt indtryk af tilsynet, blandt andet fordi de oplever tilsynet som personbåret og uden den nødvendige indsigt i målgruppe og vilkår.

Tilbuddene peger på en række muligheder for at få et større udbytte af tilsynet. De peger for eksempel på at udvikle den risikobaserede tilgang ved at sænke tilsynshyppighed eller dokumentationskrav for velfungerende tilbud. Derudover ser en del tilbud en mulighed for, at tilsynet indtager en mere aktiv rolle i forhold til at dele viden om metode, tilgange mv. mellem tilbud.

Omkring hvert fjerde tilbud nævner, at tilsynet har påvirket driften. Driftspåvirkningerne er hovedsagelig afledt af, at tilbuddet er blevet bedt om at overholde eksisterende lovgivning.

Rammer for udnyttelse af botilbud

Der er flere botilbudstyper med hver deres juridiske grundlag. Samtlige deltagende kommuner og 17 ud af de 33 deltagende tilbud på voksenområdet tilkendegiver, at det nuværende juridiske grundlag begrænser muligheden for fuldt ud at udnytte den eksisterende kapacitet og påvirker omkostningerne hos tilbud og kommuner.

Interviewene med tilbud og kommuner har afdækket to overordnede problemstillinger. Den første relaterer sig til, at kommunens tilbudsstruktur ikke matcher efterspørgslen, og at det derfor kan være vanskeligt at udnytte den eksisterende kapacitet.

Kommuner og tilbud oplyser, at en mere fleksibel tilgang til at konvertere mellem tilbudstyper mv. kan reducere eller helt fjerne meromkostningerne ved begrænset kapacitetsudnyttelse. Opregnet til landsplan svarer meromkostningerne til cirka 30-75 mio. kr.

Den anden overordnede problemstilling knytter sig til, at der af forskellige årsager kan være mangel på match mellem borger og tilbud i varige tilbud, men at mulighederne for at om- eller udvisitere borgere er begrænsede. Mangel på match mellem borger og tilbud afspejler ofte, at borgeren ikke trives i det aktuelle tilbud, og mange tilbud oplyser, at borgerens pårørende er enige om, at en flytning vil være til borgerens bedste, men at det ikke kan lade sig gøre, fordi borgeren enten ikke er i stand til at give informeret samtykke eller ikke kan overskue konsekvenserne af en flytning.

De kortlagte tilbuds meromkostninger ved at tilpasse driften til borgere, som de ikke umiddelbart er indrettet til at rumme, svarer til cirka 70-175 mio. kr. på landsplan.

Hovedresultater (fortsat)

Der er et potentiale for at reducere ressourceforbruget indenfor eksisterende rammer ved, at tilbud og kommuner lærer af hinanden og udbreder gode ideer og god praksis.

Løftestænger for mere effektiv arbejdstilrettelæggelse

Casebesøgene i 40 botilbud afdækker forskelle i tilbuddenes tilrettelæggelse af arbejdsopgaverne, for eksempel i tilgang og praksis for dokumentation og koordinering. Forskellene gør sig gældende mellem botilbuddene som helhed, men også mellem botilbuddene indenfor de fire overordnede målgruppesegmenter.

Analysen viser, at der er et potentiale for at reducere ressourceforbruget indenfor eksisterende regler og rammer ved, at tilbud og kommuner lærer af hinanden og udbreder gode ideer og god praksis.

Som del af projektet er der indsamlet en række eksempler eller cases på, hvordan tilbud og kommuner konkret har arbejdet med at effektivisere driften af botilbud. Der er fokus på støtteopgaverne, især dokumentation og koordinering, som er nogen af de opgaver, som botilbuddene anvender betydelige ressourcer på.

Casene fremgår af KL's *Inspirationskatalog til effektiv drift af botilbud* (<http://www.kl.dk/botilbudsdrift> – se under inspirationsmateriale).

Dokumentation

En fuldtidsansat medarbejder anvender i snit cirka 180 arbejdstimer om året på dokumentation, hvilket svarer til godt 50 minutter i løbet af arbejdsdag.

Omkring tre fjerdedele af dokumentationsindsatsen knytter sig til den faglige indsats og har til formål at skabe et grundlag for en sammenhængende og systematisk indsats og at kunne orientere den bestillende kommune om borger og indsats. Dokumentationen understøtter, at medarbejderne arbejder i en fælles retning, og at det er muligt at følge op på, om indsatsen har den ønskede effekt. Dokumentationen af den faglige indsats er i meget begrænset omfang bestemt af eksterne krav.

Den resterende fjerdedel af dokumentationsindsatsen angår medicinindtag, magtanvendelser, utilsigtede hændelser samt koordinering med eksterne samarbejdspartnere, for eksempel læge, skole og beskæftigelsestilbud. Dokumentation og indberetning af medicinindtag, magtanvendelser og utilsigtede hændelser er fastlagt ved lov.

Der er betydelige forskelle på, hvor meget tid tilbuddene anvender på dokumentationen. Tilbuddene oplever dog overordnet set dokumentationen som meningsfuld og værdiskabende, men de fleste peger på, at der er muligheder for at optimere den konkrete dokumentationspraksis – ikke mindst for den løbende dokumentation.

Koordinering på møder og i vagtoverlap

Koordinering i botilbud omfatter både praktisk koordinering af indsatsen omkring borgeren og koordinering af driften i tilbuddet. En fuldtidsansat medarbejder anvender i snit cirka 180 arbejdstimer om året på at koordinere indsats og drift, hvilket svarer til godt 50 minutter i løbet af en arbejdsdag.

Koordineringen mellem medarbejderne foregår i vid udstrækning på personalemøder og/eller i faste tidsoverlap mellem vagter, for eksempel fra dag- til aftenvagt.

Nogle af de deltagende tilbud har ingen overlap mellem vagter, da medarbejderne overdrager relevant viden fra vagt til vagt ved hjælp af den skriftlige dokumentation. I den anden ende af spektret er der tilbud, som har faste overlap af 45-60 minutters varighed.

Alle tilbud anvender faste personalemøder, men mødehyppighed og -omfang varierer fra en time om måneden til seks timer hver 10. dag.

Interview med tilbud og cases viser, at det i nogle tilbud har været muligt at reducere tidsforbruget på møder og overlap, uden at det er gået ud over kvaliteten af indsatsen. Det fremgår, at mere fokuserede møder generelt opleves positivt, men at reduceret overlap kan medføre utilfredshed hos medarbejderne, da de har mindre tid til kollegialt samvær og pleje af sociale relationer.

Forslag og potentialer

Analysen opstiller fem forslag til at tilpasse rammerne for drift af botilbud og identificerer tre fokusområder for at effektivisere arbejdstilrettelæggelsen.

Hvad er analysens hovedresultater?

Analysen af rammer for effektiv drift af botilbud opstiller i alt otte forslag og fokusområder, som kan bidrage til at optimere driften af botilbud, jf. tabellen nedenfor. Der er tale om fem forslag til at tilpasse rammerne for drift af botilbud og tre fokusområder for at effektivisere arbejdstilrettelæggelsen.

På baggrund af botilbuddenes erfaringer med socialtilsynet kan det overvejes at videreudvikle den risikobaserede tilgang og sænke tilsynsintensiteten for velfungerende tilbud (A1) og at undlade at indhente materiale og oplysninger, som ikke bliver anvendt i praksis (A2). Dertil kommer en række mindre forslag, som kan øge udbyttet af socialtilsynets tilsyn med botilbud (A3).

Botilbuddene peger på en række muligheder for at udnytte den eksisterende kapacitet i tilbuddene mere effektivt ved at tilpasse regelgrundlaget. Det drejer sig overordnet set om at åbne for at øge mulighederne for at konvertere mellem tilbudsformer (B1), og at beboere i visse situationer kan opsiges/udvisiteres uden deres samtykke (B2).

Derudover har analysen identificeret tre fokusområder med tilhørende potentialer for at optimere opgaveløsningen indenfor eksisterende regler og rammer. Fokusområderne omfatter dokumentation, personalemøder og vagtoverlap (C1-C3), der alle er opgaver, som har væsentlig betydning for kvaliteten af indsatsen, og hvor der er mulighed for, at tilbud og kommuner lærer af hinanden og udbreder gode ideer og god praksis.

Identificerede forslag og potentialer

ID	Forslag/fokusområde	Horisont	Potentiale
Socialtilsyn			
A1	Sænke krav om besøgshyppighed for velfungerende tilbud	Kort	45-60 mio. kr.
A2	Fjerne unødige dokumentationskrav	Kort	40 mio. kr.
A3	Styrke kvalitet i tilsynets praksis	Kort-mellemlang	Ikke relevant
Fleksibel udnyttelse af botilbud			
B1	Øge mulighed for at omdanne tilbud	Lang	30-75 mio. kr.
B2	Øge adgang til at ud-/omvisitere borgere	Lang	70-175 mio. kr.
Arbejdstilrettelæggelse			
C1	Fokusere løbende dokumentation	Mellemlang	50-225 mio. kr.
C2	Fokusere personalemøder	Kort	165-265 mio. kr.
C3	Fokusere vagtoverlap	Kort	45-235 mio. kr.

Rapportens opbygning

Rapporten består af et indledende overblik over botilbudsområdet og en gennemgang af analysens tre analysetemaer.



En af de besøgte døgninstitutioner for børn

Rapporten er opdelt i fire kapitler med tilhørende underafsnit.

Kapitel 1 Overblik over botilbudsområdet giver et samlet overblik over, hvad botilbud er, hvordan de er struktureret, og hvor stort området er.

Kapitel 2 Det sociale tilsyn med botilbud behandler analysens første tema, som omfatter socialtilsynets funktion og praksis.

Kapitel 3 Rammer for udnyttelse af botilbud behandler analysens andet tema. Kapitlet formidler de begrænsninger i de lovgivningsmæssige rammer, som botilbud og kommuner oplever i forhold til at få mest muligt fagligt og økonomisk ud af de eksisterende botilbud.

Kapitel 4 Effektiv arbejdstilrettelæggelse redegør for støtteopgaverne i den daglige drift af botilbuddene og mulighederne for at effektivisere dem. Kapitlet er opdelt i fire underafsnit – ét for hver af de overordnede støtteopgaver:

1. Dokumentation
2. Koordinering
3. Administration
4. Kompetenceudvikling.

Bilag A: Metode og afgrænsning beskriver analysedesignet, herunder datakilder og metodetilgang.

Kapitel 1

Overblik over botilbudsområdet

Indledning

Kapitel 1 giver et samlet overblik over botilbudsområdet, herunder over omfang, juridisk grundlag og ressourceforbrug.

Dette kapitel har til formål at kortlægge botilbudsområdet, herunder områdets struktur, opbygning og ressourceanvendelse. Kortlægningen danner afsæt for den videre analyse og potentialeberegning.

Kapitlet omfatter en beskrivelse af:

- *Generelle tendenser på området*, det vil sige en skitsering af den udvikling, som allerede pågår i kommuner og botilbud.
- *Områdets omkostningsbase*, det vil sige, hvor mange lønkroner anvendes på området.
- *Tilbuddenes medarbejdersammensætning*, det vil sige et blik på, hvordan tilbud kombinerer personaletyper, og hvordan dette påvirker lønomkostningerne.
- *Tilbuddenes tidsforbrug*, det vil sige en opgørelse af, hvordan den gennemsnitlige medarbejder bruger sin tid.
- *Tilbuddenes drift og opbygning*, det vil sige en gennemgang af tilbuddenes geografiske spredning, størrelse, takststruktur og driftsherreform.



Et af de besøgte opholdssteder for børn og unge

Udviklingstendenser på botilbudsområdet

Behovet for botilbud stiger, og kommunerne har oplevet et udgiftspres, som de blandt andet har imødegået ved at konsolidere tilbud og hjemtage borgere.

Over de senere år har botilbudsområdet undergået en markant udvikling og været præget af en række tendenser, som har betydning for analysens resultater og perspektiver. Tendenserne er bekræftet i analysens interview med botilbud og kommuner, og de væsentligste er:



Udvikling i målgrupper. Antallet af borgere med behov for botilbud stiger, hvilket kan henføres til, at borgerne i botilbud i lighed med den øvrige befolkning lever længere, og at der bliver flere borgere med psykiatriske diagnoser, herunder angst, spiseforstyrrelse, ADHD, følelses- og adfærdsforstyrrelser, dobbeltdiagnoser og foranstaltningsdomme. Denne udvikling sker parallelt med, at antallet af borgere med medfødte handicap mindskes. Således er der et langsomt skred i målgruppesammensætningen væk fra handicap og mod mere komplekse psykiatriske borgere.



Fokus på effektivisering af driften. Flere kommuner har i lang tid arbejdet systematisk med at effektivisere driften af botilbud, herunder på baggrund af ovennævnte udvikling i målgrupperne.



Hjemtagelse. Efter kommunalreformen har mange kommuner haft fokus på at hjemtage borgere til egne tilbud med en forventning om bedre muligheder for at prioritere indsatser og reducere udgifter, for eksempel ved at fastholde borgeren i nærmiljøet med henblik på udslusning. Der er observeret en tendens til, at kommunerne i første omgang hjemtager borgere med mindre komplekse handicap, mens borgere med mere komplekse diagnoser ofte forbliver visiteret i mere specialiserede tilbud udenfor hjemkommunerne.



Konsolidering. En række kommuner konsoliderer tilbud, for eksempel gennem centerdannelse med fælles ledelse på tværs af tilbud indenfor et geografisk eller fagligt område. Målet er at realisere synergieffekter ved blandt andet at anvende personale på tværs af tilbud, placere administrative opgaver i fælles stabe, og fælles kompetenceudvikling.



Styrkelse af sagsbehandling og dokumentation. De fleste kommuner og tilbud investerer betydeligt i at systematisere tilgang og indsats ved hjælp af fælles sagsbehandlingsmetode, bedre systemunderstøttelse og tilhørende uddannelse af medarbejdere. Det er forventningen, at investeringen bidrager til at sikre sammenhæng i indsatsen, bedre opfølgning og i sidste ende bedre resultater.



Overgang fra institution til bolig. Botilbud har i stigende grad karakter af at være almindelige boliger. Det kan henføres til et skifte i det pædagogiske fokus, men også at kommunerne i de senere år overvejende har oprettet botilbud efter almenboliglovens § 105.

Juridisk grundlag og driftsherreform

Der findes fire forskellige typer botilbud, og botilbuddene er drevet af kommuner, regioner og private leverandører.

De fire typer botilbud

Botilbud til børn og unge har hjemmel i § 66 i serviceloven, jf. boksen til højre. Botilbud til voksne med fysisk og/eller psykisk nedsat funktionsevne kan etableres som midlertidigt tilbud efter § 107 i serviceloven eller som et varigt tilbud efter § 108 i serviceloven eller § 105 i almenboligloven.

Kommunale, regionale og private leverandører

Botilbuddene er ejet og drevet af kommuner, regioner og private leverandører, jf. tabellen nedenfor. Kommunerne er samlet set den største gruppe driftsherrer med omkring 54 procent af botilbuddene, mens private står for cirka 43 procent og regionale cirka 3 procent.

Der er dog betydelig forskel på, hvilke typer tilbud de forskellige typer driftsherrer primært råder over. De kommunale råder over hovedparten af tilbud i den almene boligsektor (§ 105), mens de private står for de fleste midlertidige tilbud (§ 107) og tilbud til børn og unge (§ 66).

Juridisk ophæng og driftsherreform for botilbud

	§ 105 Almene boliger	§ 107 Midlertidige botilbud	§ 108 Længerevarende botilbud	§ 66 Børn og unge	Total
Kommunalt tilbud	577 (60%)	128 (13%)	125 (13%)	139 (14%)	969 (100%)
Privat tilbud	33 (4%)	301 (39%)	43 (6%)	401 (52%)	778 (100%)
Regionalt tilbud	5 (10%)	6 (12%)	23 (45%)	17 (33%)	51 (100%)
Total	615 (34%)	435 (24%)	191 (11%)	557 (31%)	1798 (100%)

Kilde: Deloitte/CLK-beregninger på baggrund af data fra Tilbudsportalen. Tilbud vil ofte være godkendt efter flere paragraffer, men tilbuddenes primære ophæng er her defineret som den paragraf, der udgør den største andel pladser i tilbuddet.

Juridisk grundlag for botilbud



Botilbud efter § 107 i serviceloven

Botilbud efter § 107 i serviceloven er et midlertidigt tilbud til personer, som på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer har behov for det. Borgeren skal have behov for hjælp til behandling, daglige funktioner eller pleje.



Botilbud efter § 108 i serviceloven

Botilbud efter § 108 i serviceloven er et tilbud om længerevarende ophold til personer, som på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har behov for omfattende hjælp til almindelige, daglige funktioner eller pleje, omsorg eller behandling, og som ikke kan få dækket behovene på anden vis.

Borgere visiteret til et § 108-tilbud har ret til selv at bestemme deres bolig efter fritvalgsordningen. Derudover har de et boligdokument og lejerlignende rettigheder. De har ret til, at ægtefælle eller samlever kan flytte med i boligen.

Det er i udgangspunktet ikke muligt at udvisitere borgere i § 108-tilbud uden samtykke, medmindre botilbuddet nedlægges eller reorganiseres. Dog er det i helt specielle tilfælde muligt at udvisitere borgere efter servicelovens § 129.



Botilbud efter § 105 i almenboligloven

Botilbud efter § 105 i almenboligloven er en almen plejebolig, hvor kommunen giver støtte efter servicelovens § 85 mv. til personer med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne.

Der er tale om en regulær bolig, hvor borgeren har lejekontrakt og lejerrettigheder. Det er i udgangspunktet ikke muligt at udvisitere borgere i § 105-tilbud uden samtykke, men det kan i helt specielle tilfælde finde sted efter servicelovens § 129.



Botilbud efter § 66 i serviceloven

Kommunalbestyrelsen kan anbringe børn- og unge på botilbud (anbringelsessteder) efter servicelovens § 66, hvis de vurderer, at det er den foranstaltning, der bedst løser de problemer og behov, som er afdækket med en børnefaglig undersøgelse efter § 50.

Størrelse

Cirka 70 procent af tilbuddene har under 20 pladser, og de private tilbud er typiske mindre end de offentlige.

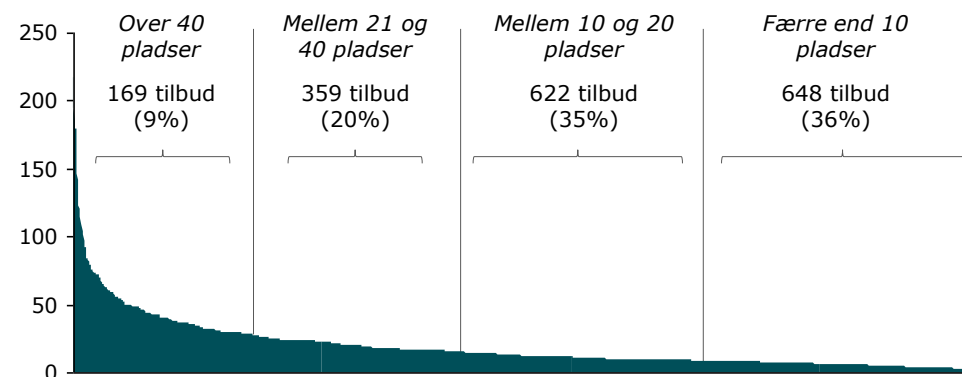
Hvordan fordeler tilbuddene sig størrelsesmæssigt?

Der er betydelige forskelle i tilbuddenes størrelse, jf. figuren til højre. I den ene ende af spektret er der enkeltmandstilbud til stærkt udadreagerende borgere, mens der i den anden ende af spektret optræder store organisatoriske enheder med plads til over 200 borgere, som dog ikke nødvendigvis ligger samme sted. Området er på nuværende tidspunkt kendetegnet ved en stor andel mindre tilbud, hvor 70 procent har færre end 20 pladser.

Mange af de mindre kommunale tilbud indgår i centerkonstruktioner med fælles ledelse og stabsfunktioner for at realisere stordriftsfordele. Tilbuddene fortsætter dog ofte som selvstændige juridiske enheder, som fremgår af Tilbudsportalen og er under individuelt tilsyn fra socialtilsynet.

De private tilbud er ofte små, mens de regionale typisk er store. Det skal ses i sammenhæng med, at mange af de private tilbud er rettet mod børn og unge, og at tilbud til børn og unge ofte er små.

Antal pladser per tilbud



Kilde: Deloitte/KLK-beregninger på baggrund af data fra Tilbudsportalen.

Fordeling af tilbud på tværs af størrelse og driftsherreform

	Færre end 10 pladser	Mellem 10 og 20 pladser	Mellem 21 og 40 pladser	Over 40 pladser	I alt
Kommunalt tilbud	251 (26%)	358 (37%)	245 (25%)	115 (12%)	969 (100%)
Privat tilbud	396 (51%)	253 (32%)	97 (12%)	33 (4%)	778 (100%)
Regionalt tilbud	1 (2%)	12 (24%)	17 (33%)	21 (41%)	51 (100%)
I alt	648 (36%)	622 (35%)	359 (20%)	169 (9%)	1798 (100%)

Kilde: Deloitte/KLK-beregninger på baggrund af data fra Tilbudsportalen.

Geografisk fordeling

Kommunerne forfølger forskellige strategier for at sikre forsyningen af botilbud, hvor nogle er nettosælgere og andre nettokøbere.

Hvordan fordeler tilbuddene sig geografisk?

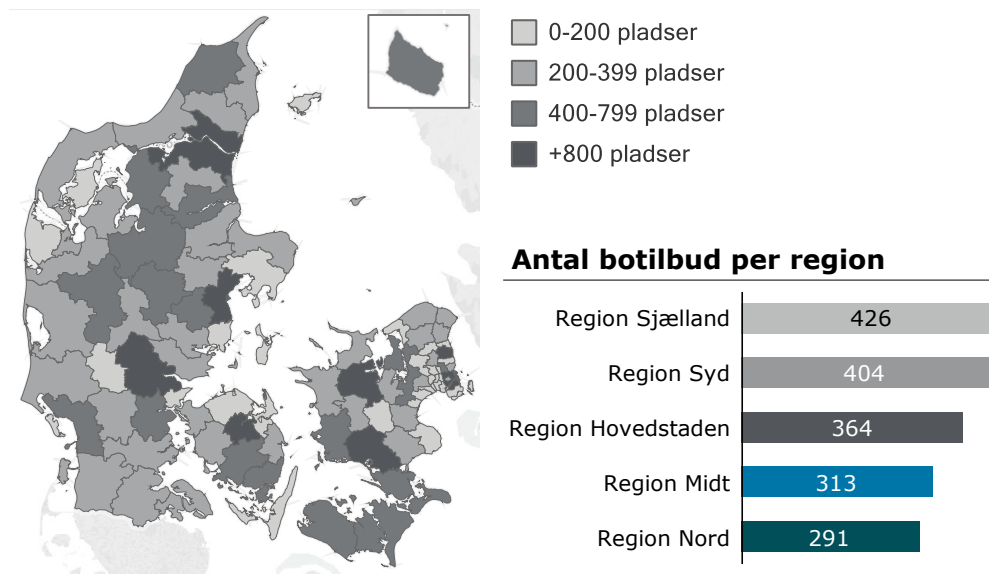
Der er botilbud i samtlige landets kommuner, og de er naturligt nok koncentreret i de store bykommuner.

Der er dog stor forskel på, hvor mange pladser kommunerne har i forhold til antallet af borgere. For eksempel har en række især mindre kommuner som Mariagerfjord, Rudersdal, Lolland og Holbæk over 10 pladser per 1.000 borgere, mens andre kommuner, for eksempel Solrød, Dragør og Hvidovre, har under én plads per 1.000 borgere. Det afspejler forskelle i kommunernes strategi i forhold til at sikre forsyningen af botilbud. Nogle kommuner opererer som nettosælgere af tilbud, mens andre dækker deres behov ved hjælp af tilbud hos andre leverandører.

Situationen afspejler også, at mange af de tidligere amtslige tilbud er overtaget af beliggenhedskommunen, som dermed har fået relativt mange tilbud og pladser.

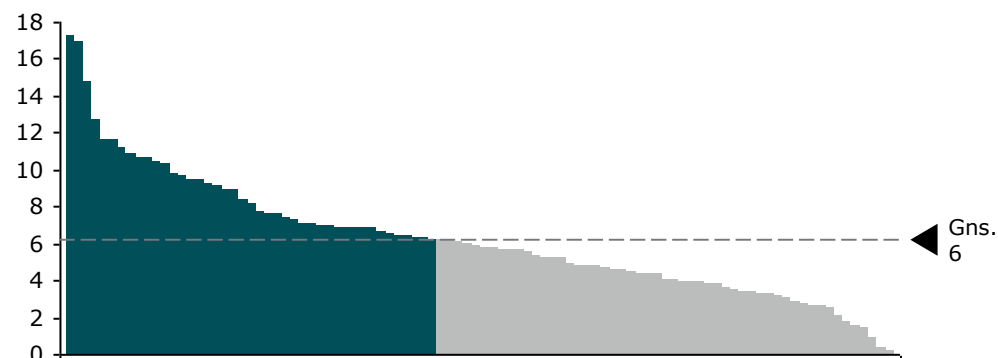
Fordelingen af pladser kan dog blive udjævnet over tid, hvis hovedparten af kommunerne fortsætter med at oprette egne tilbud for at hjemtage især mindre komplekse borgere.

Danmarkskort med antal botilbudspladser per kommune



Kilde: Deloitte/KLK-beregninger på baggrund af data fra Tilbudsportalen.

Antal pladser per 1.000 borgere i de 98 kommuner



Kilde: Deloitte/KLK-beregninger på baggrund af data fra Tilbudsportalen.

Takster

Tilbuddene har typisk differentierede takster for at kunne rumme borgere med forskellige behov.

Hvordan fordeler tilbuddene sig på takstniveau?

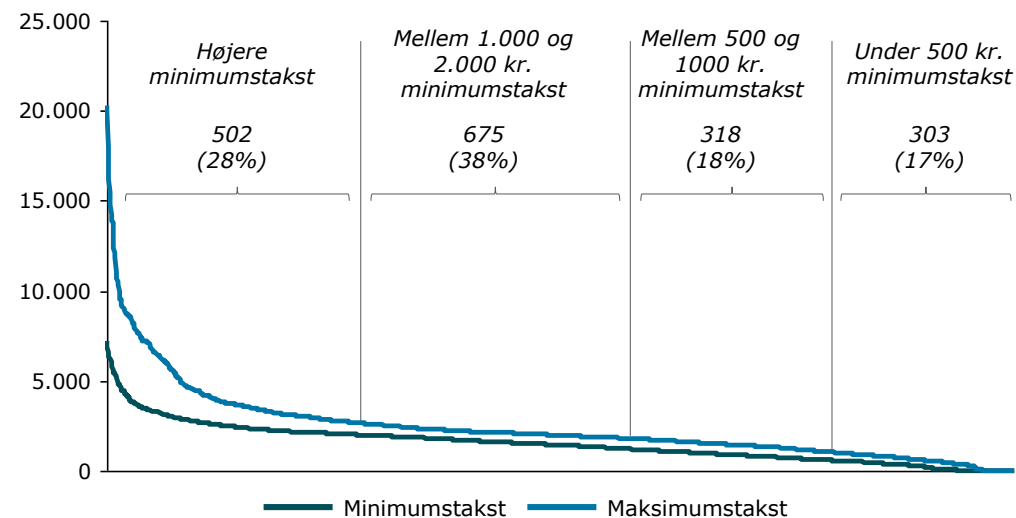
Botilbuddene er afregnet med en takst per døgn for deres ydelser til borgerne. Taksten er knyttet til de indsatser, som tilbuddet tilbyder, og de har typisk flere takster for at kunne rumme borgere med forskellige pleje- og støttebehov.

Der er betydelige forskelle i borgernes behov, og taksterne kan gå fra under 300 kr. i døgnet for simple indsatser til over 10.000 kr. for højt specialiserede indsatser, jf. figuren til højre.

Flere besøgte botilbud nævner, at indførelsen af voksenudredningsmetoden (VUM) har medført et øget fokus på sammenhængen mellem behov, indsats/ydelse og pris. Det har medført en øget differentiering af ydelser og pris for bedre at kunne målrette tilbuddet til den enkelte borgers behov. Det har øget gennemsigtigheden i prisen og gjort det lettere for både myndighed og tilbud at forhandle prisen ved ændringer i borgerens behov.

Døgtakster på tilbudsniveau

Kr. per døgn



Kilde: Deloitte/KLK-beregninger på baggrund af data fra Tilbudsportalen.

Medarbejdersammensætning

Pædagoger, sundhedspersonale og medhjælpere er de primære medarbejdergrupper i botilbud.

Hvordan er medarbejdersammensætningen på området?

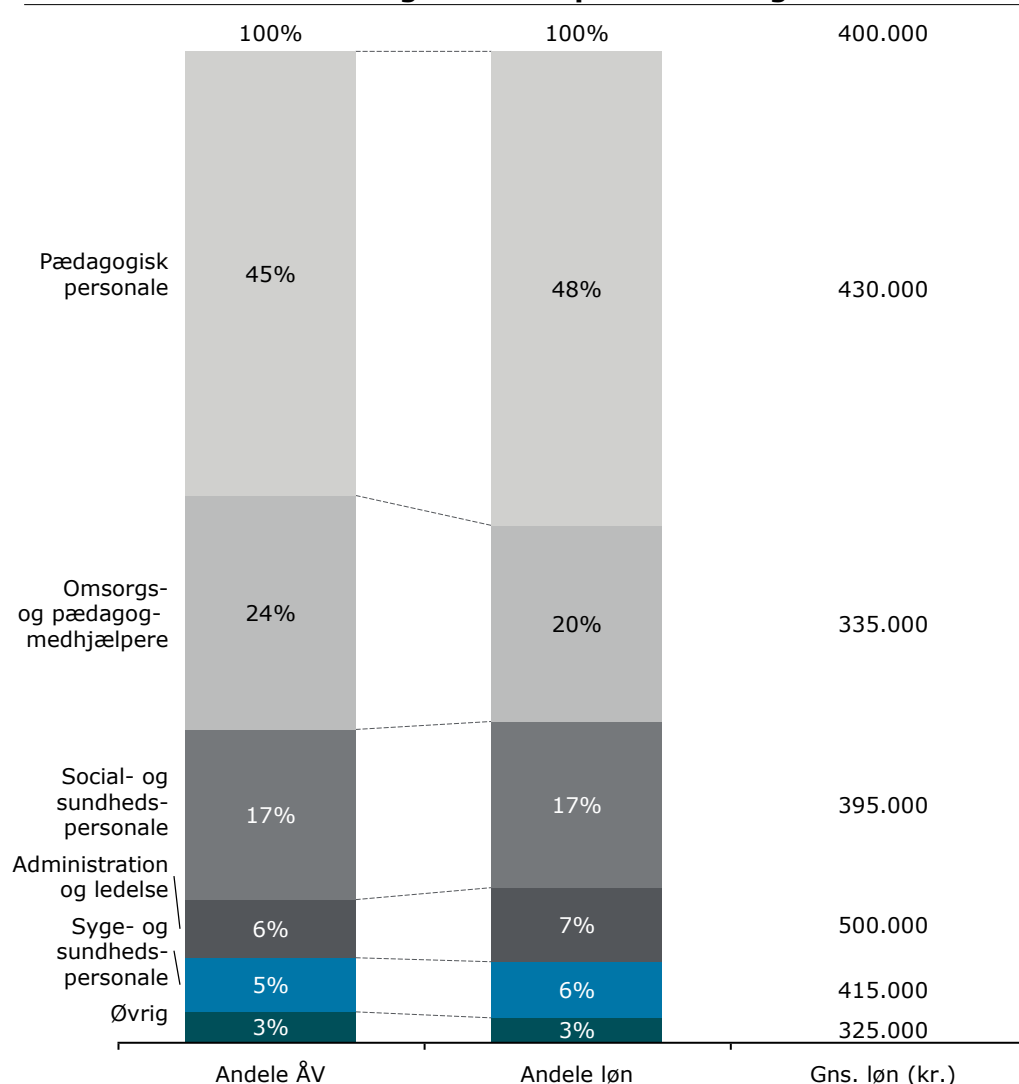
Tre medarbejdergrupper – pædagoger, medhjælpere og social- og sundhedspersonale – udgør cirka tre fjerdedele af de samlede medarbejdergrupper.

Der er betydelige forskelle i lønniveauet for de forskellige personalegrupper, og det er derfor væsentligt, at kommuner og botilbud anvender de rette kompetencer til de forskellige opgaver.

Årslønnen for det pædagogiske personale er i snit cirka 35.000 kr. højere end for social- og sundhedspersonalet og knap 100.000 kr. højere end for medhjælpere.

Den gennemsnitlige årsløn på området er omkring 400.000 kr., inklusive alle tillæg, pension og ferie.

Personalesammensætningen fordelt på årsværk og løn



Kilde: Deloitte/KLK-beregninger på baggrund af data fra Tilbudsportalen og KRL.

Medarbejdernes tidsforbrug

En gennemsnitlig medarbejder i botilbud anvender godt 60 procent af sin faktiske arbejdstid på borgerrettede opgaver.

Hvordan anvender en gennemsnitlig medarbejder sin tid?

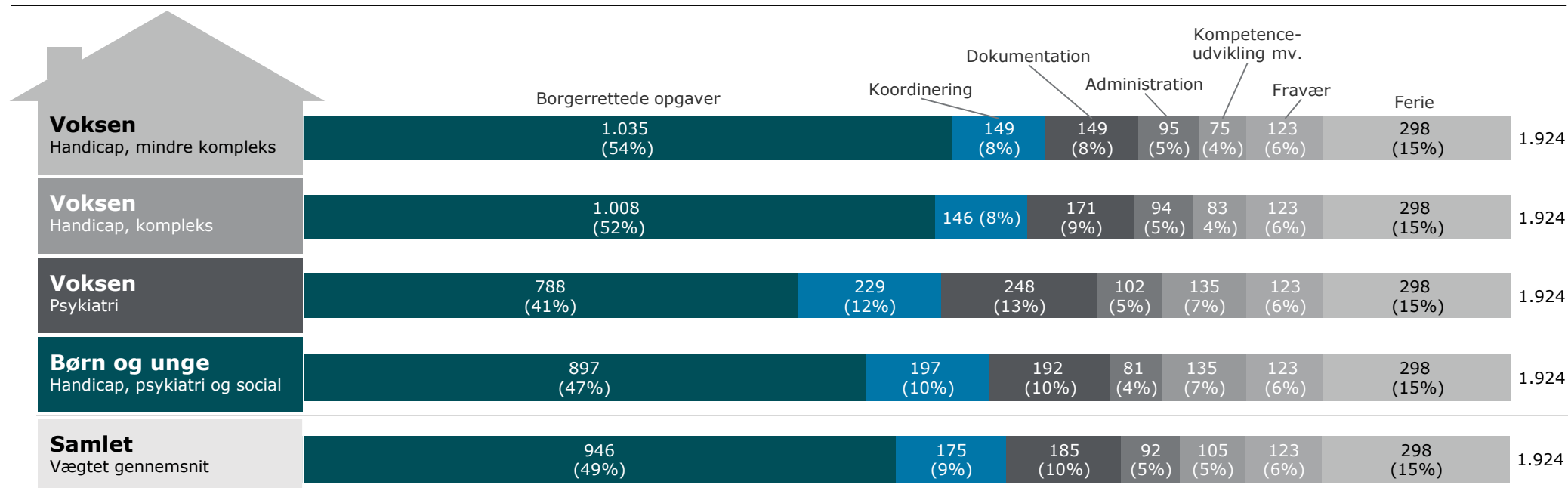
En gennemsnitlig fuldtidsmedarbejder har en faktisk arbejdstid, det vil sige samlet arbejdstid fratrukket ferie og fravær, på cirka 1.500 timer årlig, jf. nedenstående figur.

Godt 60 procent af den faktiske arbejdstid går til direkte borgerrettede opgaver, mens resten går til støtteopgaver i form af koordinering, administration, dokumentation, kompetenceudvikling mv.

Medarbejdere i tilbud til handicappede bruger mere tid på borgerrettede aktiviteter end de psykiatriske tilbud og tilbud målrettet børn og unge. Det kan blandt andet henføres til, at der er flere eksterne samarbejdspartnere og større behov for dokumentation og koordinering i psykiatritilbud og tilbud til børn og unge. Det er også i højere grad praksis på handicapområdet, at pauser og frokost afholdes i selskab med borgerne.

Tidsforbrug fordelt på aktiviteter

Timer per ÅV



Samlet ressourceforbrug

Den samlede arbejdstid i botilbuddene udgør cirka 91 mio. timer, hvoraf cirka 45 mio. timer går til kerneopgaven i form af pleje og støtte til borgeren.

Hvad anvender botilbuddene ressourcerne på?

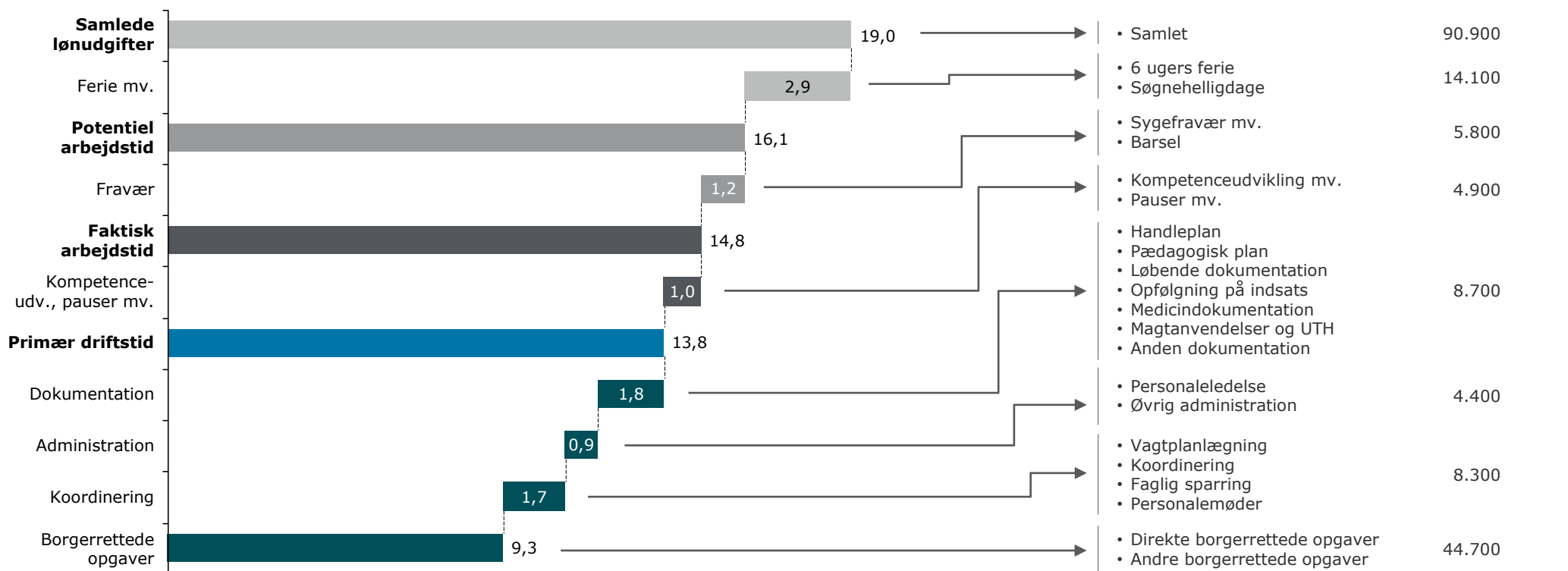
Den primære omkostning i botilbuddene består af løn, og de cirka 47.000 medarbejdere i botilbuddene bliver i alt aflønnet for cirka 91 mio. timer i løbet af et arbejdsår, hvilket svarer til lønomkostninger på cirka 19 mia. kr., jf. nedenstående figur.

Af de 91 mio. timer går godt 20 procent eller knap 20 mio. timer til ferie og fravær. Det betyder, at den faktiske arbejdstid er omkring 71 mio. timer årlig.

Heraf går cirka 45 mio. timer til kerneopgaven i form af pleje og støtte til borgeren, mens cirka 27 mio. timer går til andre understøttende opgaver som kompetenceudvikling mv., dokumentation, administration og koordinering.

Samlet omkostningsbase i sektoren fordelt på aktiviteter

Mia. kr.



Kapitel 2

Det sociale tilsyn med botilbud

Indledning

Tilbud og kommuner peger på muligheder for at optimere og få et større udbytte af socialtilsynet.

Indledning

Socialtilsynet godkender og varetager det løbende tilsyn med botilbud. Det omfatter blandt andet, at socialtilsynet skal besøge tilbuddene én gang årligt, hvor de inddrager ledelse, medarbejdere, pårørende og myndighed.

Botilbuddene er generelt tilfredse med socialtilsynet, men de peger på en række muligheder for at optimere og øge udbyttet af socialtilsynet. Et forslag er at øge fokus på de mindre velfungerende tilbud.

Disposition

Kapitlet består overordnet set af to dele. Først er der en beskrivelse af tilsynets opgave og praksis samt botilbuddenes ressourceforbrug på og oplevelse af tilsynet.

Dernæst følger en redegørelse for de forslag til at øge udbyttet af socialtilsynet, som er opstillet på baggrund af casebesøgene og tilbuddenes indspark.



Køkken/opholdsrum i et af de besøgte opholdssteder for børn

Hvad er socialtilsynet?

Socialtilsynet kontrollerer og bidrager til at fastholde og udvikle kvaliteten af botilbud.

Hvad er socialtilsynet?

Socialtilsynet har hjemmel i lov om socialtilsyn, som giver fem kommuner ansvaret for at føre tilsyn med alle plejefamilier, botilbud mv. i de fem regioner. De fem socialtilsyn skal sikre, at tilbuddene har den rette kvalitet og dermed, at borgerne kan få en indsats i overensstemmelse med servicelovens formål.

Hvilke opgaver har tilsynet?

Socialtilsynet har to overordnede opgaver. For det første er det socialtilsynet, der skal godkende tilbud, før kommunerne kan anvende dem. Socialtilsynet skal vurdere, om tilbuddet opfylder de nødvendige betingelser og har den fornødne kvalitet. Ved væsentlige ændringer skal socialtilsynet vurdere, om det kræver ny godkendelse.

For det andet fører socialtilsynet et løbende driftstilsyn med tilbuddene. Driftstilsynet omfatter både en kontrol af kvaliteten og en forpligtelse til at indgå i dialog med tilbuddene for at fastholde og udvikle kvaliteten.

Hvordan foregår tilsynet?

Tilsynet foregår ved, at tilsynet indhenter skriftligt materiale og oplysninger fra tilbuddene og foretager både anmeldte og uanmeldte besøg. På besøgene taler tilsynet typisk både med ledelse, medarbejdere og borgere, og derudover kan de indhente oplysninger fra pårørende, kommuner og andre samarbejdspartnere.

Oplysningerne kan angå alle forhold omkring tilbuddet fra den pædagogiske indsats til økonomi.

Hvad er principperne for socialtilsynet?

Det er fastlagt ved lov, at socialtilsynet som led i det driftsorienterede tilsyn skal besøge alle tilbud mindst en gang om året. For tilbud med flere afdelinger er der krav om årligt besøg på de enkelte afdelinger.

Lov om socialtilsyn af 12. februar 2016

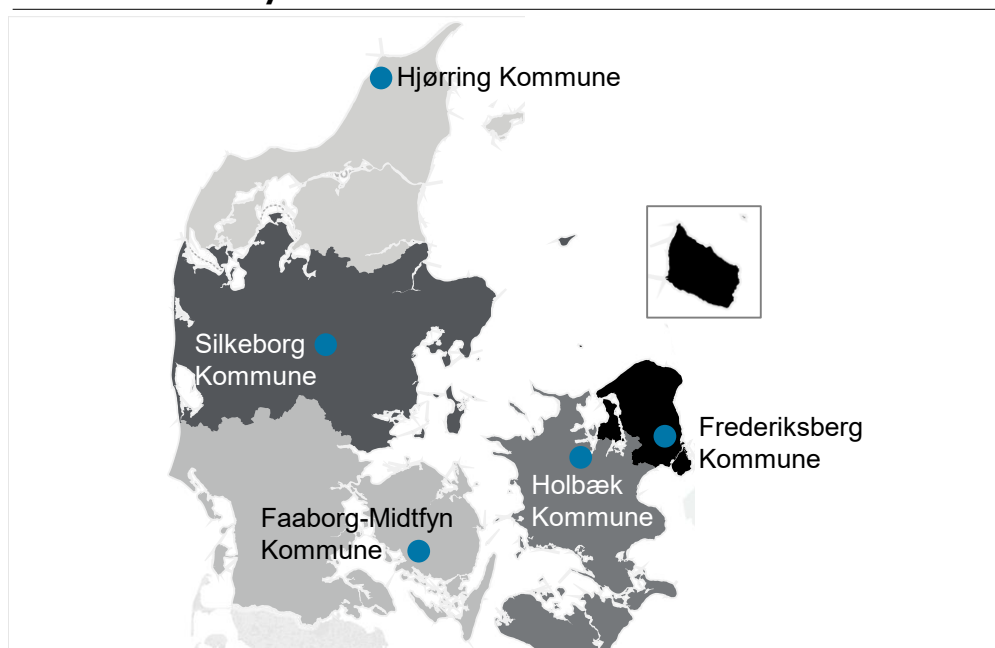
§ 1. Formålet med denne lov er at bidrage til at sikre, at borgerne ydes en indsats, der er i overensstemmelse med formålet med offentlige og private tilbud efter lov om social service og kapitel 40 i sundhedsloven. Formålet skal opnås gennem en systematisk, ensartet, uvildig og fagligt kompetent varetagelse af opgaven med at godkende og føre driftsorienteret tilsyn med tilbuddene.

Tilsynet er risikobaseret, hvilket betyder, at socialtilsynet tilpasser tilsynsintensiteten efter behovene ved det enkelte tilbud. Det kan både ske ved at tilpasse hyppigheden af besøg, antal temaer tilsynet inddrager, og hvor dybt tilsynet går ned i de enkelte temaer.

Tilsynet vurderer tilbuddenes kvalitet på syv faste temaer:

1. Uddannelse og beskæftigelse
2. Selvstændighed og relationer
3. Målgrupper, metoder og resultater
4. Sundhed og trivsel
5. Organisation og ledelse
6. Kompetencer
7. Fysiske rammer

De fem socialtilsyn



Hvor ofte kommer tilsynet på besøg?

De fem socialtilsyn besøger i gennemsnit et tilbud 1,9 gange i løbet af et år, men det dækker over betydelige forskelle fra tilbud til tilbud.

Hvordan forløber tilsynsprocessen?

Det typiske forløb er et driftstilsyn med anmeldt besøg, som omfatter:

- Rekvirering af oplysninger og skriftligt materiale per mail med svarfrist og foreslåede besøgsdatoer.
- Tilsynsbesøg på mellem fire og syv timer per afdeling med semistrukturerede interview af ledere og medarbejdere samt eventuel observation og samtaler med pårørende og borgere.
- Eventuel eftersendelse af dokumentation.
- Fremsendelse af tilsynsrapport til høring, inklusive eventuelle dialogmøder mellem tilsyn og botilbud.
- Fremsendelse af endelig tilsynsrapport (i gennemsnit 106 dage efter besøg).

Hvor ofte finder tilsynene sted?

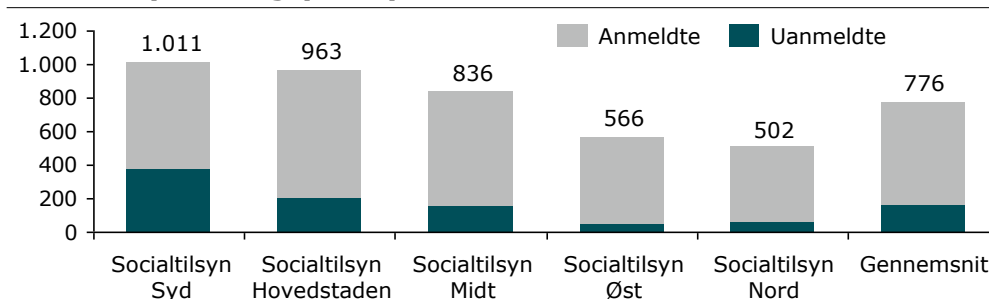
Som led i det driftsorienterede tilsyn skal tilsynet besøge alle tilbud mindst en gang om året, hvilket kan foregå både anmeldt eller uanmeldt. Der er dog ingen formelle proceskrav til driftstilsynet.

I praksis gennemfører socialtilsynet i snit cirka 1,9 tilsyn per tilbud om året, og på tværs af de fem tilsyn varierer antallet af tilsyn per tilbud i gennemsnit mellem 1,5 og 2,3. Tilsynshyppigheden varierer betydelig mellem tilbuddene alt efter tilsynets risikovurdering.

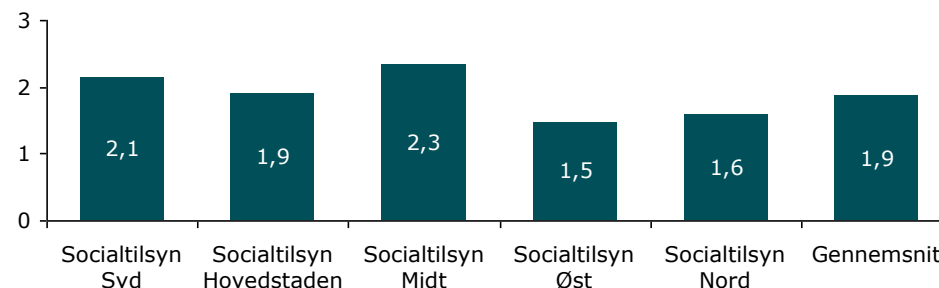
Der foreligger ikke konsoliderede tal for tilsynshyppigheden på tilbudsniveau, som kan give et overblik over variationen i tilsynsintensiteten. Socialtilsyn Syd har dog leveret data for antal tilsynsrapporter, som kan give et indtryk af tilsynsintensiteten. Antal tilsynsrapporter er en forholdsvis god indikator for antal tilsynsbesøg, da tilsynet typisk udarbejder rapporten i forbindelse med et besøg. I nogle tilfælde udarbejder socialtilsynet dog også tilsynsrapporter i forbindelse med administrative tilsyn, for eksempel ved væsentlige ændringer i eksisterende godkendelser, og de administrative tilsyn inkluderer ikke altid et fysisk tilsynsbesøg. Socialtilsyn Syd har i 2016 udarbejdet tre eller færre tilsynsrapporter i 2016 for godt 90 procent af tilbuddene, mens de for cirka 7 procent har udarbejdet fire eller flere rapporter, jf. figuren nederst til højre.

© Deloitte 2017

Antal tilsynsbesøg (2016)

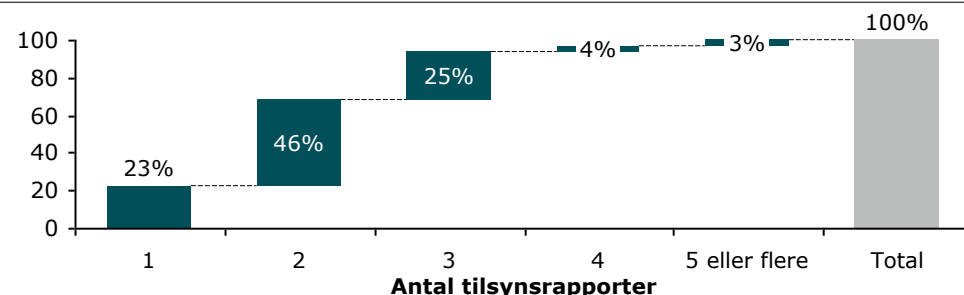


Antal tilsynsbesøg per tilbud (2016)



Note: Data (for begge figurer) er baseret på Tilbudsportalen og oplysninger fra Socialstyrelsen mv. Der tages forbehold for socialtilsynenes forskellige opgørelsespraksis.

EKSEMPEL – tilsynsrapporter per tilbud (Socialtilsyn Syd, 2016)



Note: Data er baseret på Socialtilsyn Syds egne tal.

Hvad er resultatet af tilsynet?

Omkring 96 procent af tilbuddene bliver godkendt uden sanktion.

Hvad er resultatet af tilsynet?

Et driftsorienteret tilsyn resulterer i en rapport med en afgørelse, som kan antage fire former:

- **Godkendt** – tilbuddet er fortsat godkendt og kan fortsætte sin drift.
- **Godkendt med påbud** – tilbuddet er fortsat godkendt under betingelse af, at påpegede forhold rettes op indenfor en specifik tidshorisont.
- **Godkendt under skærpet tilsyn med tilhørende påbud** – socialtilsynet intensiverer tilsynet og indleder en dialog med tilbuddet, som skal munde ud i, at det skærpede tilsyn bortfalder, eller at botilbuddets godkendelse ophører.
- **Ophør af godkendelse** – tilbuddets godkendelse ophører enten frivilligt eller ufrivilligt.

Omkring 96 procent af alle tilbud fik i 2016 en godkendelse uden sanktion, mens cirka 4 procent af alle tilbud enten blev godkendt med påbud eller blev pålagt en anden sanktion, jf. figuren øverst til højre.

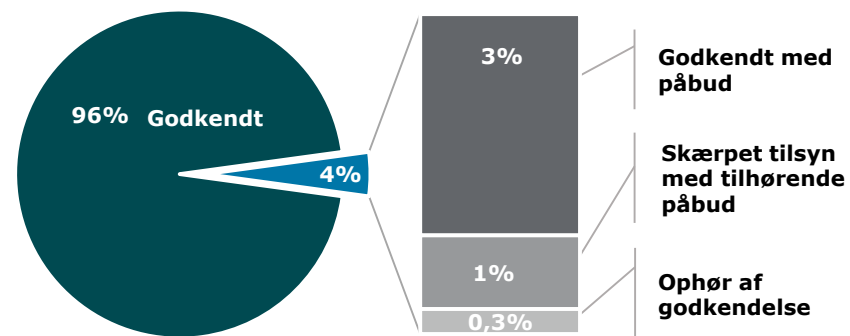
Godkendelsen betyder, at tilbuddet er godkendt til at fortsætte driften. Socialtilsynet kan have identificeret opmærksomhedspunkter ved godkendte tilbud, men have vurderet, at opmærksomhedspunkterne ikke er af afgørende betydning, eller at tilbuddet er ved at rette op på dem.

I 2016 blev i alt 60 tilbud godkendt med påbud, 15 blev underlagt skærpet tilsyn, og 7 ophørte.

Socialtilsynet anvender en scoringsmodel fra 1-5, hvor 5 er det højeste, i vurderingen af tilbuddene på de syv temaer. Derudover får de en samlet score.

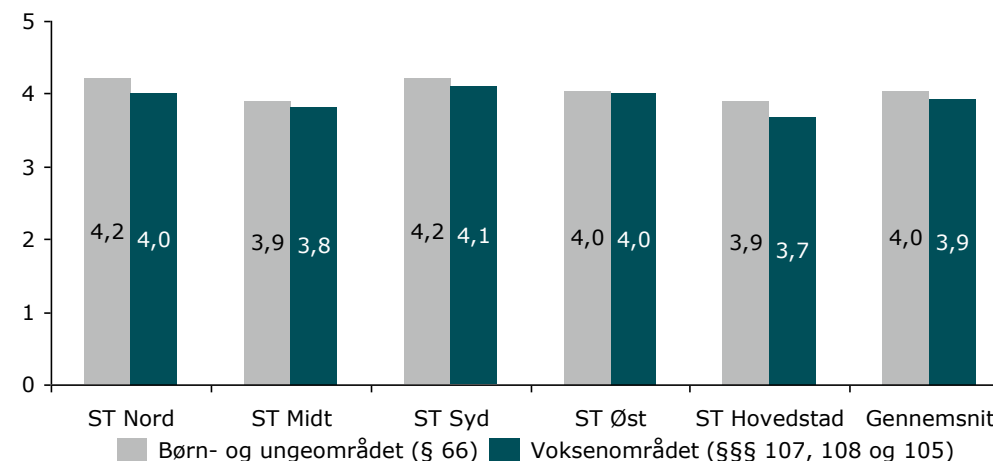
Socialtilsynene bedømmer generelt tilbuddene højt med en gennemsnitsscore på cirka 4, jf. figuren nederst til højre. I gennemsnit vurderer socialtilsynene børne- og ungetilbud lidt højere end voksentilbud.

Resultatet af det sociale tilsyn (2016)



Note: Data er baseret på Tilbudsportalen og oplysninger fra Socialstyrelsen mv.

Socialtilsynets scoring af botilbud (skala 1-5; 2015)



Note: Socialstyrelsen, *Socialstyrelsens rapport om socialtilsynenes virksomhed* (2015)

Hvor stort er ressourceforbruget på socialtilsynet?

Samlet set anvender tilbuddene ressourcer svarende til cirka 180 mio. kr. eller omkring én procent af lønforbruget på socialtilsynet.

Hvor stort er tidsforbruget hos det enkelte tilbud?

Tilbuddene anvender i gennemsnit 144 timer på socialtilsynet om året, jf. nedenstående figur.

44 timer går til at forberede besøg, hvilket primært handler om at indsamle og fremsende skriftligt materiale og oplysninger, som tilsynet har efterspurgt. Det dækker også over at planlægge selve besøget, herunder at indkalde vikarer til at dække for medarbejdere, som socialtilsynet gerne vil tale med.

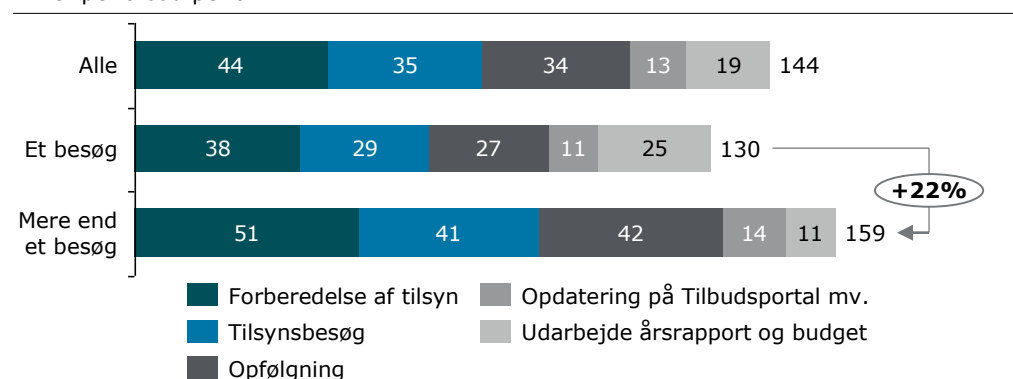
35 timer går til selve besøget, hvor tilsynet taler med ledelse, medarbejdere, borgere og pårørende. Derudover kan den tilsynsførende også indgå i aktiviteter og/eller observere hverdagen i tilbuddet.

34 timer går til opfølgning, hvilket omfatter efterfølgende dialog med tilsynet om uddybende forhold eller udkast til tilsynsrapport samt tidsforbrug på handlinger og aktiviteter, som udspringer af tilsynet.

32 timer går til at opdatere Tilbudsportalen samt udarbejde og indlægge budget og årsrapport.

Tidsforbrug på socialtilsynet, fordelt på antal tilsynsbesøg

Timer per tilbud per år



Hvor stort er det samlede ressourceforbrug på socialtilsynet?

Tilbuddenes samlede ressourceforbrug på socialtilsynet er cirka 180 mio. kr. årlig, jf. nedenstående figur. Det svarer til cirka 1 procent af det samlede lønforbrug i tilbuddene.

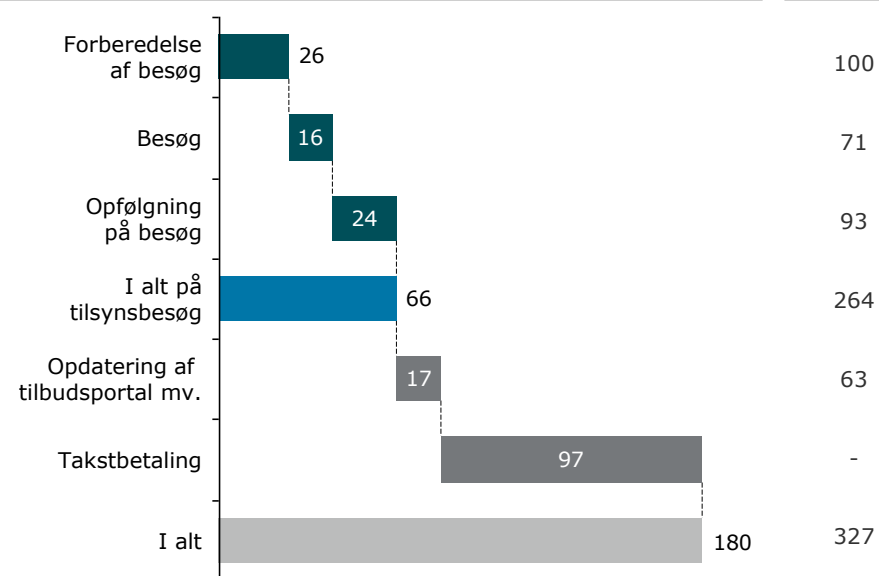
Det dækker for det første over, at de cirka 1.800 tilbud anvender knap 330.000 arbejdstimer på tilsynet. For det andet betaler tilbuddene en tilsynstakst, som er afhængig af tilbuddets størrelse. Der kan beregnes og opkræves særlige takster for særligt ressourcekrævende opgaver, og derudover opkræves særskilte takster for skærpede tilsyn. Takstbetalingen er i gennemsnit 52.000 kr. per tilbud om året.

Ressourceforbrug på socialtilsynet mv.

Mio. kr. på landsplan

Tidsforbrug

1.000 timer



Hvordan oplever botilbuddene socialtilsynet?

Tilbuddenes indtryk af socialtilsynet er overvejende positivt, men hvert fjerde tilbud har et negativt indtryk af socialtilsynet.

Hvad er botilbuddenes oplevelse af socialtilsynet

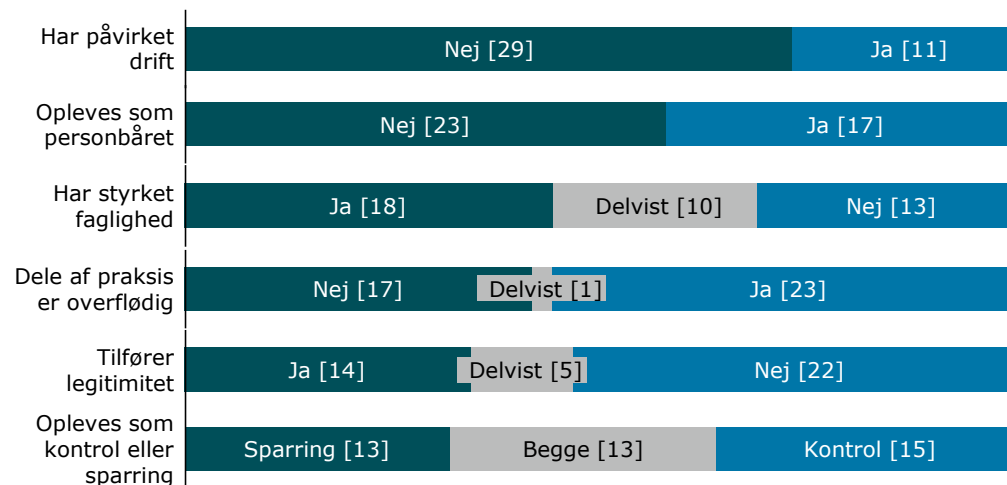
Godt 45 procent af tilbuddene har et positivt indtryk af socialtilsynet, knap 30 procent er neutrale, og cirka 25 procent har et negativt indtryk, jf. nedenstående figur.

De positive indtryk knytter sig typisk til en oplevelse af, at tilsynet er dialogbaseret og fungerer som sparringpartner, hvilket er med til at styrke fagligheden og indsatsen for borgerne.

De negative indtryk hænger typisk sammen med en oplevelse af, at tilsynet er personbåret, og at udbyttet afhænger af den tilsynsførende. En række af de negativt indstillede tilbud har en oplevelse af, at tilsynsførende ikke har tilstrækkelig indsigt i tilbuddets målgruppe og situation.

Omkring hvert fjerde tilbud nævner, at tilsynet har påvirket driften. Driftspåvirkningerne er dog hovedsagelig afledt af, at tilbuddet er blevet bedt om at overholde eksisterende lovgivning.

De interviewede botilbuds oplevelser af socialtilsynet i tal



Note: Antal tilbud fremgår af tallet i parentes, og totalen varierer, da ikke alle besøgte tilbud har besvaret alle spørgsmål.

Tilbud har positivt tilkendegivet at...

- Socialtilsynet er **dialogbaseret** og en **sparringpartner**.
- Socialtilsynet **tager udgangspunkt i tilbuddets målgruppe og situation**.
- Socialtilsynet **styrker faglighed**.
- Socialtilsynet **tilfører legitimitet**.

45%
positiv

25%
negativ

Tilbud har negativt tilkendegivet at...

- Socialtilsynet er **personbåret**.
- Socialtilsynet har **utilstrækkelig viden om målgruppe mv.**
- Socialtilsynet **ikke tager udgangspunkt i tilbuddets målgruppe**.
- Socialtilsynet **fokuserer på juridiske forhold** og ikke den pædagogiske indsats.

Hvilke forbedringsmuligheder peger botilbuddene på?

Tilbuddene er kommet med en række forslag, som kan styrke udbyttet af socialtilsynet.

Hvilke forbedringsmuligheder peger botilbuddene på?

Næsten alle tilbud finder, at socialtilsynet er en nødvendig instans, og mange nævner, at indførelsen af socialtilsynet er en nødvendig professionalisering i forhold til det kommunale tilsyn, der gik forud for socialtilsynet.

Tilbuddene peger dog også på en række forbedringsmuligheder og konkrete ønsker, som kan fjerne irritationsmomenter og styrke udbyttet af tilsynet, jf. boksen nedenfor.

Tilbuddenes forslag til forbedring af socialtilsynet

Øge dialog forud for sanktioner

Påbud og skærpet tilsyn medfører et betydelig ressourceforbrug hos de berørte tilbud, da myndighed, pårørende og øvrige samarbejdspartnere sætter fokus på dem. Ifølge botilbuddene vil det ofte være muligt at bringe forholdene i orden uden et formelt, offentliggjort påbud eller skærpet tilsyn. For eksempel oplyser et tilbud at have implementeret de nødvendige ændringer inden endelig offentliggørelse af tilsynsrapporten.

Definere grænse for væsentlige ændringer

Det er uklart, hvad der udgør en væsentlig ændring i godkendelsesgrundlaget for et eksisterende tilbud, og tilbuddene vurderer, at grænserne ofte er unødigt lave i socialtilsynets praksis. Derudover vurderer mange af de besøgte tilbud, specielt de mindre, at taksterne for godkendelse kan være meget høje i forhold til, hvad der godkendes.

Ensarte praksis yderligere

Omkring 40 procent af de besøgte tilbud samt flere interviewede forvaltninger giver udtryk for, at tilsynspraksis (faglighed, fokus og intensitet) er personbåret og dermed ikke lever op til lovkravet om at sikre et systematisk og ensartet driftsorienteret tilsyn. Derudover indikerer forskelle i tilsynshyppighed på overordnet niveau, at de fem tilsyn ikke følger samme praksis for intensitet.

Øge sparring og videndeling

De tilfredse tilbud oplever som hovedregel socialtilsynet som en sparringspartner, men enkelte tilfredse tilbud påpeger, at der er et uudnyttet potentiale i, at socialtilsynet fungerer som formidler af viden og bedste praksis mellem tilbud, der ligner hinanden. De utilfredse tilbud oplever generelt ikke, at socialtilsynet er en sparringspartner, og at socialtilsynet bidrager til at udvikle tilbuddet.

Anvende dobbeltgodkendelse af boliger

Mange tilbud efterspørger øget fleksibilitet i anvendelse og godkendelse af boliger, men oplyser, at socialtilsynet alene i begrænset omfang giver mulighed for at konvertere mellem servicelovens §§ 107 og 108. Socialtilsynet kan med fordel udbrede praksis for at give adgang til at konvertere mellem §§ 107 og 108, hvor det er relevant.

Ændre brug af scoringsmodel

Flere tilbud har udtrykt frustration over scoringsmodellen, da den i praksis betyder at ikke-relevante temaer scorer 0 og trækker ned i tilbuddets gennemsnitsscore. Eksempelvis scorer et tilbud på handicapområdet med borgere med svære fysiske og/eller psykiske funktionsnedsættelser 0 på temaet *Uddannelse og beskæftigelse*, da det ikke er relevant for målgruppen, og tilbuddet derfor ikke arbejder med temaet.

Tydeliggøre ændringer i tilsynsrapport

Tilsynsrapporten omfatter typisk både nye elementer og videreførte elementer fra tidligere tilsyn. Flere tilbud har tilkendegivet, at det ikke står tydeligt, hvor der er tale om nye forhold. Det øger ressourceforbruget hos både tilbud og forvaltning, når de skal tage stilling til rapporten. Nogle tilbud har efterspurgt en delrapport, som udelukkende indeholder elementer fra indeværende tilsyn.

Mindske dokumentationskrav på Tilbudsportalen

Mange tilbud finder Tilbudsportalen tidskrævende i forhold til udbyttet. De oplever, at sagsbehandlere og pårørende primært finder tilbuddene via netværk og hjemmesider mv. og ikke ved hjælp af Tilbudsportalen.

Videreudvikle tilsynets risikobaserede tilgang

Mange tilbud oplever, at tilsynsbesøgene er hyppige og ressourcekrævende, og at socialtilsynet med fordel kan fokusere på de risikofyldte tilbud og sænke tilsynsintensiteten for de velfungerende.

Mindske krav til skriftligt materiale og oplysninger forud for tilsynsbesøg

Tilbuddene oplever generelt, at socialtilsynet efterspørger oplysninger og materiale, som de ikke anvender, og at der kan være tættere sammenhæng mellem det efterspurgte materiale og tilsynsbesøget.

Forslag til at øge udbyttet af socialtilsynet

På baggrund af casebesøgene og botilbuddenes bidrag er der opstillet tre forslag til, hvordan det er muligt at øge udbyttet af socialtilsynet.

Forslag til at ændre det sociale tilsyn

På baggrund af casebesøgene og botilbuddenes bidrag er der opstillet tre forslag til at øge udbyttet af socialtilsynet.

De to første forslag består i at forenkle reglerne. Det drejer sig om at videreudvikle den risikobaserede tilgang og sænke tilsynsintensiteten for velfungerende tilbud (A1) og at undlade at indhente materiale og oplysninger, som ikke bliver anvendt i praksis (A2).

Det sidste forslag går på at styrke tilsynets praksis ved at implementere relevante forslag, som botilbuddene har foreslået (A3).

Det bemærkes, at forslagene er baseret på input fra tilbud og kommuner, og at socialtilsynet eller andre parter ikke er hørt.

Forslagene er uddybet yderligere over de følgende sider.

Identificerede forslag og potentialer

ID	Forslag	Potentiale	Tidshorisont	Bemærkninger
A1	Sænke krav om besøgshyppighed Sænke krav om besøgshyppighed fra hvert år til hvert andet år for velfungerende tilbud	45-60 mio. kr.	Mellemlang	• Kræver lovændring
A2	Undlade at indhente unødig information og materiale Undlade at rekvirere dokumentation forud for besøg samt sænke løbende indberetningskrav til Tilbudsportalen	40 mio. kr.	Mellemlang	• Forudsætter analyse af brugen af Tilbudsportalens data
A3	Styrke tilsynets praksis <ul style="list-style-type: none">• Øge dialog forud for sanktioner• Definere grænse for væsentlige ændringer• Ensarte praksis yderligere• Øget sparring og videndeling• Anvende dobbeltgodkendelse af boliger• Ændre brug af scoringsmodel• Tydeliggøre ændringer i tilsynsrapport.	Ikke beregnet	Kort-mellemlang	• Kræver praksisændring

Forslag A1 – regelforenkling

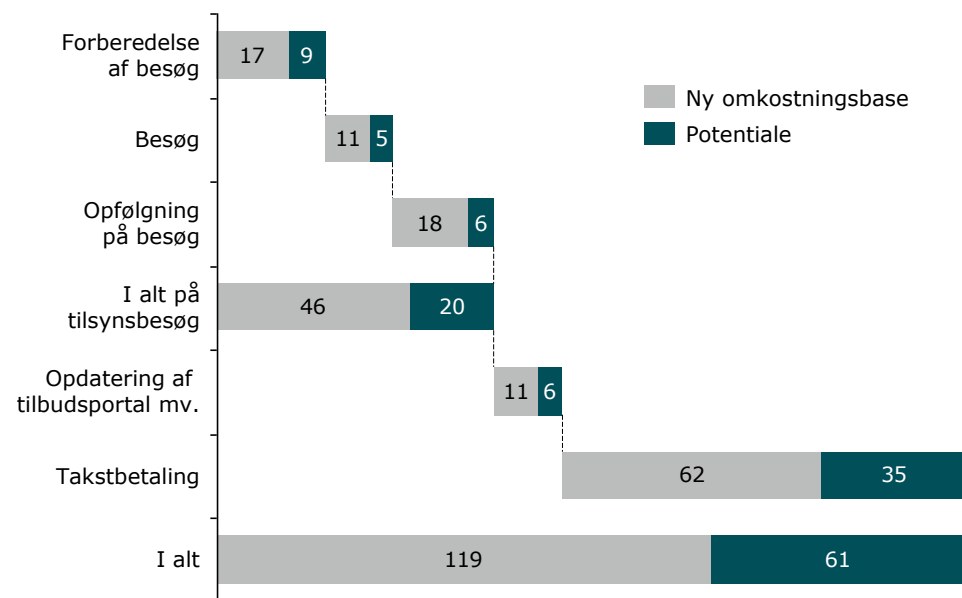
Det kan overvejes at sænke hyppigheden af tilsyn for velfungerende tilbud.

A
1

Sænke krav om besøgshyppighed

Forslag	Mindske hyppighed af tilsyn til hvert andet år for velfungerende tilbud med lav risiko. I forbindelse med tilsyn skal socialtilsynet foretage en konkret vurdering af, om der er tale om et tilbud med lav risiko. Tilsynet skal revurdere risikoen ved væsentlige objektive ændringer som for eksempel ledelsesskift eller høj personaleomsætning.
Motivation	Socialtilsynene godkender i gennemsnit 96 procent af tilbuddene uden påbud, og en del tilbud peger på, at socialtilsynet med fordel kan fokusere på usikre tilbud og sænke tilsynsintensiteten for de velfungerende.
Omfang	Det er skønnet, at minimum cirka 70 procent af tilbuddene har lav risiko.
Potentiale	45-60 mio. kr.
Forslagstype	Lovgivningsændring.
Gevinster	Større driftsmæssig frihed for veldrevne tilbud og faglige gevinster ved at fokusere på tilbud med behov for støtte til udvikling af indsatsen.
Ulemper	Forslaget vil påvirke socialtilsynets mulighed for at bidrage til at fastholde og udvikle kvaliteten af tilbuddene. Tilsynet vil i mindre grad kunne trække på erfaringer fra velfungerende tilbud og fungere som sparringpartner og videndeler. Forslaget øger risikoen for at overse væsentlige forhold.
Implementering	Forslaget kræver lovændring, men vil kunne implementeres hurtigt derefter.
Tidshorizont	Mellemlang.

Ressourceforbrug og potentiale, mio. kr.



Beregningsforudsætninger

1. På baggrund af data fra Tilbudsportalen skønnes det, at minimum cirka 50-70 procent af tilbuddene er velfungerende og har lav risiko.
2. Det er antaget, at tidsforbruget på socialtilsynet halveres for den andel af tilbuddene, der er skønnet velfungerende.
3. Takstbetalingen mindskes med 50 procent for de berørte tilbud.
4. Ovenstående figur afspejler det øvre loft for potentialet.

Forslag A2 – regelforenkling

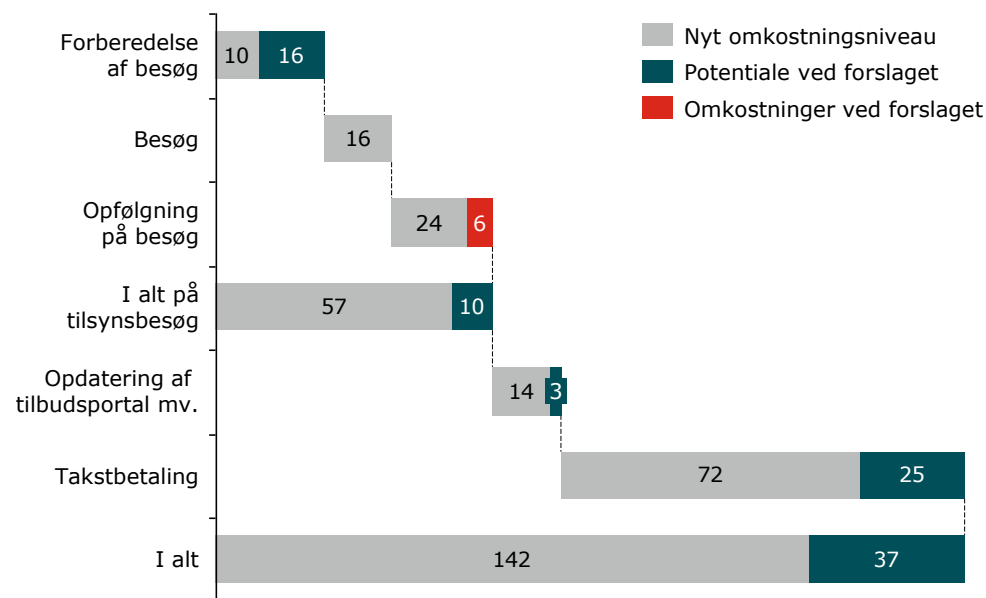
Det kan overvejes at undlade at efterspørge materiale forud for tilsynsbesøg samt at reducere den lovpligtige indberetning til Tilbudsportalen.

A
2

Undlade at indhente unødigt information og materiale

Forslag	Undlade at rekvirere skriftligt materiale og oplysninger forud for besøg samt sænke løbende indberetningskrav til Tilbudsportalen.
Motivation	Mange tilbud oplever, at socialtilsynet ikke anvender store dele af den efterspurgte dokumentation og med fordel kunne anvende Arbejdstilsynets model med flere uanmeldte tilsynsbesøg, som kræver færre ressourcer. Det vil mindske dokumentationsbyrden forud for tilsynsbesøget mod en mindre forøgelse af dokumentationen efter besøget. Derudover finder tilbuddene, at en stor del af de krævede oplysninger til Tilbudsportalen er overflødige.
Omfang	Forslaget påvirker alle tilbud.
Potentiale	40 mio. kr.
Forslagstype	Praksis- og lovændring.
Gevinster	Mindsket administrationstid ved tilsyn og indberetning til Tilbudsportalen samt øget fleksibilitet.
Ulemper	Forslaget medfører øget risiko for, at tilsynet overser væsentlige forhold og mindsker offentlig tilgængelig information.
Implementering	Forslaget kræver en tilpasning af arbejdsstyrken ved socialtilsynet og forudsætter nærmere analyse af andre aktørers brug af de tilgængelige data.
Tidshorisont	Mellemlang.

Ressourceforbrug og potentiale, mio. kr.



Beregningsforudsætninger

1. Det er skønnet, at tidsforbruget til forberedelse kan sænkes med to tredjedele for alle tilbud med undtagelse af tilbud, der er underlagt påbud eller skærpet tilsyn.
2. Dokumentationsbehovet efter besøget antages at stige 25 procent. Det formodes, at det er muligt at reducere tidsforbruget på at opdatere Tilbudsportalen med 50 procent.
3. Takstbetalingen forventes at falde med 1/3 på baggrund af en antagelse om ligeligt ressourcetræk hos tilsynet før, under og efter et driftstilsyn.
4. Det forudsættes, at ændrede indberetningskrav kan foretages indenfor nuværende rammer af Tilbudsportalen, og at der således ikke vil være behov for ændringer i it-understøttelsen.

Forslag A3 – udvikling af praksis

Det kan overvejes at implementere relevante forslag fra tilbuddene om at styrke tilsynets praksis.

A
3

Styrke kvalitet i tilsynets praksis

Omfang	Implementere relevante forslag fra tilbuddene om at styrke tilsynet ved at: <ul style="list-style-type: none">• Øge dialog forud for sanktioner• Definere grænse for væsentlige ændringer• Ensarte praksis yderligere• Øge sparring og videndeling• Anvende dobbeltgodkendelse af boliger• Ændre brug af scoringsmodel• Tydeliggøre ændringer i tilsynsrapport.
Potentiale	Ikke beregnet.
Forslagstype	Praksisændring.
Gevinster	Større gennemsigtighed i praksis og tilsynsrapporter, mindsket administrationstid ved tilsyn, øget kvalitet i indsats, højere tilfredshed hos tilbud, øget kapacitetsudnyttelse.
Ulemper	Tilbuddene får mindre incitament til at rette op på eventuelle påtalte forhold. Meget stringente retningslinjer for praksis risikerer at begrænse den risikobaserede tilgang og tilsynets mandat til at variere tilsynsintensiteten efter behov.
Implementering	Der skal udvikles retningslinjer for de enkelte tiltag.
Tidshorisont	Kort-mellemlang.

Kapitel 3

Rammer for udnyttelse af botilbud

Indledning

Tilbud og kommuner oplever, at det nuværende juridiske grundlag begrænser muligheden for at få mest muligt fagligt og økonomisk ud af de eksisterende botilbud til voksne.

Indledning

På voksenområdet omfatter analysen tre forskellige typer botilbud til personer med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne: midlertidige tilbud efter § 107 i serviceloven, længerevarende tilbud efter § 108 i serviceloven og længerevarende tilbud efter § 105 i almenboligloven. Tilbudstyperne har forskelligt juridisk grundlag, og interviewene med tilbud og kommuner har afdækket, at de oplever, at reglerne udgør en udfordring i forhold til at få mest muligt økonomisk og fagligt ud af botilbuddene.

Dette kapitel fokuserer på to måder, hvorpå regelgrundlaget kan begrænse udbyttet af de eksisterende botilbud:

1. Begrænsning af kapacitetsudnyttelsen

Reglerne sætter grænser for, hvilke borgere der kan bo i botilbuddene. Det betyder, at kommuner og tilbud kan have tomme boliger, men alligevel ikke kan tilbyde en bolig til en voksen borger med behov for et botilbud.

2. Begrænsning af driften

Kommuner og tilbud oplyser, at nogle borgere bor i botilbud, der ikke er målrettet borgerens behov, men at de nuværende regler gør det vanskeligt at rette op på situationen.

Sammensætningen af tilbud i tilbudstyper varierer fra kommune til kommune, og derfor vil kommuner og tilbud i forskellig grad opleve, at det juridiske grundlag begrænser dem. For eksempel kan en kommune mangle midlertidige boliger til afklaring og aflastning, men have tomme længerevarende botilbud. Den form for ubalance gør, at kommunen og tilbuddene i kommunen oplever reglerne omkring målgruppe som mere begrænsende end i en kommune med bedre balance mellem udbud og efterspørgsel.

Det forstærker udfordringerne, at mange kommuner i en længere årrække primært har oprettet længerevarende almene botilbud efter § 105 i almenboligloven.

Kommuner og tilbud oplever ikke tilsvarende begrænsninger omkring udnyttelsen af anbringelsessteder til børn og unge. Det skyldes blandt andet, at der ikke på samme måde som på voksenområdet er grænser for, hvem der kan anbringes på de forskellige typer anbringelsessteder, og at der ikke i samme grad er grænser for, hvornår man kan anbringe et barn eller en ung på et andet anbringelsessted, der passer bedre til barnets eller den unges behov.

Disposition

Kapitlet er opbygget i tre dele. Efter denne indledning følger en beskrivelse af de vilkår, som kommuner og tilbud opererer under, hvilket giver en baggrundsviden til at forstå de udfordringer, som tilbud og kommuner peger på. Beskrivelsen omfatter nærmere bestemt en deskriptiv redegørelse for hovedtrækkene i det juridiske grundlag for tilbudstyperne på voksenområdet og et overblik over tilbudsstrukturen i de deltagende kommuner.

Dernæst følger en redegørelse for de to typer begrænsninger, som tilbud og kommuner oplever, og hvordan de konkret kommer til udtryk.

Afslutningsvist er der på baggrund af ønskerne fra botilbud og kommuner opstillet to forslag til regelændringer, der giver bedre muligheder for at udnytte den eksisterende kapacitet.

Tilbudstyper og regler for anvendelse

Regelgrundlaget for tilbudstyperne til voksne varierer og giver for eksempel forskelle i målgruppe, finansieringsbehov ved oprettelse og muligheder for at udvisitere en borger.

Det juridiske grundlag for botilbud til voksne

De tre tilbudstyper til voksne med nedsat fysisk og/eller psykisk funktionsevne har hjemmel i tre forskellige paragraffer i service- og almenboligloven, jf. oversigten på næste side.

Paragrafferne og det tilhørende regelgrundlag opstiller forskellige betingelser for anvendelsen og driften af tilbuddene.

De væsentligste forskelle angår:

- *Målgruppe*: Er tilbuddet målrettet længerevarende eller midlertidige ophold?
- *Ejerskab, finansiering og driftsherrerolle*: Hvem ejer bygningen, finansierer anlæg/oprettelse og varetager driftsrollen?
- *Udvisitering*: Der er begrænsede muligheder for at udvisitere borgere i længerevarende tilbud.

Derudover er der yderligere regler for eksempelvis betaling og drift af tilbuddene.




De væsentligste regler for tilbudstyperne på voksenområdet er opsummeret på næste side.



Et af de besøgte opholdssteder for børn

Tilbudstyper og regler for anvendelse (fortsat)

Nedenstående tabel omfatter en oversigt over de væsentligste regler for tilbudstyper på voksenområdet.

Primær målgruppe	Regler for anlæg, ejerskab og driftsherrerolle	Regler for udvisitering	Øvrige regler for betaling, drift mv.
 Serviceovens § 107 Borgere med midlertidigt behov, for eksempel for aflastning, afprøvning af boligmulighed, optræning eller udslusning.	<ul style="list-style-type: none">• Bygninger lejes eller ejes af driftsherre.• Opførelse eller køb af kommunalt ejede bygninger til brug for tilbud finansieres indenfor kommunens anlægsbudget.	<ul style="list-style-type: none">• Der kan ikke sættes en bestemt tidsmæssig grænse for opholdet.• Kommunen kan udvisitere borger, hvis formålet med opholdet er opfyldt, eller der er grundlag for at fastslå, at den pågældende har et behov for et botilbud af mere permanent karakter.• Kommunen kan udvisitere en borger til et andet egnet midlertidigt botilbud på baggrund af både økonomiske og faglige hensyn. Hvis en flytning fra ét midlertidigt botilbud til et andet ønskes gennemført på baggrund af økonomiske hensyn, er det en forudsætning, at det nye tilbud er mindst lige så egnet til at opfylde borgerens behov, og at det tidligere tilbud er væsentlig dyrere.• Borgeren har ikke frit valg mellem tilbud efter § 107.• I helt særlige tilfælde kan borgeren flyttes uden samtykke i henhold til serviceovens § 129, jf. uddybningen under botilbud efter serviceovens § 108.	<ul style="list-style-type: none">• Kommunen fastsætter betaling for opholdet i botilbuddet. Hvis beboeren bevarer egen bolig under opholdet, betales der som udgangspunkt ikke for ophold i botilbuddet. I de tilfælde, hvor der fastsættes betaling for det midlertidige botilbud, skal der tages hensyn til udgifter i forbindelse med opretholdelse af boligen, så beboeren får mulighed for at opfylde sine hidtidige forpligtelser og har et rimeligt beløb til personlige fornødenheder.• Der betales ikke indskud.
 Serviceovens § 108 Borgere med betydeligt og varigt nedsat funktionsevne.	<ul style="list-style-type: none">• Bygninger lejes eller ejes af driftsherre.• Opførelse eller køb af kommunalt ejede bygninger til brug for tilbud finansieres indenfor kommunens anlægsbudget.	<ul style="list-style-type: none">• Det er som udgangspunkt ikke muligt for kommunen at udvisitere en borger uden borgerens samtykke, medmindre botilbuddet nedlægges eller reorganiseres.• Borgere med betydeligt og varigt nedsat psykisk funktionsevne, der modsætter sig en flytning eller mangler evnen til at give informeret samtykke, kan flyttes uden samtykke i henhold til serviceovens § 129. Flytningen skal godkendes af Statsforvaltningen, og der er fem betingelser, der skal være opfyldt: Flytningen skal være absolut påkrævet, for at den pågældende kan få den nødvendige hjælp, hjælpen kan ikke gennemføres i personens hidtidige bolig, den pågældende kan ikke overskue konsekvenserne af sine handlinger, den pågældende udsætter sig selv for at lide væsentlig personskade, og det er uforsvarligt ikke at sørge for flytning. Der er undtagelser for bestemmelserne, for eksempel er reglerne for demente mere lempelige.	<ul style="list-style-type: none">• Borgeren skal have et boligdokument, der indeholder oplysninger om borgerens rettigheder. Der udarbejdes også en indflytningsrapport.• Kommunen fastsætter beboerens betaling efter boligens omkostninger og beboerens indtægt, og der betales ikke indskud.• Udgifter til vedligehold afholdes af kommunen og indgår i den maksimale boligberegning.• Borgeren har sædvanlig installations- og råderet over boligen.• Borgeren har frit valg mellem boliger opført efter serviceovens § 108 og almenboliglovens § 105.
 Almenlovens § 105 Borgere med betydeligt og varigt nedsat funktionsevne.	<ul style="list-style-type: none">• Bygningen er ejet af en boligforening, og borgeren lejer sig ind i boligen.• Bygningerne er finansieret med kommunal grundkapital, beboerindskud og et offentligt støttet realkreditlån. Kommunen garanterer for den del af lånet, der ligger udover 60 procent af ejendommens værdi ved lånets optagelse.	<ul style="list-style-type: none">• Det er som udgangspunkt ikke muligt for kommunen at udvisitere en borger uden borgerens samtykke, da der er tale om et lejeforhold.• Borgeren kan alene opsiges af boligselskabet, hvis der er grundlag for en opsigelse efter den almene lejelovgivning.• Det gælder for eksempel, hvis ejendommen skal nedrives, eller lejer har tilsidesat god skik og orden, og forholdet er af en sådan karakter, at lejerens flytning er påkrævet.• I helt særlige tilfælde kan borgeren flyttes uden samtykke i henhold til serviceovens § 129, jf. uddybningen under botilbud efter serviceovens § 108.	<ul style="list-style-type: none">• Der er tale om omkostningsbestemt husleje.• Kommunen ejer ikke fællesarealer og kan derfor ikke anvende dem i driftsøjemed.• Kommunen betaler for rådige boliger, selvom de står tomme.• Regler for husorden følger almenboligloven.• Borgeren har ofte indvendig vedligeholdspligt og erstatningsansvar. Kommunen kan tilbyde hjælp efter serviceovens § 100.• Inventar i fællesrum er borgerfinansieret.• Borgeren opkræves indskud ved lejens start.• Borgeren har frit valg mellem boliger opført efter serviceovens § 108 og almenboliglovens § 105.

Kommunernes nuværende tilbudssammensætning

Forskelle i sammensætningen af botilbud fra kommune til kommune medfører, at kommuner og tilbud i forskellig udstrækning mærker begrænsningerne i regelgrundlaget.

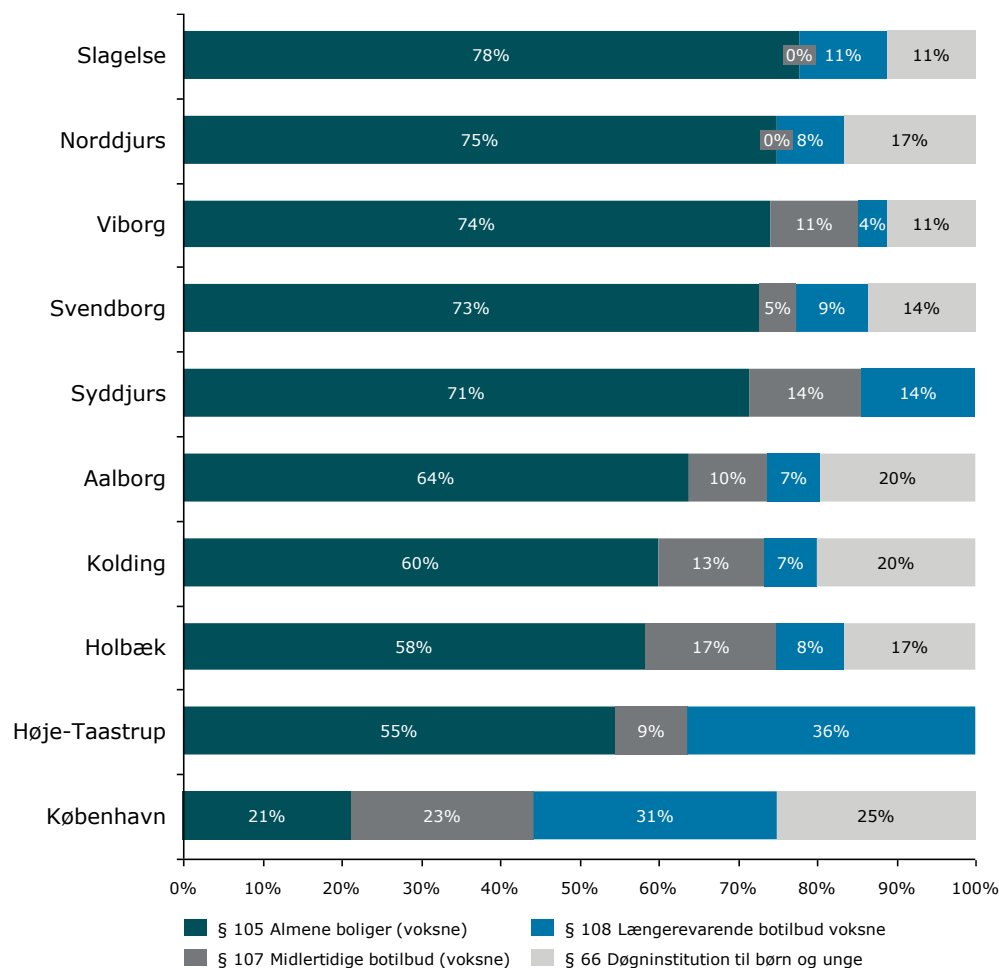
Kommunernes tilbudsstruktur

Som beskrevet tidligere har kommunerne i en længere årrække primært oprettet botilbud efter almenboliglovens § 105, og hovedparten af kommunernes egen botilbudsmasse består i dag typisk af almene boliger.

Der er dog betydelige forskelle i tilbudsstrukturen fra kommune til kommune, og det indebærer, at kommunerne i forskellig grad oplever de begrænsninger, der ligger i regelgrundlaget for botilbud, jf. figuren til højre. Bemærk, at det alene er de tilbud og pladser, som kommunen selv er driftsherre for, der indgår i figuren. Derudover kan kommunerne visitere til regionale og private tilbud, der dog typisk servicere flere forskellige kommuner.

Andelen af midlertidige botilbud efter servicelovens § 107 varierer fra 0 til 23 procent i de deltagende kommuner. Det betyder, at nogle kommuner har forholdsvis let adgang til midlertidige og afklarende botilbud, mens andre må finde andre løsninger, for eksempel i private tilbud.

Antal pladser i tilbud med kommunal driftsherre



Note: Andelen er baseret på data fra Tilbudsportalen og udgør alene de tilbud, som kommunen selv er driftsherre for. Tilbud har ofte flere paragrafophæng, men her præsenteres tilbuddets primære paragraf (målt på antal pladser). Der tages forbehold for, at nogle kommuner har fejkategoriseret tilbud, for eksempel klassificeret tilbud efter § 105 i almenboligloven som tilbud efter § 108 i serviceloven. Der ligger formentlig en fejklassificering bag Københavns Kommunes markant anderledes tilbudssammensætning.

Begrænsning af kapacitetsudnyttelsen

Kommunen skal visitere borgeren til et relevant tilbud, men strukturen i den eksisterende kapacitet matcher ikke nødvendigvis behovene.

Hvordan kan rammerne begrænse kapacitetsudnyttelsen?

Kommuner og tilbud peger på, at regelgrundlaget begrænser kommunernes muligheder for at visitere nye borgere til ledige boliger og udnytte den eksisterende kapacitet.

Det er kommunens myndighedsansvar at udrede og afdække borgerens behov for støtte efter serviceloven. Vurderer myndigheden, at der er behov for et botilbud, skal de visitere til et botilbud, der dækker borgerens behov.

Socialtilsynet har godkendt de eksisterende tilbud efter et bestemt juridisk grundlag og til konkrete målgrupper og indsatser. Det betyder, at kommunen alene kan visitere borgeren til en ledig bolig, hvis den matcher borgerens behov.



Kommuner og tilbud har angivet to typiske situationer, hvor ledig kapacitet ikke udnyttes, fordi boligen ikke er godkendt til borgerens behov, jf. tabellen nedenfor.

Den første situation udspringer af, at en række kommuner og tilbud har en underkapacitet af tilbud, der er godkendt til borgere med midlertidige behov eller behov for nærmere afklaring før endelig visitering til et længerevarende botilbud.

Den anden situation består i, at kommuner og tilbud kan have en underkapacitet af billige længerevarende boliger. Det dækker over, at nogle borgere ikke har råd til at betale ordinær husleje, som det er påkrævet i boliger oprettet efter almenboliglovens § 105. Derudover kan driftsudgifterne være højere i botilbud i almene boliger på grund af regler, der er rettet mod almindelige lejere.

Begge situationer resulterer i, at kommuner og tilbud kan stå i en situation, hvor de ikke har et relevant tilbud til borger, selvom der er ledig kapacitet.

Identificerede situationer, der begrænser kapacitetsudnyttelsen

Situation	Konsekvens på kommune- og/eller tilbuds niveau
Mangel på midlertidige tilbud  Mangel på midlertidige tilbud til afklaringsforløb, rehabilitering mv. kan skabe ventetid, samtidig med at der kan være andre former for ledige boliger.	Situationen medfører suboptimal kapacitetsudnyttelse og tomgangsomkostninger, da myndigheden ikke visiterer borgere med uafklarede eller tydeligt midlertidige behov for varige tilbud, herunder tilbud efter § 105 i almenboligloven.
Mangel på billige længevarende boliger  Ubenyttede § 105-boliger, da huslejen kan være højere, end borgernes indkomstgrundlag kan dække.	Optimal kapacitetsudnyttelse vanskeliggøres i situationer, hvor borgere af privatøkonomiske årsager ikke kan visiteres til § 105-tilbud på grund af høj husleje.

Begrænsning af driften

Mulighederne for at udvisitere borgere af længerevarende tilbud er begrænsede, og borgere bliver ofte boende, selvom tilbuddet har svært ved at tilgodese deres behov.

Hvordan kan rammerne forårsage udfordringer for driften?

Tilbud og kommuner peger på, at der kan opstå situationer, hvor tilbuddet kan have vanskeligt ved at dække en beboers behov i længerevarende tilbud på en fagligt og økonomisk hensigtsmæssig måde.

Interview med tilbud og kommuner har afdækket tre typer situationer, hvor der kan opstå et dårligt match mellem borger og tilbud, jf. tabellen nedenfor. Borgeren kan for eksempel ændre adfærd kort efter visitation og indflytning, udvikle andre behov over tid eller komme til at indgå i borgerrelationer med en u hensigtsmæssig dynamik.

Botilbuddene bestræber sig på at dække behovene indenfor rammerne af tilbuddet, men der kan være tilfælde, hvor det er hensigtsmæssigt, at borgeren flytter til et tilbud, der bedre kan dække borgerens behov.

De nuværende regler indeholder meget begrænsede muligheder for at flytte en borger fra et længerevarende tilbud uden samtykke, jf. beskrivelsen af regelgrundlaget. Mange af borgerne i botilbud er dog






enten ikke i stand til at give informeret samtykke på grund af kognitive begrænsninger, eller de ønsker ikke at flytte, da de føler sig knyttet til deres nuværende omgivelser og ikke kan overskue konsekvenserne af en flytning.

Det betyder, at det ofte kan være vanskeligt at flytte en borger, selvom tilbuddet og borgerens pårørende er enige om, at en flytning vil være til borgerens bedste.

I stedet må tilbuddet søge at håndtere borgerens behov indenfor de eksisterende rammer, hvilket både kan sætte kvaliteten af den faglige indsats under pres og medføre meromkostninger. Meromkostningerne kan for eksempel skyldes et højere tidsforbrug end nødvendigt, unødvendig brug af dyre, specialiserede medarbejdere og investeringer i plejeudstyr.

De næste to sider beskriver mere detaljeret nogle af de situationer med mangel på match mellem borger og tilbud, som interviewene har afdækket.

Identificerede situationer, der begrænser driften

Problemstilling/situation	Konsekvens på kommune- og/eller tilbuds niveau
Ændret adfærd efter visitation og indflytning	
 Borger visiteres til et tilbud, der efterfølgende viser sig ikke at matche borgerens behov, fordi borgeren udviser anden adfærd end ved visitationen, for eksempel på grund af ny kontekst og relationer.	Situationen medfører øget ressourcetræk på tilbuddet, da borgeren kræver mere eller anden støtte end forventet. Hvis borgeren er udadreagerende, vil det også ofte medføre et øget støttebehov hos andre borgere i tilbuddet.
Ændret støttebehov	
 Borgerens behov ændrer sig og matcher ikke tilbuddets kompetencer, for eksempel kan aldersrelaterede plejebehov komme til at overskygge pædagogiske eller psykiatriske støttebehov.	En typisk situation er, at borgeren bliver ældre og får mindre behov for pædagogiske støtte og større behov for pleje og praktisk støtte. Tilbuddet er typisk ikke indrettet til at håndtere de nye behov omkostningseffektivt, og der kan opstå behov for investeringer i plejeudstyr.
 Oprindeligt støttebehov mindskes, men borgeren bliver boende, selvom borgerens behov kan dækkes med mindre omfattende og omkostningstunge tilbud.	Borgeren lægger beslag på en boligenhed, selvom vedkommende ikke har behov. Det kan medføre u hensigtsmæssig borgerdynamik og lavere produktivitet, da det ændrer tilbuddets samlede anvendelse og normering.
 Aldersafgrænsning af målgrupper er vanskelig at håndhæve for driftsherren, for eksempel tilbud til unge.	Borgernes rettigheder som beboere eller lejere i længerevarende tilbud medfører, at driftsherren ikke kan styre målgruppens alderssammensætning, plejebehov mv. over tid. Det kan føre til mistriivsel og behov for øget normering.
Uhensigtsmæssig borgerdynamik	
 Der opstår varige konflikter mellem borgere i et tilbud.	Konflikter mellem borgere medfører øget mistriivsel og et behov for at øge normeringen, for eksempel til at dække tidsforbruget på at håndtere konflikter og skærme borgere fra hinanden.

Situationer med mangel på match mellem borger og tilbud I

Borgerens behov kan ændre sig og gøre det muligt at dække behovene med mindre omfattende og mindre ressourcekrævende tilbud til borgerens bedste.

Borgeren får mindre behov for pædagogisk støtte

Kort om tilbuddet

Paragraf: almenboliglovens § 105 med støtte efter servicelovens § 85
Målgruppe: voksne handicappede med mindre komplekse behov
Størrelse: 14 pladser

Problemstilling

Borgerens støttebehov mindskes, men borgeren bliver boende, selvom borgeren ikke længere har behov for et botilbud.

Beskrivelse

Tilbuddet er opført efter almenboliglovens § 105 og har derudover en relativt billig husleje og en attraktiv beliggenhed centralt i byen. En yngre borger ønsker ikke at fraflytte tilbuddet, på trods af at det pædagogiske behov, han oprindeligt er visiteret efter, er reduceret i en sådan grad, at han ikke længere passer i målgruppen og har behov for tilbuddet. Det vurderes, at han kan klare sig med støtte i eget hjem efter servicelovens § 83.

Det medfører en dårligere udnyttelse af botilbuddets samlede ressourcer og en lavere service for de øvrige beboere, at der bor en borger med begrænset støttebehov, da der er begrænsede muligheder for at tilpasse personalesiden.

Situationen vanskeliggør derudover at fastholde den pædagogiske sammenhæng i et tilbud, der er målrettet borgere med ensartede diagnoser, støttebehov og alder.

Omkostninger

- Tilbuddet vurderer, at situationen medfører en meromkostning i tilbuddet på cirka 0,5 mio. kr. årligt på grund af suboptimal drift.
- Kommunen vil have en lavere alternativomkostning end tilbuddet ved at placere borgeren i et andet og mindre omfattende tilbud, som er bedre målrettet borgerens behov. Kommunens meromkostninger er med andre ord større end tilbuddets.

Borgerens behov ændrer sig fra pædagogisk støtte til pleje

Kort om tilbuddet

Paragraf: almenboliglovens § 105 med støtte efter servicelovens § 85
Målgruppe: voksne handicappede med komplekse behov
Størrelse: 11 pladser

Problemstilling

Borgeren bliver ældre, og de aldersrelaterede plejebehov overskygger det oprindelige pædagogiske støttebehov, hvilket ikke matcher tilbuddets kompetencer.

Beskrivelse

Tilbuddet er opført efter almenboliglovens § 105, og borgerne er udviklingshæmmede med et stort behov for pædagogisk støtte og omsorg. Flere borgere er imidlertid blevet ældre, og de har nu overvejende behov for somatisk pleje og behandling af sygdom. En borger og dennes pårørende ønsker ikke at flytte borgeren til et ældrecenter, der kan varetage somatisk pleje mere professionelt og effektivt. Den pårørende fastholder borgerens ret til at afslutte livet i tilbuddet uden at skulle gennemgå en flytning.

Det har været nødvendigt for tilbuddet at ansætte to ekstra medarbejdere, der kan være i tilbuddet i dagtimerne, da borgeren ikke længere deltager i aktivitetstilbud om dagen som tilbuddets øvrige beboere. Det har ikke været muligt at få takstfinansieret det forhøjede plejebehov, og situationen har de facto resulteret i et lavere serviceniveau for de øvrige beboere. Derudover har det været nødvendigt at investere i nye sengelifte, og det overvejes at ændre personalesammensætningen, så plejepersonale opnormeres, og pædagogisk personale nednormeres.

Omkostninger

- 0,5 mio. kr. årligt i merudgifter til ekstra plejepersonale. Alternativomkostningerne for kommunen ville være lig en normal plejehjemstakst, der vurderes at være lavere end den baseline, tilbuddet har regnet med (deres basistakst).
- Fagligheden i indsatsen er mindsket.

Situationer med mangel på match mellem borger og tilbud II

Udadreagerende borgere kan medføre betydelige meromkostninger i tilbud, der ikke er indrettet til at håndtere dem.

Borgeren chikanerer andre borgere og tvinger dem til at flytte

Kort om tilbuddet

Paragraf: almenboliglovens § 105 med støtte efter servicelovens § 85
Målgruppe: voksenpsykiatri
Størrelse: 16 pladser

Problemstilling

Der opstår varige konflikter mellem borgere i tilbuddet.

Beskrivelse

Botilbud oprettet til unge borgere med psykiske lidelser var fuldt belagt i 2012, da en hidtil ukendt borger flytter ind og begynder at genere andre borgere og personalet med trusler og fysisk vold. De øvrige borgere tør ikke klage af frygt for deres helbred, og derfor kan der ikke rejses en tvangsflytningssag fra boligselskabets side. Botilbuddet kan ikke klage på borgernes vegne og er ikke i stand til at skærme den udadreagerende borger uden at bryde reglerne om udnyttelse af fællesarealer i boligen. Flere borgere vælger at fraflytte tilbuddet på grund af situationen.

Socialtilsynet afgjorde i 2016, at der ikke måtte flytte nye borgere ind i tilbuddet på grund af borgerens adfærd. Kommunen står derfor med et tilbud med forringet livskvalitet og service for de tilbageværende borgere, dårlige arbejdsforhold for personalet og merudgifter på grund af tomgang i håndtering af konflikterne. Sagen er endt med, at tilbuddet nu er under nedlukning.

Omkostninger

- Årlige meromkostninger for 2 mio. kr. på grund af tomgangshusleje og øgede driftsomkostninger (administrativ håndtering af forskellige tilsyn, øget sygefravær, behov for opnormering mv.).
- Fagligheden i indsatsen er mindsket.

Borgeren der udvikler udadreagerende adfærd

Kort om tilbuddet

Paragraf: almenboliglovens § 105 med støtte efter servicelovens § 85
Målgruppe: voksne handicappede med komplekse behov
Størrelse: 11 pladser

Problemstilling

Upræcis visitation, da borgeren ændrer adfærd efter indflytning.

Beskrivelse

Botilbud oprettet til borgere med fysisk eller psykisk nedsat funktionsevne modtager en borger, der et stykke tid efter visitationen udvikler en stærkt udadreagerende adfærd. Vedkommende udviser truende adfærd overfor de andre 10 borgere og bryder for eksempel ind hos beboere og ødelægge inventar. De pårørende er enige i, at der ikke er det rette match mellem tilbud og borger, men ønsker samtidig ikke, at borgeren skal flytte, medmindre det er til et helt specifikt botilbud, hvilket ikke kan lade sig gøre.

Borgeren er derfor blevet afskærmet, og den pædagogiske indsats er opnormeret med en ekstra fuldtidsperson. Borgeren kan derudover ikke komme med på ferieture, hvilket betyder 24 timers ekstra bemanning i botilbuddet til at passe borgeren i ferieperioder.

Omkostninger

- 0,5 mio. kr. årligt i merudgifter til ekstra plejepersonale. Alternativomkostningerne for kommunen ville være marginalt mindre end de meromkostninger, tilbuddet oplever, da borgeren vil skulle visiteres til et mere indgribende og specialiseret tilbud med højere takster.
- Fagligheden i indsatsen er mindsket.

Meromkostninger som følge af begrænsninger i regelgrundlaget

De deltagende kommuner og tilbud angiver meromkostninger i størrelsesordenen 100 og 250 mio. kr. årligt som følge af begrænsningerne i de nuværende regler.

Botilbud og kommuner angiver, at de nuværende regler for botilbud begrænser udnyttelsen af den eksisterende kapacitet, og at det medfører meromkostninger til at dække borgernes behov. Opregnet til landsplan svarer de oplyste meromkostninger til cirka 100-250 mio. kr. årligt, jf. nedenstående figur.

Mangel på midlertidige boliger og billige længerevarende boliger forårsager primært meromkostninger på grund af tomgang. Opregnet til landsplan svarer de oplyste meromkostninger til cirka 30-75 mio. kr. årligt. Udfordringerne skal ses i lyset af, at kommunerne i de senere år primært har opført tilbud efter almenboliglovens § 105.

Mangel på match mellem borger og tilbud og de begrænsede muligheder for at flytte borgere medfører øgede driftsomkostninger i det enkelte tilbud. Opregnet til landsplan svarer meromkostningerne til cirka 70-175 mio. kr.

Meromkostningerne ved mangel på match mellem borger og tilbud knytter sig til, at tilbuddene skal tilpasse driften til borgere, som de ikke umiddelbart er indrettet til at rumme. Meromkostningerne finansieres typisk ved lavere service for de øvrige borgere på kort sigt, men ved højere takster på mellemlang og lang sigt.

Bemærkninger til beregningerne

- De skønnede meromkostninger ved begrænsningerne i regelgrundlaget er beregnet på baggrund af de deltagende tilbuds skøn og opregnet til landsplan ved hjælp af oplysninger om det samlede antal tilbud fra Tilbudsportalen.
- Tilbuddene har skønnet meromkostningerne i tilbuddet på grund af begrænsningerne, herunder meromkostninger som følge af tomgang, ekstra nattevagt, konflikthåndtering, skærmning af borgere, unødvendig brug af dyre, specialiserede medarbejdere og investeringer i plejestyre.
- Der er forholdsvis stor variation i, hvor meget kommuner og tilbud angiver, at manglende match mellem borger og tilbud fylder. Tilbagemeldingerne svinger fra ingen til 10 procent af borgergruppen.
- Meromkostningerne per borger varierer betydeligt, hvilket blandt andet kan hænge sammen med graden af mismatch mellem borger og tilbud og sammenhængen mellem udbud af og efterspørgsel efter tilbudstyper i kommunen (§§ 107 og 108 efter serviceloven eller § 105 efter almenboligloven).

Begrænsning

Situation i besøgte tilbud

Begrænsning af kapacitetsudnyttelse

Mangel på midlertidige tilbud og billige længerevarende tilbud

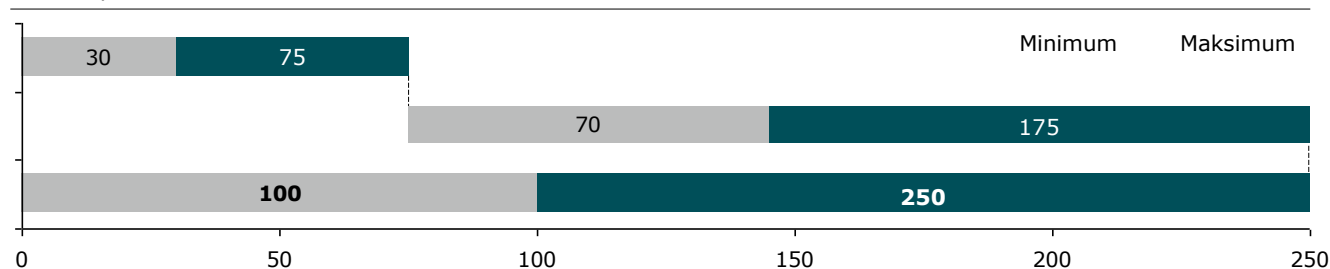
Begrænsning af drift

Manglende match mellem borger og tilbud

Samlede omkostninger

Omkostninger

Mio. kr. per år



Hvad kan man gøre?

Botilbud og kommuner peger på to veje til mere fleksibel udnyttelse af botilbud.

Forslag til mere fleksibel udnyttelse af botilbud

Tilbud og kommuner peger på to overordnede tilgange til at reducere omkostningerne ved at ændre reglerne og åbne for en mere fleksibel udnyttelse af botilbud.

For det første kan det medføre kortere ventetid, større kapacitetsudnyttelse og lavere tomgangsomkostninger at lempe regler og praksis for anvendelsen af botilbud (B1). Det vil også reducere et eventuelt pres på at udbygge kapaciteten, for eksempel af midlertidige boliger efter servicelovens § 107.

For det andet kan det medføre større borgertrivsel og færre omkostninger at øge mulighederne for at ud- og omvisitere borgere, hvor der ikke er match mellem borger og tilbud (B2).

De beregnede potentialer er baseret på skøn foretaget af de deltagende kommuner og tilbud. På grund af variationerne i tilbudssammensætningen fra kommune til kommune er der forskelle i, hvor stort de enkelte kommuner og tilbud oplever, at omfanget er. Derudover er tilbuddets skøn af meromkostningerne behæftet med usikkerhed, da der er tale om et bud, der ikke hviler på regnskabsoplysninger eller lignende.

De to forslag til mere fleksibel udnyttelse af botilbud er uddybet yderligere på de følgende to sider.

Identificerede forslag og potentialer

ID	Forslag	Potentiale	Tidshorizont	Bemærkninger
B1	Øge muligheden for at omdanne tilbud <ul style="list-style-type: none">• Udvide muligheden for at dobbeltgodkende og konvertere mellem tilbud efter servicelovens §§ 107 og 108.• Etablere mulighed for at omdanne tilbud efter almenboliglovens § 105 til tilbud efter servicelovens §§ 107 og 108 uden at skulle deponere.	30-70 mio. kr.	Mellemlang sigt	<ul style="list-style-type: none">• Øget konvertering mellem § 107 og § 108 efter serviceloven kræver praksisændring.• Konvertering fra § 105 efter almenboligloven til § 107 eller § 108 efter serviceloven uden deponering indebærer en omgåelse af anlægsloftet og kræver ændring af bekendtgørelse mv.
B2	Øge adgangen til at ud/-omvisitere borgere <ul style="list-style-type: none">• Indføre mulighed for klausuler i lejekontrakter og boligdokumenter for tilbud efter almenboliglovens § 105 og servicelovens § 108 om fraflytning, hvis borger udvikler sig ud af målgruppen.	70-175 mio. kr.	Lang sigt	<ul style="list-style-type: none">• Kræver lovændring.

Forslag B1 – regelforenkling

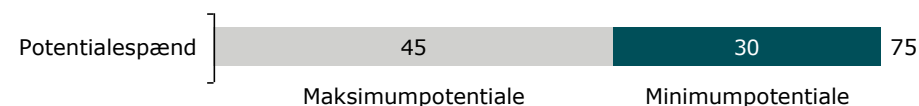
Det kan overvejes at øge muligheden for at omdanne tilbud, så de matcher den aktuelle efterspørgsel.

B
1

Øge muligheden for at omdanne tilbud

Forslag	Det kan overvejes at: <ul style="list-style-type: none">• Udvide muligheden for at dobbeltgodkende og konvertere mellem tilbud efter servicelovens §§ 107 og 108, for eksempel ved at afskaffe sondring i fysiske rammer for tilbuddene eller på anden måde lempe betingelserne for dobbeltgodkendelser.• Etablere mulighed for at omdanne tilbud efter almenboliglovens § 105 til tilbud efter servicelovens §§ 107 og 108 uden krav om deponering.
Motivation	Tilbud og kommuner oplever omkostninger til tomgangshusleje på grund af mangel på midlertidige tilbud og billige længerevarende tilbud.
Omfang	Forslaget omfatter nuværende tilbud efter §§ 107 og 108 i serviceloven og § 105 i almenboligloven.
Potentiale	30-75 mio. kr. årligt.
Forslagstype	Ændring af bekendtgørelse mv.
Gevinster	Bedre udnyttelse af eksisterende kapacitet, kortere ventetid og bedre muligheder for at sætte ind med en midlertidig, forebyggende indsats.
Ulemper	Større usikkerhed omkring godkendelsesgrundlag for tilbud og øget risiko for uhensigtsmæssige visitationer. Forslaget kan løfte etablering af botilbud udenfor anlægsrammen.
Implementering	Konvertering af tilbud fra § 105 efter almenboligloven til §§ 107 og 108 efter serviceloven forudsætter ændring af bekendtgørelse mv., hvis det skal ske uden krav om deponering.
Tidshorizont	Mellemlang.

Ressourceforbrug og potentiale, mio. kr.



Beregningsforudsætninger

1. Potentialeberegningen er baseret på fem cases, hvor botilbuddet eller kommunen har vurderet meromkostninger ved mangel på fleksibilitet i anvendelsen af botilbud.
2. Outliers er frasorteret i gennemsnitsberegningerne.
3. Omfanget af problemstillingerne og enhedsmeromkostningerne er behæftet med betydelig usikkerhed.

Forslag B2 – regelforenkling

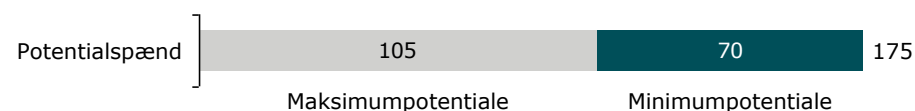
Det kan overvejes at øge muligheden for at omvisitere/udvisitere borgere fra botilbud, hvis de ikke hører til målgruppen.

B
2

Øge adgangen til at ud/-omvisitere borgere

Forslag	Det kan overvejes at: <ul style="list-style-type: none">• Indføre mulighed for en klausul i lejekontrakter for boliger efter almenboliglovens § 105 og boligdokumenter i botilbud efter servicelovens § 108 om fraflytning, hvis borgeren udvikler sig ud af målgruppen i forhold til alder eller plejebehov.• Udvide muligheden for at ansøge om at udvisitere/omvisitere borgere uden informeret samtykke i varige tilbud efter servicelovens § 108 og almenboliglovens § 105, for eksempel ved at lempe § 129 i serviceloven.
Motivation	Det kan medføre større borgertrivsel og færre omkostninger at øge mulighederne for at flytte borgere, der ikke hører til tilbuddets målgruppe, og tilbuddet har dårlige forudsætninger for at hjælpe.
Omfang	Forslaget omfatter nuværende § 105- og § 108-tilbud.
Potentiale	70-175 mio. kr. årligt.
Forslagstype	Lovændring.
Gevinster	Bedre match mellem borger og tilbud, bedre opfyldelse af borgernes behov og bedre mulighed for at sikre borgernes ret til at blive tilbudt den bedste indsats. Derudover mindskes ressourceforbruget.
Ulemper	Flytning er indgribende, og regelændringen påvirker borgernes retsstilling. For at sikre borgernes retssikkerhed kan der dog opstilles en række betingelser for opsigelse/revisitation, herunder at revisitation skal baseres på en funktionsevnevurdering, der viser en markant ændring i plejebehov.
Implementering	Der vil være behov for en analyse af konsekvenserne for borgernes retsstilling. Gevinsten vil være størst, hvis ændringerne også omfatter nuværende borgere i botilbud.
Tidshorizont	Lang.

Ressourceforbrug og potentiale, mio. kr.



Beregningsforudsætninger

1. Potentialeberegningen er baseret på 13 cases, hvor botilbuddet eller kommunen har vurderet en meromkostning for beboere, der falder udenfor målgruppen.
2. Outliers er frasorteret i gennemsnitsberegningerne.
3. Omfanget af problemstillingerne og enhedsmeromkostningerne er behæftet med betydelig usikkerhed.

Kapitel 4

Effektiv arbejdstilrettelæggelse

Indledning

Erfaringerne fra botilbuddene peger på et potentiale ved at effektivisere arbejdstilrettelæggelsen indenfor eksisterende regler og rammer.

Indledning

Casebesøgene i 40 botilbud afdækker forskelle i tilbuddenes tilrettelæggelse af arbejdsopgaverne, for eksempel i tilgang til og praksis for dokumentation og koordinering. Forskellene gør sig gældende mellem botilbuddene som helhed, men også mellem botilbuddene indenfor de fire overordnede målgruppesegmenter.

Tilrettelæggelsen af arbejdet i tilbuddene er en ledelsesopgave, som tilbudslederne har forskellige visioner og forudsætninger for at løse. Det kommer blandt andet til udtryk i et varierende fokus på at optimere tilrettelæggelsen af den daglige drift. De veldrevne tilbud er ofte karakteriseret ved, at der er taget stilling til de fleste arbejdsopgaver med henblik på at øge kvaliteten og optimere ressourceforbruget.

Som del af projektet er der indsamlet en række eksempler eller cases på, hvordan tilbud og kommuner konkret har arbejdet med at effektivisere driften af botilbud. Casene viser, at der er et potentiale for at reducere ressourceforbruget indenfor eksisterende regler og rammer, ved at tilbud og kommuner lærer af hinanden og udbreder gode ideer og god praksis.

Centrale begreber

Case eller effektiviseringscase

Et eksempel på, hvordan tilbud eller kommuner har arbejdet med at optimere og effektivisere driften af botilbud.

Løftestang

Et konkret tiltag, som tilbuddet eller kommunen har anvendt til at effektivisere driften, for eksempel at etablere fælles støttefunktioner på tværs af tilbud, at konsolidere tilbud, at fokusere og reducere vagtoverlap eller at reducere antallet af ledere og øge span of control.

Fokusområde

Et eller flere løftestænger med et særlig potentiale for at effektivisere arbejdstilrettelæggelsen, for eksempel at fokusere vagtoverlap.

Potentiale

Et estimat for den økonomiske gevinst ved at udbrede anvendelsen af én eller flere løftestænger.

Dette kapitel bygger videre på de indsamlede cases og uddyber resultaterne omkring optimeringen af støtteopgaver som dokumentation, koordinering og administration.

Kapitlet fremhæver de konkrete løftestænger, som tilbud og kommuner kan benytte til at optimere og løse støtteopgaverne så effektivt som muligt. Derudover er der identificeret tre fokusområder for at effektivisere arbejdstilrettelæggelsen og beregne tilhørende potentialer. De tre fokusområder er at fokusere dokumentation, vagtoverlap og personalemøder.

Disposition

Dette kapitel gennemgår resultater og potentialer, der vedrører tilbuddenes tilrettelæggelse af arbejdet. Fokus er som nævnt på støtteopgaverne, og kapitlet er opdelt i fire afsnit – et for hver af de overordnede støtteopgaver:

1. Dokumentation
2. Koordinering
3. Administration
4. Kompetenceudvikling, pauser mv.

Hvert afsnit består af en kortlægning af botilbuddenes opgaver og praksis, en gennemgang af de væsentligste løftestænger til at effektivisere driften og præsentation af eventuelle fokusområder og potentialer. Der er alene opstillet fokusområder og potentialer ved at fokusere dokumentation og koordinering. Der vurderes dog ligeledes at være effektiviseringspotentialer på de øvrige afdækkede støtteopgaver.

Inden gennemgangen af støtteopgaverne er der først en redegørelse for grundlaget for analysen og en kort opsummering af de løftestænger, der er identificeret i de indsamlede caseeksempler.

Grundlag for analyse af effektiv arbejdstilrettelæggelse

Analysens resultater skal blandt andet ses i lyset af, at mange tilbud aktuelt investerer i dokumentation mv., og at analysen ikke afdækker indhold og kvalitet i indsatsen.

Datagrundlag

Kortlægningen og analysen af arbejdstilrettelæggelse er baseret på tre kilder:

- Interview med ledere og medarbejdere i 40 botilbud.
- Registrering af medarbejdernes arbejdstid.
- Økonomiske oplysninger for tilbuddet.

Kortlægningen afdækker ikke indhold i og kvalitet af dokumentation, koordinerende aktiviteter og indsatsen til borgerne, herunder de indbyrdes sammenhænge, for eksempel mellem tid brugt på dokumentation og koordination, og hvilken kvalitet tilbuddene leverer til borgerne.

Det omfatter, at undersøgelsen ikke har afdækket tilbuddenes konkrete praksis for indhold og tilrettelæggelse af personalemøder og vagtoverlap. I nogle tilfælde bruger medarbejderne også tid på andre opgaver i overlap og på personalemøder end at koordinere drift og indsats, for eksempel at dokumentere eller løse borgerrettede opgaver.

Målgruppesegmenter

Tidsforbruget på koordinering, dokumentation mv. er opgjort isoleret for fire forskellige målgruppesegmenter for at tage højde for forskelle i målgruppernes behov mv. Målgruppesegmenterne er opgjort på et overordnet niveau, og der vil være variationer i tidsforbruget, der skyldes forskel på målgrupper, som analysen ikke tager højde for.

Analysen tager ikke stilling til, hvad der er det rette tidsforbrug på dokumentation, personalemøder, vagtoverlap mv. i det enkelte tilbud.

Tilbuddene investerer

Det er væsentligt at være opmærksom på, at de fleste tilbud aktuelt arbejder på at styrke og fokusere dokumentationsindsatsen, for eksempel ved hjælp af fælles metoder, fælles sprog og bedre systemunderstøttelse. Det betyder, at nogle tilbud aktuelt kan have et større tidsforbrug på dokumentation, end det vil være tilfældet på sigt.

Derudover prioriterer mange tilbud hyppig opfølgning for at understøtte borgernes rehabilitering og på sigt kunne sænke støttebehov og pris. Nogle tilbud ville muligvis kunne opnå bedre resultater ved i endnu højere grad at have fokus på hyppig opfølgning på borgerne.

Tilbuddenes primære formål med at optimere koordinering og dokumentation er typisk at fokusere og styrke indsatsen, så den bliver mere værdiskabende, hvor lavere tidsforbrug er en sekundær afledt gevinst.

Løftestænger til at effektivisere driften af botilbud

Der er indsamlet 35 effektiviseringscases, og på den baggrund er der identificeret en lang række løftestænger til at effektivisere driften af botilbud.

Effektiviseringscases

En stor andel af botilbuddene arbejder systematisk med at forbedre og effektivisere arbejdet indenfor eksisterende regler og rammer.

Som del af projektet er der indsamlet cirka 20 eksempler eller cases, der beskriver konkrete tiltag, som kommuner og tilbud har iværksat for at fokusere indsats, øge kvalitet og reducere ressourceforbrug. Derudover er der i den tilsvarende analyse fra 2015 indsamlet yderligere 15 cases.

De 35 cases er udførligt beskrevet i KL's publikation *Inspirationskatalog til effektiv drift af botilbud*. Tanken er, at kommuner og tilbud med fordel kan søge inspiration i og lære af andres gode erfaringer.

Analysen fokuserer som nævnt på støtteopgaverne, og de relevante cases er gengivet sidst i de følgende afsnit om de enkelte støtteopgaver.






Løftestænger til at effektivisere driften

Ud af de 35 cases kan der uddrages en række løftestænger eller konkrete håndtag til at effektivisere driften, jf. figuren til højre (casereferencerne henviser til inspirationskataloget).

For eksempel arbejder en del tilbud og kommuner med at indføre et fælles sprog i tilbud eller på tværs af tilbud og myndighed – på voksenområdet typisk med udgangspunkt i Voksenudredningsmetoden. Det fælles sprog bidrager blandt andet til at fokusere indsatsen og til at gøre dialog og dokumentation mere smidig og mindre ressourcekrævende.

Løftestængerne til at effektivisere støtteopgaverne er uddybet yderligere i de relevante afsnit i kapitlet.

Løftestænger til at effektivisere driften af botilbud

Tema	Løftestang	Casereference ¹
 Dokumentation	<ul style="list-style-type: none">• Forbedre it-understøttelse• Arbejde med tydelige retningslinjer• Indføre fælles og objektivt sprog i dokumentation• Inddrage borgere i dokumentationsarbejde• Indføre tjekprocedurer• Uddanne personale i dokumentationspraksis	5, 8, 7 1, 2, 3, 4 1, 2, 3, 4 3,7 13 24
 Koordinering	<ul style="list-style-type: none">• Optimere antal og længde af møder• Optimere overlap mellem vagter• Indføre opgavehierarki til arbejdsprioritering ved fravær	9, 14 10 15
 Administration	<ul style="list-style-type: none">• Konsolidere administrative opgaver• Sammenlægge ledelsesfunktioner• Standardisere datatræk til ekstern rapportering	9, 19, 18, 20, 21, 22, 27 9, 19, 21, 22, 24, 26, 31 18
 Kompetenceudvikling	<ul style="list-style-type: none">• Anvende fælles kompetenceudvikling og læring• Uddanne superbrugere i dokumentation og it	23 24
 Den borgerrettede indsats	<ul style="list-style-type: none">• Forlænge nattevagter ind i morgentimer• Dele fagpersonale mellem tilbud, herunder nattevagter• Dele fagpersonale mellem døgn- og dagtilbud mv.• Anvende kombinationsstillinger (fx rengøring og pleje)• Indføre basis- og teamvagter• Anvende fælles vikarkorps• Indføre faste timepriser og længere vagter• Indføre velfærdsteknologi• Indføre centrale principper for fraværsopfølgning	9, 11 9, 32 30, 35 9, 30 12 18 16 17 33, 34

1. Casereferencer henviser til nummereringen i KL's publikation *Inspirationskatalog til effektiv drift af botilbud*.

Arbejdstilrettelæggelse

Dokumentation

Kortlægning – hvorfor dokumentere botilbud?

Tilbuddene skaber en sammenhængende indsats for borgeren ved at opstille skriftlige mål for indsatsen og følge systematisk op.

Hvorfor dokumentere tilbuddene?

Overordnet set har tilbuddenes dokumentation til formål at skabe sammenhæng i indsatsen overfor borgeren. Mere præcist tjener dokumentationen følgende formål, hvor det varierer fra tilbud til tilbud, hvor tyngden ligger:

- At definere indholdet i indsatsen og sætte retning for det daglige arbejde.
- At overdrage viden mellem de medarbejdere, der forestår indsatsen.
- At skabe et grundlag for at følge op på målsætninger for borgerens udvikling og på, og om indsatsen virker.
- At skabe et grundlag for at følge op på borgerens trivsel.
- At dokumentere, at borgeren får den aftalte ydelse.
- At skabe et grundlag for, at tilbuddet kan orientere den visiterende kommune om borgerens trivsel og resultatet af indsatsen.

Derudover dokumenterer tilbuddene borgernes medicinindtag såvel som magtanvendelser og utilsigtede hændelser.

Lovkrav spiller en mindre rolle

Hovedparten af dokumentationen handler om selve indsatsen, og den er ikke styret af lovkrav. Tilbuddene dokumenterer for at skabe et grundlag for en sammenhængende og systematisk indsats og for at kunne orientere den bestillende kommune om borgeren og indsatsen. Der kan dog være forskellige krav fra kommunen til de statusnotater, som tilbuddet leverer til kommunen som del af opfølgningen på indsatsen for borgeren.

Dokumentation af medicinindtag, magtanvendelser og utilsigtede hændelser er fastlagt ved lov.

Derudover nævner enkelte tilbud, at socialtilsynet stiller krav til dybden i og omfanget af dokumentationen.

Det skal bemærkes, at der kan være stor forskel på, i hvilken udstrækning tilbuddene formår at dokumentere på en måde, der understøtter formålene med dokumentationen.

Gevinster ved en veludviklet dokumentation

Der er betydelige gevinster ved at have en velfungerende dokumentationspraksis, hvilket er baggrunden for, at de fleste tilbud aktuelt på forskellig vis arbejder på at styrke og fokusere dokumentationsindsatsen, for eksempel ved hjælp af fælles metode, fælles sprog og bedre systemunderstøttelse.

For det første vil en velfungerende systemunderstøttelse og klare retningslinjer reducere tidsforbruget på dokumentation og frigøre tid til den borgernære indsats.

For det andet giver en velfunderet dokumentation af borgerens trivsel og udvikling mulighed for at tilpasse indsatsen mere præcist og ressourceeffektivt til borgerens individuelle behov.

For det tredje kan hyppig og tæt opfølgning understøtte borgerens rehabilitering og på sigt sænke støttebehov og pris.

Kortlægning – hvor mange ressourcer går til at dokumentere?

Hovedparten af ressourceforbruget på dokumentation går på at dokumentere indsatsen, hvor klart den største opgave er den løbende dokumentation.

En gennemsnitlig medarbejder på fuldtid bruger cirka en time om dagen på at dokumentere.

Cirka to tredjedele af tidsforbruget eller cirka 40 minutter går til at dokumentere indsatsen, hvilket omfatter løbende dokumentation og arbejdet med handleplan, indsatsplan og opfølgning. Blandt dokumentationsopgaverne er den løbende dokumentation i dagbogs- og journalnotater den største opgave med et gennemsnitligt tidsforbrug på knap 30 minutter per vagt.

Den resterende tredjedel af tidsforbruget anvendes på dokumentation af medicinindtag og dokumentation og indberetning af magtanvendelser

og utilsigtede hændelser såvel som udarbejdelse af skriftligt materiale til eksterne samarbejdspartnere som for eksempel skole, læge og psykolog.

Opregnet til landsplan udgør det samlede tidsforbrug på dokumentation cirka 8,7 millioner arbejdstimer per år, hvilket svarer til en lønudgift på cirka 1,8 mia. kr.

I det følgende fokuserer rapporten på den løbende dokumentation, der ressourcemæssigt udgør den største dokumentationsopgave, og hvor tilbuddene har størst frihed til at arbejde med praksis.

Ressourceforbrug på dokumentation

Gennemsnitligt tidsforbrug per år Timer per ÅV	Hovedopgaver for medarbejdere i botilbuddet Beskrivelse	Typisk tidsforbrug For gennemsnitlig medarbejder	Omkostninger Mia. kr.
185			
90	<ul style="list-style-type: none"> Medarbejderne i tilbuddet dokumenterer på daglig basis den løbende indsats og borgerens trivsel ved hjælp af dagbogs- og journalnotater. 	27 minutter/vagt	0,9
38	<ul style="list-style-type: none"> Myndigheden skal opstille og jævnligt opdatere en handleplan for borgerens indsats, og myndigheden inddrager til tider tilbuddet i at opdatere handleplanen, da tilbuddet har et dybt kendskab til borgerne. Tilbuddet opstiller en indsatsplan (alternativt pædagogisk plan eller udviklingsplan), der omsætter myndighedens mål til konkrete delmål for tilbuddets indsats. Tilbuddet følger op på den pædagogiske plan, og derudover følger myndigheden op på indsatsen, hvilket kræver, at tilbuddet udarbejder statusnotater mv. 	12 minutter/vagt	0,4
34	<ul style="list-style-type: none"> Tilbuddet dokumenterer, hvilken medicin borgerne tager. Tilbuddet skal dokumentere og indberette magtanvendelser. Tilbuddet skal dokumentere og indberette utilsigtede hændelser, hvor hovedparten angår medicinering, for eksempel kan borgeren nægte at tage ordineret medicin. 	10 minutter/vagt	0,3
23	<ul style="list-style-type: none"> Tilbuddet udarbejder for eksempel rapporter og beskrivelser til samarbejdspartnere som læge, skole og psykolog. 	7 minutter/vagt	0,2

Kortlægning – forskelle i tilbuddenes tidsforbrug på dokumentation

Tidsforbruget er mellem en halv og to gange større i de tilbud med det største tidsforbrug på dokumentation i forhold til de tilbud med det mindste tidsforbrug.

Hvor stor er variationen i tilbuddenes tidsforbrug?

I tilbuddet med det mindste relative tidsforbrug anvender medarbejderne under en halv time per vagt på den samlede dokumentation, mens det største observerede tidsforbrug er omkring 85 minutter per vagt.

Tidsforbruget på den løbende dokumentation varierer mellem 10 og 44 minutter per vagt, men den relative variation er betydelig mindre i segmenterne for voksenpsykiatri og børn og unge end i segmenterne for voksne handicappede.

Hvad driver forskellene i tidsforbruget?

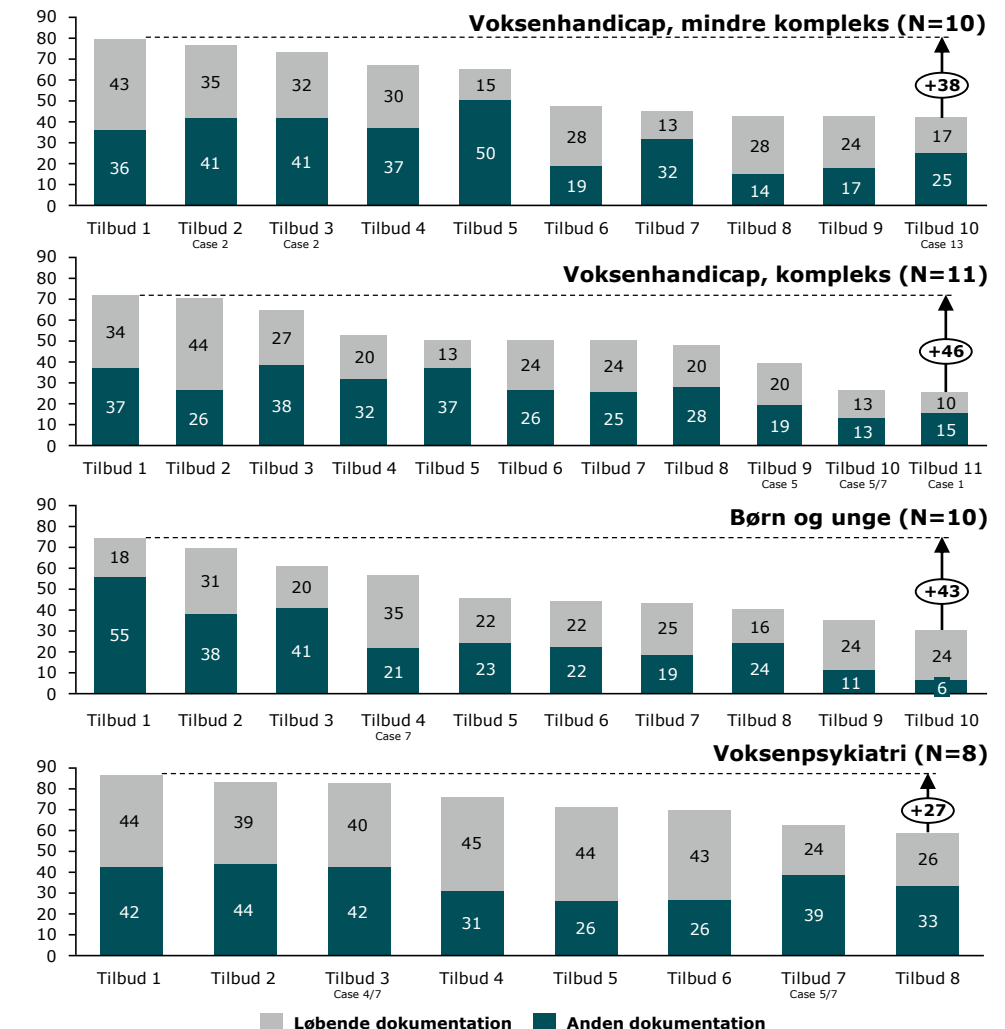
Behovet for at dokumentere er tæt knyttet til kompleksiteten i målgruppens pleje- og støttebehov, og hvor mange borgere den enkelte medarbejder skal tage sig af. Høj kompleksitet medfører ofte stort tidsforbrug på anden dokumentation som for eksempel medicinering, magtanvendelser mv. Omvendt vil borgere med lavere kompleksitet ofte have flere og mere omfangsrige progressionsmål, som det pædagogiske personale skal dokumentere dagligt.

Der er dog også forskelle i tidsforbruget indenfor de enkelte målgruppesegmenter. Det kan blandt andet henføres til, at segmenteringen alene udgør en overordnet opdeling på målgrupper, der ikke fuldt fanger forskellene i borgernes behov fra tilbud til tilbud.

Besøgene i tilbuddene har vist, at en del af variationen kan være drevet af, at botilbuddene anvender forskellige systemer, har forskellige retningslinjer og principper for dokumentation og opfølgning og i forskellig udstrækning har arbejdet med at harmonisere og fokusere dokumentationspraksis. Forskellene i tilgang og praksis kan både påvirke tidsforbruget på og kvaliteten af dokumentationen.

Variation i tidsforbrug på tværs af segmenter

Minutter per vagt



Note: Outliere er frasorteret i potentialeberegningen.

Løftestænger – overblik over løftestænger til at effektivisere dokumentation

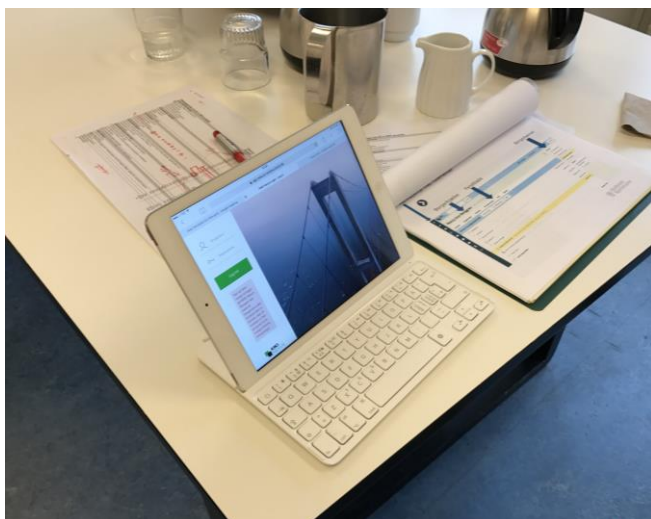
Der er en række løftestænger, der kan bidrage til at øge kvaliteten i og reducere tidsforbruget på dokumentationen i botilbuddene.

Hvilke muligheder er der for at effektivisere dokumentation?

Analysen har afdækket en række caseeksempler ved de besøgte tilbud, der illustrerer, hvordan tilbud og kommuner har arbejdet med at udvikle og optimere dokumentationen. I casene anvender kommuner og tilbud en række løftestænger til at fokusere deres dokumentation, for eksempel indførelse af tydelige retningslinjer for dokumentationen og dokumentation sammen med borgeren, jf. tabellen til højre.














Som det fremgår af caseeksemplerne, arbejder mange kommuner og tilbud allerede med en eller flere af løftestængerne. Der er dog forskel i, hvor langt de er kommet, og det er langt fra alle, der har taget fat i alle løftestænger. Det betyder, at der fortsat er et potentiale i at fokusere dokumentationen med henblik på at øge kvaliteten og reducere tidsforbruget.

Nogle af løftestængerne kræver investeringer. Der vil dog som hovedregel være tale om engangsudgifter, og tilbuddene bruger i forvejen ressourcer på systemer, kompetenceudvikling mv.



Nogle steder foregår dokumentationen på en iPad, som medarbejderen har med sig rundt i løbet af arbejdsdagen.

Løftestænger, der understøtter effektiv dokumentation

 Løftestænger	Kvalitets- gevinst	Effektivitets- gevinst
Forbedre it-understøttelse Samtænkning af it-system og tilbuddenes metode/ arbejdsdag er en central forudsætning for effektiv dokumentation. Derudover er det en stor fordel med en lettilgængelig brugergrænseflade med hurtige arbejdsgange (overskuelig, struktureret omkring typiske opgaver, få klik).		
Arbejde med tydelige retningslinjer Tydelige, fælles retningslinjer for, hvad der dokumenteres i især den løbende dokumentation, kan reducere omfanget af den samlede dokumentation, herunder rydde op i redegørelser for dagens aktiviteter, der ikke er relevante for andre end deltagerne.		
Indføre fælles og objektivt sprog i dokumentation Fælles sprog, der kan inddrage faste, objektive målekriterier, gør det nemmere og hurtigere at skrive, læse og forstå dokumentationen. Det reducerer tidsforbruget og øger anvendeligheden af dokumentation i forhold til at understøtte indsatsen for borgeren.		
Dokumentation sammen med borgeren Aktiv involvering af borgeren gør dokumentation til en integreret del af den borgerrettede indsats for borgeren. Det øger værdien af dokumentation og giver borgeren et større ejerskab af målene for indsatsen.		
Indføre tjekprocedurer Indførelse af simple tjekprocedurer kan effektivisere dokumentationsprocessen, da ensartetheden hæves, og fejlmarginer mindskes på for eksempel medicindokumentation.		
Uddanne personale i dokumentationspraksis Uddannelse af personalet i brugen af for eksempel SMART-mål og velvære-/risikoskalaer og i effektiv brug af dagbogssystemer mv. er en central forudsætning for at realisere de øvrige løftestænger.		

Løftestænger – dokumentation sammen med borgeren

Tablets giver mulighed for at dokumentere sammen med borgeren, hvilket fokuserer og bringer dokumentationen aktivt i spil i forhold til borgerens udvikling og trivsel.

Dokumentation sammen med borgeren som løftestang

En række tilbud arbejder på forskellig måde med at dokumentere sammen med borgeren for at flytte dokumentation fra at være en støtteopgave, der foregår isoleret fra borgeren, til at være en integreret del af dialogen og arbejdet med borgeren.

Det kan give borgerne en mere aktiv rolle og større ejerskab i forhold til at formulere målene for indsatsen, når de direkte kan se og være med til at følge op på målene for deres indsats i den løbende dokumentation.

Tablets som løsning

Fem af de 40 besøgte tilbud har anskaffet tablets, som medarbejderne kan tage med sig rundt i løbet af vagten, for at give mulighed for at medarbejderne løbende kan dokumentere – gerne sammen med borgeren.

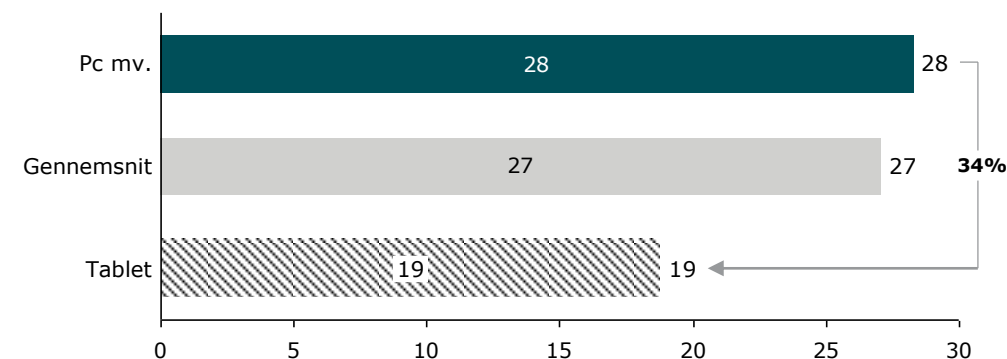
I de besøgte tilbud med tablets anvender en gennemsnitlig fuldtidsmedarbejder cirka 19 minutter på løbende dokumentation i løbet af en fuldtidsvagt, mens de i øvrige tilbud anvender cirka 28 minutter i snit, jf. figuren til højre.

Det er en markant forskel, der ikke alene kan tilskrives, at medarbejderne anvender tablets. Nogle af de tilbud, der anvender iPads, har også arbejdet med at systematisere dokumentationsmetoden og nedbringe tidsforbruget. Det er dog en indikation på, at dokumentation sammen med borgeren på tablets kan medvirke til at fokusere dokumentationen og nedbringe ressourceforbruget.

De fleste af de anvendte it-systemer i botilbuddene er forberedt til tablets, hvilket gør en eventuel omstilling relativt omkostningslet.

Tidsforbrug på løbende dokumentation

Minutter per vagt



Gevinster

Den primære gevinst ved at dokumentere sammen med borgeren er, at dokumentationen går fra at være en støtteopgave til at være en integreret del af indsatsen sammen med borgeren.

Det fokuserer dokumentationen mod relevante forhold for borgerens indsats og trivsel, når dokumentationen foregår i situationen og sammen med borgeren.

Anvendelsen af en tablet kan bidrage til at mindske tidsforbruget, da det ikke er nødvendigt at skulle finde en ledig computer, eventuelt starte den op og logge på. I flere tilbud angiver medarbejderne, at det på grund af de konkrete systemer kan tage adskillige minutter at komme på systemet, hvorfor de ofte koncentrerer dokumentation på få eller et enkelt tidspunkt i løbet af vagten – typisk ved vagtens afslutning.

Løftestænger – fokusering af den løbende dokumentation

De 40 casebesøg og erfaring fra andre analyser indikerer, at der konservativt skønnet er et potentiale i størrelsesordenen 50-225 mio. kr. ved at fokusere den løbende dokumentation.

Potentiale ved at fokusere løbende dokumentation

På baggrund af det observerede tidsforbrug i de 40 tilbud er der etableret et skøn for et opnåeligt fremadrettet niveau og et tilhørende økonomisk potentiale for hver af de fire målgruppe-segmenter.

Skønnet for det fremadrettede opnåelige niveau består af et spænd, for eksempel 15-30 minutter per fuldtidsvagt i tilbud for voksne handicappede med mindre komplekse behov, og det resulterer i et potentialeestimat på 10-85 mio. kr. ved at fokusere dokumentationen, jf. tabellen nedenfor og figuren til højre.

Spændets nedre grænse er baseret på god praksis i segmentet, det vil sige tidsforbruget i de tilbud med det laveste tidsforbrug på dokumentation, mens spændets øvre grænse er udtryk for en forsigtighedsvurdering.

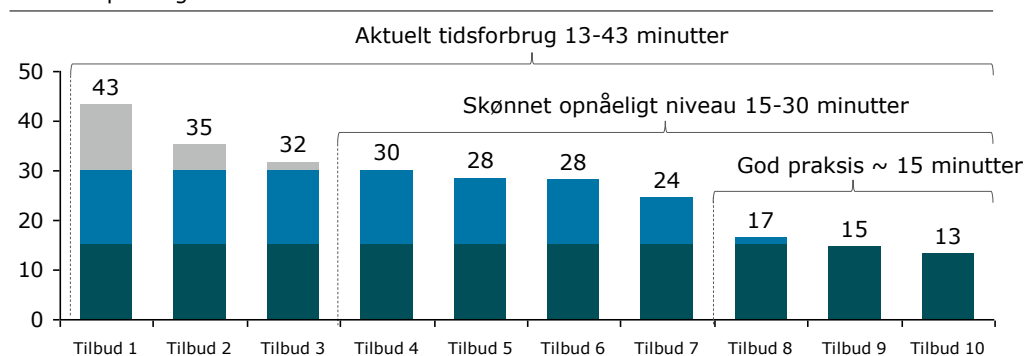
Potentialet er udtryk for den økonomiske gevinst ved, at tilbud med et højere tidsforbrug nedbringer deres tidsforbrug til niveauet for det fremadrettede opnåelige niveau. Det samlede potentiale på tværs af målgruppe-segmenter er i størrelsesordenen 225 mio. kr.

Potentialerne skal ses i lyset af, at målgruppe-segmenterne er opgjort på et overordnet niveau, og der vil være variationer, der skyldes forskel på målgrupper mv., som analysen ikke tager højde for.

Derudover afdækker analysen ikke dokumentationens indhold og kvalitet, herunder de indbyrdes sammenhænge, for eksempel mellem tid brugt på dokumentation og den kvalitet tilbuddene leverer til borgerne.

Tidsforbrug, voksne handicappede med mindre komplekse behov

Minutter per vagt



Mange tilbud investerer aktuelt i udviklingen af dokumentation, hvilket afspejles i et større ressourceforbrug end normalt.

Potentialerne omfatter alene den løbende dokumentation (ca. halvdelen af tidsforbruget på dokumentation), og der vil formentlig være et yderligere potentiale på den resterende del af dokumentationen.

En række forhold kan påvirke potentialernes størrelse, hvilket det ikke har været muligt fuldt ud at tage højde for i beregningerne. Der henvises til beskrivelsen af analysens grundlag på side 45 for en uddybende redegørelse for analysens forudsætninger og begrænsninger, som resultaterne skal ses i lyset af.

Forudsætninger for skøn for potentiale ved at fokusere dokumentation

Segment	Observeret tidsforbrug Minutter per vagt	God praksis Minutter per vagt	Skøn for opnåeligt niveau Minutter per vagt	Omkostningsbase Mio. kr.	Potentiale Mio. kr.
Voksenhandicap, mindre kompleks	13-43	13-16	15-30	210	10-85
Voksenhandicap, kompleks	10-44	10-20	15-20	215	20-50
Børn og unge	16-35	16-20	20-25	230	10-40
Voksenpsykiatri	24-45	25-30	30-40	240	15-60
Samlet				900	50-225

Løftestænger – potentiale ved at fokusere løbende dokumentation

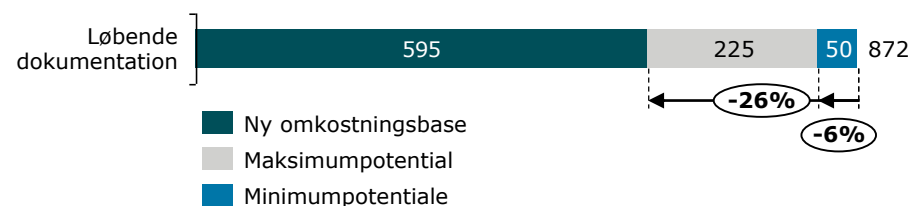
Der er et estimeret potentiale i størrelsesordenen 50-225 mio. kr., ved at tilbuddene arbejder med at forbedre og fokusere deres dokumentationspraksis.

D
1

Estimeret potentiale for dokumentationspraksis

Baggrund	Der er forskelle i tilbuddenes praksis og tidsforbrug på den løbende dokumentation indenfor de enkelte målgruppesegmenter. Derudover er der flere eksempler på, at kommuner og tilbud ved forskellige tiltag har kunnet fokusere, forbedre og effektivisere dokumentationen, jf. de identificerede løftestænger, de indsamlede cases og tidligere erfaring på området. Det indikerer, at der er et potentiale ved at fokusere, forbedre og effektivisere dokumentationen.
Omfang	Forslaget berører de tilbud, der har det største tidsforbrug. Beregningen tager kun udgangspunkt i en reduktion af tidsforbruget på den løbende dokumentation i form af dagbogs- og journalnotater.
Potentiale	50-225 mio. kr.
Forslagstype	Praksisændring.
Gevinster	Mere fokuseret dokumentation øger kvaliteten af den samlede indsats ved at give en mere overskuelig og anvendelig dokumentation. For eksempel vil opfølgningen blive styrket af, at dokumentationen er målrettet nødvendige og værdiskabende oplysninger. Derudover fører fokuseringen til et lavere ressourceforbrug i selve dokumentationsarbejdet, men også på andre opgaver, der er afhængige af dokumentationen. For eksempel vil målrettet og fokuseret dokumentation kunne gøre overlevering mellem vagter nemmere og mindre ressourcekrævende.
Ulemper	Ingen væsentlige ulemper.
Implementering	Afhængigt af de konkrete tiltag kan der være behov for systemudvikling og uddannelse af personale.
Tidshorizont	1-3 år.

Ressourceforbrug og potentiale, mio. kr.



Beregningsforudsætninger

1. Maksimumspotential er beregnet ved at reducere tidsforbruget til det nederste niveau i spændet for et opnåeligt niveau for hver af de fire segmenter.
2. Minimumspotential er beregnet ved at reducere tidsforbruget til det øverste niveau i spændet for et opnåeligt niveau for hver af de fire segmenter.
3. Potentialerne er beregnet segmenteret, det vil sige isoleret for hver af de fire målgruppesegmenter i analysen.
4. Beregningen er baseret på det samlede omfang af løbende dokumentation på tværs af tilbuddene. Beregningen inddrager ikke antal borgere per medarbejder mv.
5. Se nærmere om forudsætninger på foregående side.

Cases – eksempler på effektivisering af dokumentation

Case 1. Anvendelse af fælles metode til Viden og Refleksion af Praksis (VRAP)

En kommunes handicapafdeling har indført en fælles metode (VRAP) til at fokusere udarbejdelsen af dokumentation for derved at reducere tidsforbruget på dokumentation og øge kvaliteten i forhold til understøttelse af den indsats, som borgerne tilbydes.

- Der tages udgangspunkt i borgernes motivation og ønsker, hvorudfra der formuleres og prioriteres nogle konkrete delmål. Målene omsættes til planlægning af konkrete handlinger og indsatser. Herefter dokumenteres det i det daglige, om indsatserne virker. Der gennemføres en løbende evaluering af indsatserne, der fører til en mulig revurdering af indsatserne.
- Dokumentationspraksis ændres, så basispersonalets dagbogsnotater udelukkende relaterer sig til mål og delmål opstillet i borgerens indsatsplan. Udover pædagogiske observationer, der relaterer sig direkte til mål, dokumenterer personalet kun afvigelser fra normal adfærd.
- Metoden er anvendt i et år. Socialtilsynet har været positive overfor metoden og systematikken i arbejdet med mål og delmål.

Effekter

- Metoden har været med til at fokusere arbejdet med dokumentation, reducere unødvendig dokumentation og øge dokumentationens kvaliteten.
- Et botilbud har høstet besparelser på 1-2 procent af taksterne.

Case 3. Dokumentation med smileyindikator

Tilbuddet har indført i it systemet, at medarbejderne angiver med en smiley, hvilket humør og tilstand borgeren er i. Hvis humøret og tilstanden er god, er der ikke behov for yderligere dokumentation. Hvis humøret og tilstanden er mindre god eller dårlig, så skriver medarbejderen kort hvorfor. Dokumentationsformen giver den medarbejder, der overtager vagten, en mulighed for hurtigt at konstatere, om der er dokumentation på borgeren, der skal læses. Smileyerne gør det hurtigt og enkelt at identificere borgerne, så det ikke er nødvendigt at gå ind på hver enkelt borger og konstatere, om der er skrevet noget relevant.



Effekter

- Bedre dokumentation om den enkelte borger og reduktion i den tid, der anvendes på dokumentation og overdragelse.

Case 2. Mere objektiv dokumentation og måling på effekt

Social og handicapcentret har igangsat et projekt på tværs af myndighed og udfører, der skal sikre mere ensartet og meningsfuld dokumentation og øget viden om indsatsernes effekt.

Omdrejningspunktet i social og handicapcentrets arbejde med dokumentation, mål og effekter er indsatsplanen, der udarbejdes i samarbejde mellem borger, myndighed og udfører. Indsatsplanen bygger på Voksenudredningsmetoden (VUM), og arbejdet med planen foregår i de eksisterende it systemer, det vil sige Sensum Incorp (myndighed) og bosted (udfører). Hvor det er muligt, sker der elektronisk overførsel af data mellem Incorp og bosted. I de tilfælde, hvor myndighed ikke har udarbejdet en indsatsplan for borgeren, kan udfører selv oprette en indsatsplan og afstemme den med myndighed og derved afhjælpe, at myndighed bliver en flaskehals.

Effekter

- Understøttelse af arbejdet med at skabe progression for den enkelte borger, idet der nu sættes konkrete mål for og følges op på indsatsen. Det betyder, at der er sammenhæng omkring indsatsen, og at der ligger bevidste faglige metodevalg til grund for arbejdet med den enkelte borger.
- Fælles, ensartet og kvalificeret praksis for dokumentation på tværs af myndighed og udfører i kommunen. Det sikrer, at kommunen lever op til lovgivningens krav, og at sagsbehandlingen er effektiv og målrettet.
- Fælles sprog og opgaveforståelse hos medarbejderne og en kvalificeret og effektiv struktur for samarbejdet og informationsudvekslingen internt i tilbuddene og på tværs af centret. Medarbejderne oplever øget læring i den pædagogiske praksis, øget værdi af dokumentationen og bedre overdragelse mellem kolleger og ved vagtskifte, da der er mindre subjektivitet og uklarhed i dokumentationen.
- Borgerne bliver inddraget i målsætningen og oplever i højere grad end tidligere, at der bliver arbejdet med deres mål.
- Ressource og tidskrævende at ændre praksis og kultur for dokumentation og målsætningsarbejde, herunder såvel løbende driftsudgifter (medarbejderressourcer) som engangsudgifter i form af eksempelvis kurser og eventuel it understøttelse.

Case 4. Dokumentation ud fra VUM og indikatorscore

Tilbuddet har fjernet feltet i det elektroniske system for daglige notater alt skal registreres på VUM temaer. Fx skal et læge besøg registreres under fysisk helbred. Tilbuddet kan trække indikatorstatistik på borgerne, når delmålene løbende evalueres. Det tydeliggør borgerens udvikling enten kvantitativt eller visuelt ved et diagram eller en graf.

Effekter

- Mindre overflødig dokumentation, mindre støj i dokumentationspraksis.

Cases – eksempler på effektivisering af dokumentation (fortsat)

Case 5. Elektronisk understøttet medicin håndtering

For at lette udlevering af medicin, reducere dokumentationstiden og undgå fejlmedicinering er alle processer i tilbuddet integreret i en applikation på iPad. Der blev anvendt meget tid på dokumentation af medicinudleveringen og håndtering, hvor dokumentationsopgaven blev foretaget efter, at medicinen var givet på et kontor. Dette førte til forglemmelser og et for stort tidsforbrug væk fra borgeren.

Effekter

- En reduktion af tidsforbruget på dokumentation fra 8 til 2 minutter per medicinudlevering og færre forglemmelser og fejlregistreringer.

Case 7. Medinddragelse af borger ved dokumentation

Flere tilbud har gjort dokumentationstid til borgertid ved at inddrage borgeren i målsætningen og den løbende dokumentation og at bruge dokumentationen som visuelt og pædagogisk redskab:

- Et privat tilbud for voksne afholder løbende udviklingssamtaler med borgerne. Medarbejderne skriver i journalen i selskab med borgeren, hvilket muliggør dialog om indsatsen og det skrevne.
- Et kommunalt tilbud for voksne har givet borgerne medansvar for dokumentation og planlægning, for eksempel skal borgerne selv skrive på et whiteboard, når de skal ud af huset.
- Et kommunalt tilbud for børn og unge bruger dokumentationen til at synliggøre overfor børnene, hvilke mål der skal arbejdes med. For eksempel registrerer tilbuddet på fremmødelister, hvor tit de unge kommer i skole. En medarbejder præsenterede fremmødeskemaet for en pige, der havde højt fravær, men ikke mente, at hun ofte undlod at gå i skole. Med skemaet blev det pludselig visuelt for hende, at hun skulle passe sin skole.
- Et privat tilbud for børn og unge bruger fotobøger til at arbejde med børnene. Børnene kan have svært ved at forholde sig til ord på skrift, så derfor er det lettere for dem at tale med, hvis udgangspunktet er et billede. Fotobøgerne er også med til at huske børnene på de gode oplevelser og bliver dermed et narrativ til at ændre deres historie.

Effekter

- Dokumentationstid bliver borgertid, når borgerne inddrages mere i målsætningen og evalueringen.
- Borgerne får større tilknytning til og ejerskab af målene og indsatsen. Dokumentationen bliver samtidig mere etisk og moralsk, når borgeren ved og er enig i, hvad der bliver skrevet.
- Dokumentationen bliver et aktivt pædagogisk redskab i arbejdet med borgernes progression.

Case 8. Indretning, der understøtter dokumentation

I forbindelse med et nybygget tilbud har man indrettet tilbuddet med sammenklappelige dokumentationsskriveborde foran hver lejlighed, hvor bærbare computere kan anvendes til dokumentation, samtidig med at der er nærhed til og et øje på borgerne.

Effekter

- Dokumentation kan foretages indenfor normeringen (fx når beboeren hviler sig, er i bad eller ser tv) med cirka en halv time per vagt i stedet for at blive foretaget i adskilte personalerum.

Case 13. Eliminering af fejlmedicinering og utilsigtede hændelser (UTH)

Tilbuddet har implementeret en tjekprocedure for medicin håndtering, der har elimineret fejlmedicinering.

- Hvert team aftaler skriftligt (i samråd med den daglige leder) den mest forsvarlige procedure omkring medicinindtagelse i forhold til den konkrete borgergruppe for at undgå fejl – det kan typisk være i borgerens lejlighed i forbindelse med måltider.
- Tilbuddet har udarbejdet tjekskemaer, hvor personalet blandt andet tjekker, om medicin er givet korrekt. Dette er med til at minimere fejl.
- Det aftales enten dagligt ved det korte overlap, eller det står beskrevet i arbejdsplanen, hvilket personale der er henholdsvis medicinansvarlig og ansvarlig for tjek. Det personale, der giver medicinen, skal blive ved beboeren, mens denne får og indtager sin medicin. Både medicinansvarlig og tjekansvarlig underskriver skemaet.
- Skemaerne gemmes (i en periode) og kan indgå i den samlede samtælling, som hvert team har. Punktet tages op på teammøder, hvis der er ændringer i antal fejl eller lignende. Det betyder, at fokus fastholdes.

Effekter

- Tilbuddet har kraftigt reduceret eller helt elimineret fejlmedicinering og indberetning af utilsigtede hændelser som følge af medicin håndtering.
- Ressourcekrævende bemanding, når medicinen skal gives.

Arbejdstilrettelæggelse

Koordinering

Kortlægning – hvordan koordinerer tilbuddene drift og indsats?

På tværs af vagter er flere medarbejdere involveret i indsatsen for den enkelte borger, og medarbejderne har behov for indbyrdes at koordinere indsatsen.

Hvad er de primære formål med koordinering?

De koordinerende aktiviteter er en vigtig forudsætning for kvaliteten af indsatsen for den enkelte borger, da borgeren i løbet af et døgn, en uge og en måned mødes af mange forskellige medarbejdere i botilbuddet. Der er behov for fælles drøftelse af borgerens indsats, situation og udvikling samt overdragelse af væsentlige oplysninger fra vagt til vagt.

Derudover er der behov for at koordinere driften på tværs af institutionen, herunder planlægge vagter, fravær og kurser.

Hvordan foregår koordineringen?

Koordineringen af indsats og drift i de enkelte botilbud følger ofte en nogenlunde ensartet rytme med løbende personalemøder, løbende teammøder samt et overlap mellem vagter til overlevering af nødvendig viden. Derudover foregår vagtplanlægningen ofte i otteugers rul med varierende grader af løbende justering lokalt.

Hvor mange ressourcer går til at koordinere indsats og drift?

Det samlede ressourceforbrug dækker over, at en gennemsnitlig medarbejder bruger omkring 20 minutter på overlap per vagt, deltager i 5-6 timers personalemøder månedligt og deltager i anden løbende koordinering i omkring et kvarter per vagt.

På årsplan svarer det til, at et gennemsnitligt årsværk bruger cirka 176 timer på koordinerende aktiviteter. Heraf går omkring 60 timer til vagtoverlap og 67 timer til personalemøder. Anden koordinering, herunder løbende faglig sparring og driftsplanlægning, samt vagtplanlægning, udgør omkring 49 timer per årsværk.

På landsplan svarer det til, at tilbuddene har lønomkostninger til koordinerende aktiviteter på cirka 1,8 mia. kr. årlig.

Ressourceforbrug på koordinering

Gennemsnitligt tidsforbrug per år Timer per ÅV	Hovedopgaver for medarbejdere i botilbuddet Beskrivelse	Typisk tidsforbrug For en gennemsnitlig medarbejder	Omkostning Mia. kr.
176			
Vagt-overlap 60	<ul style="list-style-type: none">Medarbejdere overleverer information mellem vagter.	20 minutter/vagt	0,6 mia. kr.
Personale-møder 67	<ul style="list-style-type: none">Medarbejdere deltager på teammøder og afdelingsmøder for at drøfte indsatsen for borgerne og tværgående drifts- og personaleforhold.	5-6 timer/måned	0,7 mia. kr.
Anden koordinering 49	<ul style="list-style-type: none">Der foregår løbende faglig sparring mellem kolleger mv. om metode og konkret indsats.Personale administrerer vagtplanlægningen, der som udgangspunkt foregår ved løbende udarbejdelse af ottugers grundrul af vagtplanskoordinator eller administrative funktioner.Løbende driftskoordinering sker enten direkte mellem basispersonalet eller mellem leder og basispersonale.	16 minutter/vagt	0,5 mia. kr.

Kortlægning – forskelle i tilbuddenes tidsforbrug på koordinering

Tidsforbruget er mellem halvanden og to gange højere hos tilbuddene med det højeste tidsforbrug på koordinering i forhold til tilbuddene med det laveste.

Hvor stor er variationen i tilbuddenes tidsforbrug?

Der er forskelle i, hvor meget tid de enkelte tilbud bruger på at koordinere indsatsen og den generelle drift af tilbuddet. I tilbuddet med det laveste relative tidsforbrug anvender medarbejderne cirka 17 minutter per vagt på at koordinere (overlap, møder og anden koordination), mens der anvendes over 100 minutter per vagt i tilbuddet med det højeste tidsforbrug.

Hvad driver forskellene i tidsforbruget?

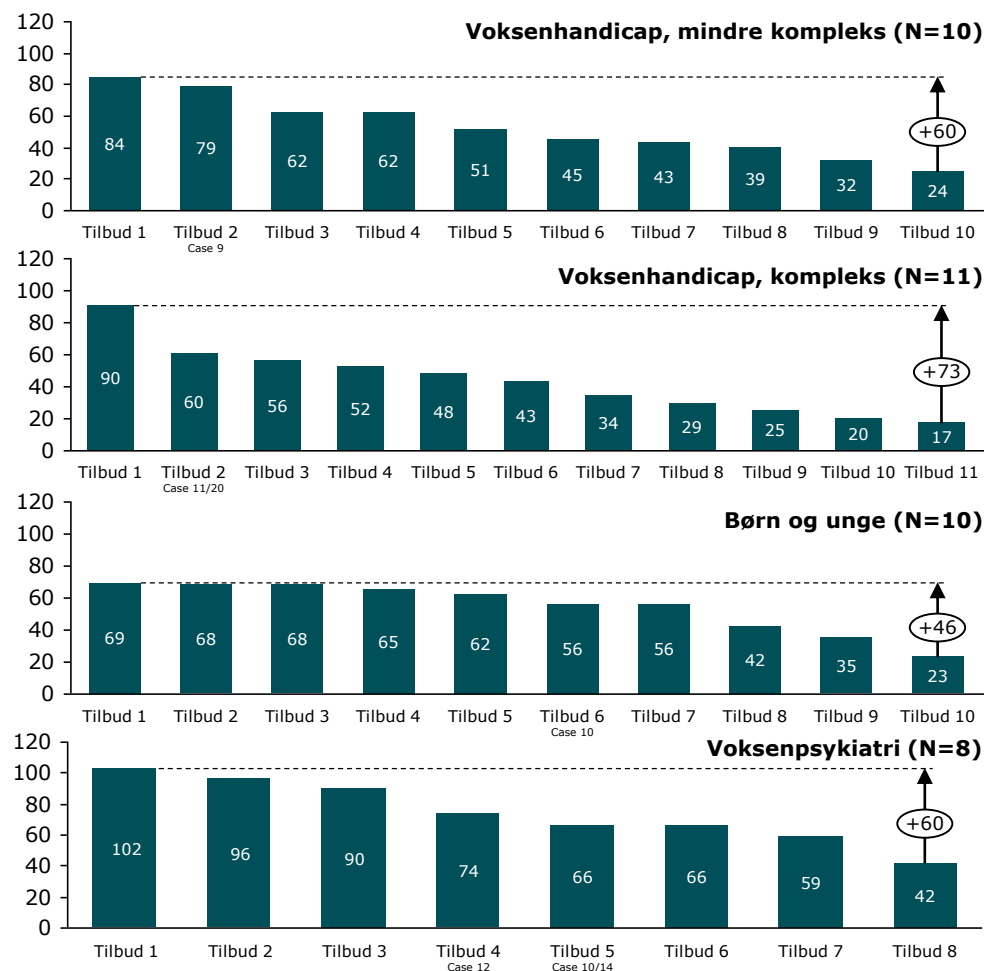
Behovet for at koordinere afhænger af kompleksiteten af borgerens pleje- og støttebehov, og hvor mange medarbejdere, der er involveret i indsatsen for den enkelte borger. Borgere med udadreagerende adfærd vil for eksempel kræve mere koordination ved vagtoverlap end stærkt funktionsnedsatte, men mere rolige handicappede borgere. Omvendt kan progression og højt aktivitetsniveau hos mindre komplekse borgere også medføre et øget behov for koordinering internt og eksternt med fx beskæftigelses- og aktivitetstilbud.

Tidsforbruget på koordinering er i vid udstrækning drevet af, hvor meget tid ledelsen afsætter til overlap mellem vagter og personalemøder.

Vagtplanlægning er en separat opgave i forbindelse med driften, og den er ofte mindre ressourcekrævende i private tilbud, hvor medarbejderne typisk ikke er ansat med overenskomst. Det betyder, at der ikke er detaljerede arbejdstidsregler, som ledelsen skal overholde, hvilket giver mulighed for at overlade det til medarbejderne selv at koordinere og bytte vagter ved fravær.

Variation i tidsforbrug på koordinering

Minutter per vagt



Note: Der er tale om det samlede tidsforbrug på koordinering (overlap, personalemøder og anden koordination). Outliere er frasorteret i potentialeberegningen.

Kortlægning – praksis for personalemøder

Tilbuddene anvender betydelige ressourcer på personalemøder, men flere tilbud har arbejdet på at begrænse hyppighed og varighed af personalemøder.

Praksis for personalemøder

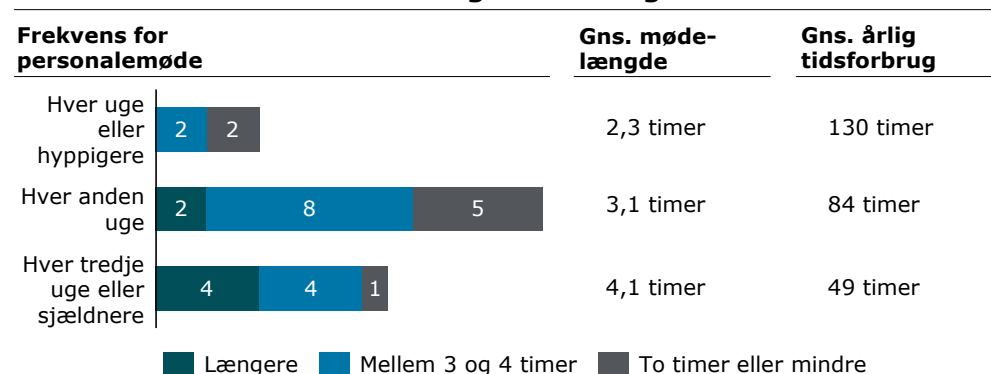
Tilbuddene samler typisk medarbejderne med jævne mellemrum for at drøfte forhold af betydning for hele medarbejderstaben. Personalemøderne omfatter blandt andet:

- At drøfte driftsforhold, fx medarbejdervilkår, vagt- og ferieplanlægning.
- At drøfte borgerrettede forhold, hvilket ofte foregår i mindre grupper/teams.
- At udvikle indsatsen, fx ved at drøfte pædagogisk tilgang eller arrangere fælles kompetenceudvikling.

Der er betydelig variation mellem tilbuddene i både hyppighed og længde af personalemøder, jf. nedenstående figur. Det indebærer, at nogle tilbud prioriterer væsentlig flere ressourcer til personalemøder end andre.

Det typiske billede er et personalemøde en gang hver anden uge på omkring 3 timer, hvilket resulterer i en samlet indkaldt mødetid på omkring 84 timer årlig per medarbejder. Andre tilbud har indrettet sig med hyppige, kortere møder, mens andre igen har indrettet sig med et møde hver tredje eller fjerde uge.

Tilbuddenes mødeafholdelse og tidsforbrug



Modellen med hyppige, korte møder hæver den gennemsnitlige mødelængde med mellem 1-2 timer og bringer det samlede tidsforbrug per årsværk op til 130 timer årlig i gennemsnit. Lidt længere møder hver tredje til fjerde uge resulterer i et gennemsnitligt tidsforbrug på 49 timer årlig.

Ikke alle medarbejdere er på arbejde på mødetidspunktet, og det varierer, hvor mange af medarbejderne personalemøderne omfatter. Nogle tilbud indkalder vikarer for, at medarbejdere på vagt kan deltage, og betaler medarbejdere udenfor vagt for at komme ind. Det kan dog potentielt være ressourcekrævende at kalde medarbejdere udenfor vagt ind, da medarbejdernes overenskomster typisk fastsætter minimumsvagtlængder på 5 timer.

Hvordan optimerer tilbuddene personalemøder?

Flere tilbud har reduceret det samlede ressourceforbrug i forbindelse med personalemøder ved forskellige tiltag.

Mange tilbud har arbejdet på at få så meget som muligt ud af minimumsarbejdstiden på fem timer i forbindelse med personalemøder. Det har de for eksempel gjort ved at have knap så hyppige, men længere møder, ved at gøre deltagelse frivillig og alene betale for mødetimerne eller ved at medarbejderne skal løse andre opgaver i den resterende tid efter mødet.

Flere tilbud har vurderet, at de kunne reducere længde og hyppighed af personalemøderne uden, at det i væsentlig grad har påvirket kvaliteten af indsatsen. På den måde har de opnået en væsentlig reduktion af det samlede ressourceforbrug.

Reduktionen af længde og hyppighed er ofte understøttet af en mere effektiv planlægning og afvikling af personalemøder, herunder ved at fokusere indholdet. Medarbejderne oplever typisk mere fokuserede møder som en positiv ting.

Kortlægning – praksis for overlap mellem vagter

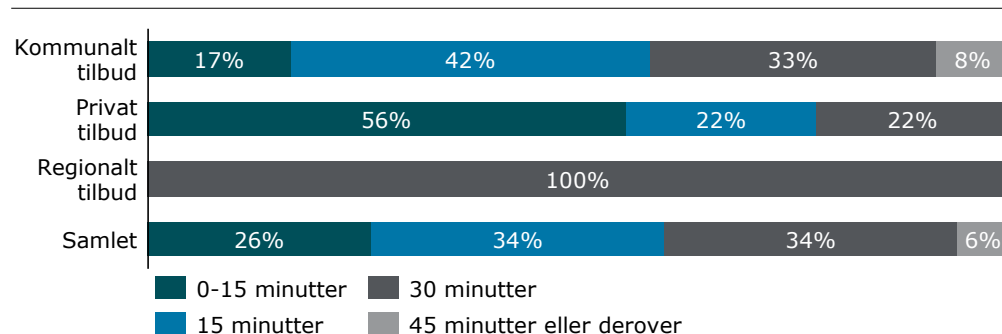
Der er ofte et overlap på typisk 15-30 minutter mellem vagter for at kunne overdrage væsentlige viden om borgerne og dagens forløb.

Praksis for vagtoverlap

Overlap er en periode i starten og slutningen af en vagt, hvor personalet på aktuel og foregående vagt er til stede på samme tid for mundtlig at overlevere information om blandt andet opgaver, borgere, indsats mv.

Omkring 17 procent af de kommunale tilbud bruger mellem 0 og 15 minutter på overlap, mens det tilsvarende tal er 56 procent for de private tilbud, jf. figuren nedenfor. Den mest typiske praksis hos kommunale og regionale tilbud er overlap på 15-30 minutter.

Driftsherreform og brug af overlap



Det kan dog variere, hvordan overlappet foregår. På nogle tilbud er der rullende mødetider i overgangen mellem dag- og aftenvagter, så første aftenvagt møder ind kl. 14.30 og får overleveret den nødvendige dokumentation, mens resten af aftenvagtteamet møder rullende ind mellem 15.00 og 16.00. Fordelen er, at overleveringen sker løbende, og at borgerne ikke oplever så markant en overgang fra vagt til vagt, hvor alle medarbejderne er væk af hensyn til overlevering.

Andre botilbud har mere systematiske teammøder, inden vagten går i gang, hvor en eller flere fra foregående vagt formidler relevante informationer til teamet.

I nogle tilfælde anvender medarbejderne også tid på andre opgaver end at koordinere vagtoverlap, for eksempel på at dokumentere.

Sammenhæng med dokumentation

Længden og smidigheden af overlappet hænger tæt sammen med dokumentationen. Der vil være behov for at dokumentere en stor del af de informationer, der er behov for at overlevere fra vagt til vagt. Det betyder, at god og målrettet dokumentation helt eller delvis kan erstatte behovet for vagtoverlap.

Aktuelt oplever omkring 82 procent af de besøgte tilbud, at dokumentationen bidrager til en effektiv overlevering mellem vagter, jf. nedenstående figur. Flere interviewede medarbejdere har tilkendegivet, at elektronisk overlevering af informationer er tilstrækkelig i de fleste tilfælde, hvilket indikerer et potentiale for at nedbringe vagtoverlappet.

Understøtter dokumentationen et effektivt overlap?



Hvordan optimerer tilbuddene vagtoverlappet?

Enkelte af de besøgte tilbud har arbejdet systematisk med at nedbringe tiden på vagtoverlap. For eksempel baserer nogle tilbud, især private, primært videnoverdragelsen på den elektroniske dokumentation og har på den baggrund minimeret eller helt skåret overlappet bort.

Det kan med andre ord være muligt at reducere tidsforbruget på overlap uden, at det går ud over kvaliteten af indsatsen. Nogle tilbud oplever dog, at det kan medføre utilfredshed hos medarbejderne, at de har mindre tid til kollegialt samvær og pleje af sociale relationer.

Løftestænger – overblik over løftestænger til at effektivisere koordinering

Der er mulighed for at øge kvaliteten og reducere tidsforbruget på koordinering i botilbuddene.

Hvilke muligheder er der for at effektivisere koordineringen?








I forbindelse med casebesøgene er der indsamlet en række eksempler eller cases, der viser, hvordan tilbud og kommuner har arbejdet med at optimere koordineringen af både drift og indsats. Af casene er der udtaget en række konkrete løftestænger eller håndtag, som kommuner og tilbud anvender til at optimere koordineringen, jf. tabellen til højre.

Der er især et effektiviseringspotentiale ved at optimere overlap samt antal og længde af møder. Der er tilbud, der har reduceret omfanget af møder uden konsekvenser for kvaliteten, og tilbud der har fjernet eller nedbragt behovet for overlap ved hjælp af skriftlig overlevering.

Løftestængerne kan implementeres ved at strukturere og tilrettelægge opgaveløsningen på en anden måde eller som afledt effekt af at arbejde med dokumentationen. Det betyder, at der alene i begrænset omfang er behov for særskilte investeringer.

I det følgende er fokus på de to løftestænger, som handler om at optimere overlap samt hyppighed og varighed af møder.

Løftestænger som understøtter effektiv koordinering

 Løftestænger	Kvalitets- gevinst	Effektivitets- gevinst
Optimere antal og længde af møder Reduktion af samlet tidsforbrug på møder ved hjælp af blandt andet fast agenda, prioritering af indhold og omfang, mødeledelse samt løn- og vagtincitament.		
Optimere overlap mellem vagter Reduktion af vagtoverlap ved hjælp af blandt andet at prioritere omfang og indhold, udvikle og betone skriftlighed, arbejde med at målrette og systematisere dokumentationen og indføre mellem- eller glidende vagter.		
Indføre opgavehierarki med prioritering af opgaver Aktiv, forudgående prioritering af opgaver sænker blandt andet behovet for koordinering i forbindelse med både forudset og uforudset fravær. Det er på forhånd aftalt, hvilke opgaver der er nødvendige at udføre, og hvilke medarbejderne kan nedprioritere, og der er ikke samme behov for at bruge tid på at tilkalde en anden medarbejder eller en vikar.		

Løftestænger – god praksis for personalemøder

Fokuseret mødeledelse gør det muligt at styrke koordineringen og samtidig nedbringe tidsforbruget.

Potentialet ved at reducere omfanget af personalemøder

Alle tilbud anvender faste personalemøder, men mødehyppighed og -omfang varierer fra en time om måneden til seks timer hver 10. dag. Der er ingen systematisk sammenhæng mellem de overordnede målgruppesegmenter og varigheden af personalemøderne.

De tilbud, der har reduceret omfanget af personalemøderne, peger på, at mere fokuserede møder generelt opleves positivt, og at et reduceret omfang ikke nødvendigvis påvirker graden af koordinering, medarbejder-tilfredsheden eller serviceniveauet negativt. På den baggrund vurderes der at være mulighed for at reducere omfanget af personalemøder.

Med udgangspunkt i den observerede praksis er der etableret et skøn for et opnåeligt fremadrettet niveau for tidsforbruget på personalemøder, jf. figuren til højre. Skønnet for det fremadrettede opnåelige niveau består af et spænd på 5-6 timer månedlig.

Det nedre spænd på fem timer om måneden er baseret på, at cirka 40 procent af tilbuddene (11 ud af de 28 tilbud, som har oplyst omfanget) har personalemøder svarende til fem timer eller mindre om måneden. Det kunne for eksempel være et månedligt møde på fem timer eller to månedlige møder på 2½ time.

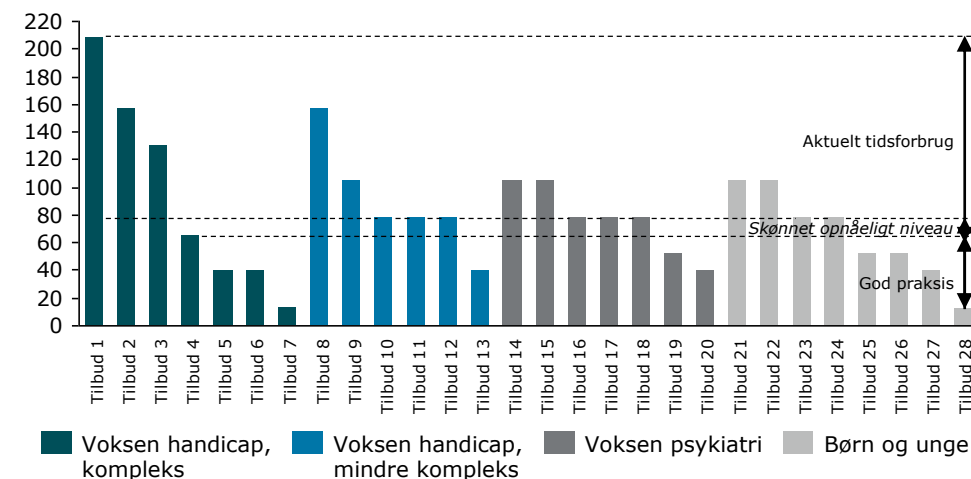
Det øvre spænd er vurderet til 6 timer, hvilket knap 70 procent af tilbuddene (19 ud af 28) aktuelt ligger indenfor rammerne af.

Skønnet skal ses i lyset af, at analysen ikke afdækker indhold og kvalitet af de koordinerende aktiviteter og indsatsen til borgerne, herunder sammenhængen mellem tid brugt på koordination og kvaliteten af den leverede indsats til borgerne. Derudover er der tale om en overordnet vurdering på tværs af tilbud.

En række forhold kan påvirke størrelsen af potentialerne, som det ikke har været muligt fuldt ud at tage højde for i beregningerne. Der henvises til beskrivelsen af analysens grundlag på side 45 for en uddybende redegørelse af analysens forudsætninger og begrænsninger, som resultaterne skal ses i lyset af.

Tidsforbrug på personalemøder

Timer per år per medarbejder



Løftestænger – potentiale ved at reducere omfang af personalemøder

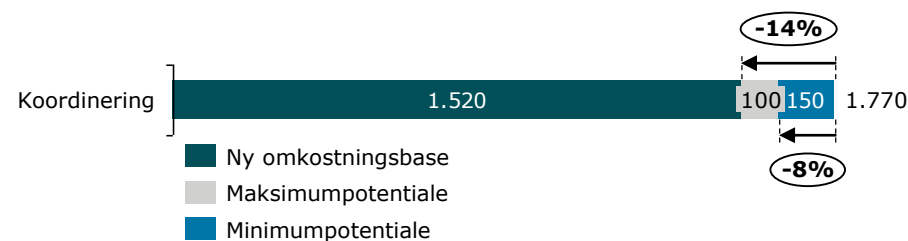
Der er et estimeret potentiale i størrelsesordenen cirka 150-250 mio. kr. ved, at tilbuddene reducerer deres personalemøder til maksimalt 5-6 timer om måneden.

D
2

Estimeret potentiale ved reduktion af personalemøder

Baggrund	<p>En del tilbud har arbejdet med at reducere omfanget af personalemøder, og generelt er erfaringen, at det kan lade sig gøre, uden at det går ud over kvaliteten af indsatsen. Der er dog fortsat betydelig variation i, hvor ofte og hvor lange personalemøder botilbuddene afholder.</p> <p>På den baggrund vurderes der at være et potentiale for at reducere omfanget af personalemøder.</p> <p>Der vil være et potentiale i størrelsesordenen 8-14 procent ved, at tilbud med et relativt stort ressourceforbrug på personalemøder optimerer og fokuserer dem til maksimalt 5-6 mødetimer om måneden, for eksempel fordelt på et eller to møder.</p>
Omfang	Forslaget berører tilbud med forholdsvis hyppige og/eller lange personalemøder.
Potentiale	0,7-1,2 mio. timer svarende til 150-250 mio. kr.
Forslagstype	Praksisændring.
Gevinster	Frigøre tid til kerneopgaver.
Ulemper	Det kan medføre utilfredshed hos personalet at reducere tid til kollegialt samvær og at tale sammen. Et møde om måneden indebærer risiko for, at der kan gå to eller flere måneder mellem medarbejdernes deltagelse, hvis de er syge eller fraværende ved et enkelt møde. Dermed kan medarbejderne gå glip af vigtig information.
Implementering	Reduktion af mødeomfang vil typisk kræve en prioritering, som kan møde modstand blandt personalet.
Tidshorisont	6 måneder - 1 år.

Ressourceforbrug og potentiale, mio. kr.



Beregningsforudsætninger

1. Maksimumspotentialet er beregnet ved at reducere mødetiden til 5 timer månedlig (ét møde hver måned) for alle tilbud, som på nuværende tidspunkt bruger mere tid.
2. Minimumspotentialet er beregnet ved at reducere mødetiden til 3 timer hver anden uge for alle tilbud, som på nuværende tidspunkt bruger mere tid.
3. Det antages, at omkring 92 procent af personalet deltager i personalemøder, svarende til andelen af pædagogisk og pleje-omsorgspersonale i populationen, jf. KRL-data.
4. Potentialerne er beregnet segmenteret, det vil sige isoleret for hver af de fire målgruppesegmenter i analysen.

Løftestænger – god praksis for vagtoverlap

En reduktion af vagtoverlap, muliggjort af større fokus på skriftlig overdragelse, kan frigøre betydelige ressourcer i alle målgruppesegmenter.

Potentialet ved at mindske vagtoverlap

Der er mange især offentlige tilbud, som har faste overlap mellem vagter på 15-60 minutters varighed med henblik på at kunne overlevere viden fra vagt til vagt. Nogle tilbud differentierer overlappet mellem vagter, så der for eksempel ikke er overlap mellem natte- og dagvagt.

Mange tilbud, specielt i den private sektor, har dog fjernet behovet for systematiske vagtoverlap og anvender i stedet den skriftlige dokumentation til overlevering, jf. figuren til højre. Mundtlig overlevering finder alene sted i særlige tilfælde.

Den betydelige variation i brugen af overlap går på tværs af de overordnede målgruppesegmenter. Der er for eksempel tilbud i alle segmenter, der ikke anvender overlap mellem vagter.

På baggrund af de observerede forskelle i tidsforbruget er det skønnet muligt at reducere overlappet til 15-30 minutter per vagt. Cirka 60 procent af tilbuddene (21 ud af 35) på tværs af målgruppesegmenter anvender allerede overlap på 15 minutter eller mindre, mens 95 procent af tilbuddene (33 ud af 35) anvender et overlap på 30 minutter eller mindre.

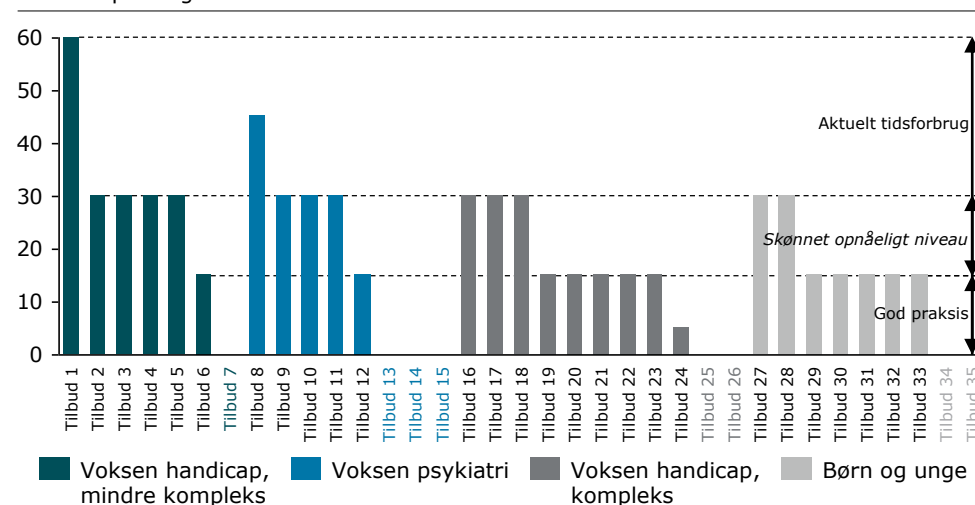
Skønnet skal ses i lyset af, at analysen ikke afdækker indhold og kvalitet af de koordinerende aktiviteter og indsatsen til borgerne, herunder sammenhængen mellem tid brugt på koordination og kvaliteten af den leverede indsats til borgerne.

Derudover kan der være forskel på, hvordan tilbuddene præcist anvender overlap, herunder om tilbuddene alene anvender det til koordinering eller også til borgerrettede opgaver.

En række forhold kan påvirke størrelsen af potentialerne, som det ikke har været muligt fuldt ud at tage højde for i beregningerne. Der henvises til beskrivelsen af analysens grundlag på side 45 for en uddybende redegørelse af analysens forudsætninger og begrænsninger, som resultaterne skal ses i lyset af.

Tidsforbrug på vagtoverlap

Minutter per vagt



Løftestænger – potentiale ved at reducere omfang af vagtoverlap

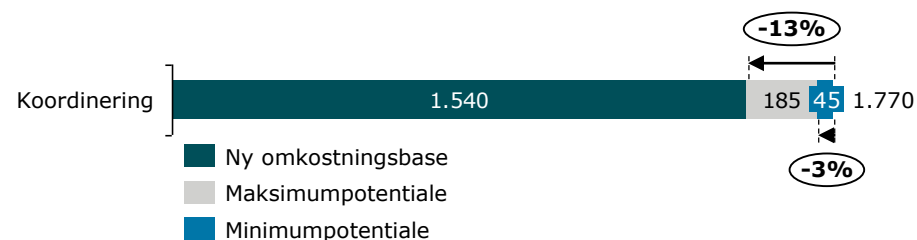
Der er et estimeret potentiale i størrelsesordenen cirka 45-230 mio. kr. ved, at tilbuddene reducerer deres vagtoverlap til maksimalt 15-30 minutter.

D
3

Estimeret potentiale ved kortere overlap

Baggrund	<p>Analysen har afdækket, at flere tilbud har formået at reducere tidsforbruget på overlap, for eksempel ved at prioritere omfanget eller ved at arbejde systematisk med brugen af skriftlighed i overleveringen. Flere tilbud på tværs af målgruppesegmenter har helt afskaffet overlappet.</p> <p>Derudover har casebesøgene afdækket, at der fortsat er mange tilbud, der har forholdsvis lange overlap på op til en time.</p> <p>På den baggrund vurderes der at være et potentiale for at reducere omfanget af personalemøder. Det svarer til et potentiale i størrelsesordenen 3-15 procent at reducere overlappet til maksimalt 15-30 minutter.</p> <p>Der vurderes at være tale om et konservativt skøn, da hovedparten af tilbuddene allerede har et overlap af det omfang eller mindre.</p>
Omfang	Forslaget berører tilbud med lange overlap.
Potentiale	0,2-1,1 mio. timer svarende til 45-230 mio. kr.
Forslagstype	Praksisændring.
Gevinster	Frigøre tid til kerneopgaver.
Ulemper	Der er ingen væsentlige ulemper.
Implementering	Det kan være nødvendigt at opprioritere uddannelse i effektiv dokumentation for at muliggøre en øget skriftlighed i overleveringen. Reduktion af overlap kan møde modstand blandt personalet, da det reducerer mulighederne for at tale med kolleger og pleje sociale relationer.
Tidshorizont	6 måneder - 1 år.

Ressourceforbrug og potentiale, mio. kr.



Beregningsforudsætninger

1. Maksimumpotentialet er beregnet ved at reducere tidsforbruget på overlap til 15 minutter for alle tilbud, som på nuværende tidspunkt har længere overlap.
2. Minimumpotentialet er beregnet ved at reducere tidsforbruget på overlap til 30 minutter for alle tilbud, som på nuværende tidspunkt har længere overlap.
3. Det antages, at overlappet har betydning for 92 procent af de ansatte i sektoren (svarende til andelen af pædagogisk og syge/plejepersonale ifølge KRL-data).
4. Beregningen er baseret på det samlede tidsforbrug på vagtoverlap på tværs af tilbuddene. Beregningen inddrager ikke antal borgere per medarbejder mv.
5. Potentialerne er beregnet segmenteret, det vil sige isoleret for hver af de fire målgruppesegmenter i analysen.

Cases – eksempler på effektivisering af koordinering

Case 9: Effektivisering i et tilbud for voksne handicappede

Tilbuddet har gennemført en række ændringer og reduceret omkostninger med 12 procent for at imødekomme udmeldte budgetreduktioner og tilpasse økonomien i forhold til mindre end fuld belægning. Ændringerne i relation til koordinering er at mødeaktiviteten er nedjusteret til det halve og afvikles med tre timer hver anden uge. Den består af én times fællesmøde og to timers gruppemøder, som skiftevis er borgerrelaterede og teamorganisatoriske gruppemøder. Andre møder for eksempelvis forflytningsvejledere og medicinansvarlige tilrettelægges på de samme dage for at få mest muligt ud af, at alle medarbejdere er mødt ind.

Effekter

- Mindsket ressourceforbrug uden mærkbare effekter på indsatsen.

Case 10: Optimering af overlap mellem vagter

Flere tilbud har optimeret eller minimeret overlap mellem vagter ved at anvende forskellige modeller:

- Medarbejderne forbereder sig hjemmefra og klæder sig på til at gå på arbejde ved at læse op i det elektroniske system, hvad der er nødvendigt at vide. Medarbejderne får et ulempe og rådighedstillæg, der dækker forberedelsestiden (Fonden opholdsstedet Østergaard).
- Tilbuddet har indført en mellemvagt, som overlapper med både morgen og aftenvagt.
- Tilbuddet bruger glidende vagtudskiftning, så nogle medarbejdere møder ind kl. 15, andre kl. 15.30, kl. 16 og så fremdeles. Dermed oplever borgerne ikke et brat skifte i medarbejderstaben (Marielund).

Effekter

- Tilbuddene sparrer tid på overlap mellem vagter, hvilket typisk udgør mellem 15 og 45 minutter.
- Medarbejderne vænnes til at bruge systemet og anvende den løbende dokumentation.
- Medarbejderne kan savne mundtlig overlevering og kontakt med kolleger.

Case 14: Frivillig deltagelse i personalemøder

Tilbuddet ønsker, at så mange medarbejdere som mulig deltager i personalemøderne, men ønsker ikke, at alle medarbejdere skal have en fuld vagt i forbindelse med mødet. Tilbuddet tilbyder derfor medarbejderne to timers løn under personalemøder, som ikke er i forbindelse med vagter. Det er frivilligt for medarbejderne at deltage i møderne. Personalemøderne udløser dermed ikke automatisk fem timers løn og vagt.

Effekter

- Reducerede omkostninger til personalemøder.
- Medarbejderne kan føle sig forpligtede til at komme til personalemøder, selvom de ikke er på vagt.

Arbejdstilrettelæggelse

Administration

Kortlægning – hvordan foregår administration af botilbud?

Forskelle i størrelse, ejerforhold og forankring medfører betydelige forskelle i organisering og tilrettelæggelse af de administrative opgaver som økonomi, HR og vagtplanlægning.

Hvordan foregår administrationen af tilbuddene?

De administrative opgaver omfatter primært personaleledelse, økonomi, HR, vagtplanlægning samt kommunikation med ejer (kommune, fond mv.). Organiseringen af de administrative opgaver varierer betydeligt afhængigt af størrelsen og den overordnede driftssammenhæng, som det konkrete tilbud indgår i.

På mindre selvstændige tilbud udfører botilbudslederen selv de administrative opgaver, mens standardfunktioner er outsourcet (fx løn, drift af dagbogssystem mv.). Større tilbud har ofte selvstændige administrative støttefunktioner, som enten kan være placeret internt, hvor tilbuddet har eget administrativt personale, eller eksternt, for eksempel i en tilknyttet forvaltning eller et driftscenter. Mange kommunale tilbud får for eksempel løftet økonomiopgaver af forvaltningens økonomifunktion.

På de mindre tilbud vil botilbudslederen ofte have en pædagogisk baggrund og selv bidrage til den pædagogiske indsats. På større tilbud er professionaliseringsgraden i ledelseslaget generelt højere, og centerledere, botilbudsledere og til en vis grad afdelingsledere vil kun sjældent have opgaver relateret til den primære indsats.

Hvor mange ressourcer går til at administrere indsatsen?

En gennemsnitlig fuldtidsmedarbejder i botilbud anvender i snit knap 2½ timer per uge på administration, hvoraf ½ time går til personaleledelse og knap 2 timer til øvrig administration. Det dækker dog over en betydelig koncentration på ledelses- og administrative medarbejdere. Det pædagogiske og sundhedsfaglige personale varetager typisk ikke administrative opgaver af betydning.

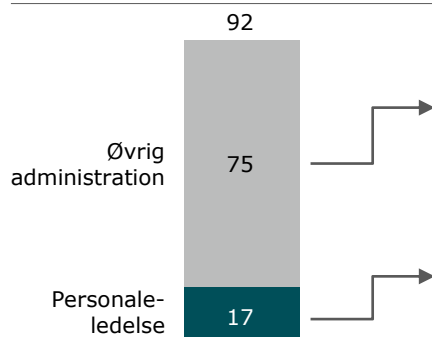
Den øvrige administration dækker over dag til dag-ledelsesopgaver, for eksempel ekstern koordinering med myndigheder om driften og indsatsen, strategisk udvikling af driften og netværkssparring.

Samlet set udgør lønomkostningerne til administration cirka 900 mio. kr. på landsplan svarende til godt 5 procent af den samlede omkostningsbase.

Ressourceforbrug på administration

Gennemsnitligt tidsforbrug per år

Timer per Åv



Hovedopgaver for medarbejdere i botilbuddet

Beskrivelse

- Dag til dag-administrative opgaver, som deltagelse i kommunale arbejdsgrupper, netværkssparring, afholdelse af leverandørmøder, øvrig ad hoc-administration.
- Strategisk udvikling.
- Netværkssparring.

- Medarbejderudvikling.
- Fordeling af arbejdsopgaver.
- Personaleforhold.

Typisk tidsforbrug

For en gennemsnitlig medarbejder

1 time og 50 min/uge

30 min/uge

Omkostning

Mio. kr.

745 mio. kr.

165 mio. kr.

Kortlægning – forskelle i tilbuddenes tidsforbrug på administration

Tidsforbruget er mellem en og tre gange højere hos tilbuddene med det højeste tidsforbrug på administration i forhold til tilbuddene med det laveste tidsforbrug.

Hvor stor er variationen i tilbuddenes tidsforbrug?

På tværs af de 40 tilbud varierer tidsforbruget på administrative opgaver mellem cirka 250 minutter ugentlig helt ned til under 30 minutter ugentlig.

Variationen er størst i tilbud med voksne handicappede med mindre komplekse pleje- og støttebehov.

Hvad driver forskellene i tidsforbruget?

De markante forskelle i tilbuddenes organisering vurderes at være den primære driver bag de observerede variationer. Der er identificeret en række effektiviseringsdrivere, som kan forklare noget af den observerede variation på tværs af forskellige organiseringsformer:

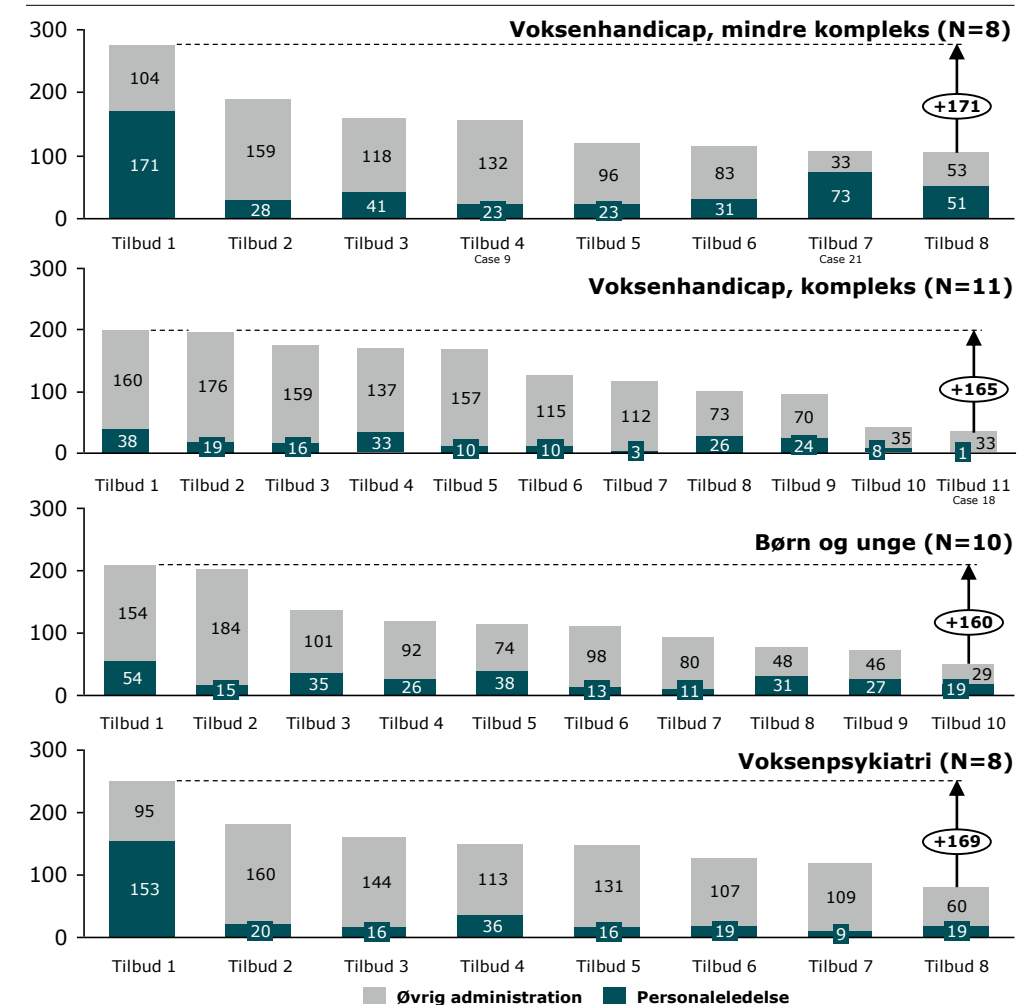
- Professionalisering af ledelsen medfører færre lønudgifter til administration.
- Øget fleksibilitet i planlægning af indsatsen mindsker driftsomkostninger.
- Flere ressourcer til udviklingsopgaver hæver den faglige kvalitet i indsatsen.

Organiseringen og administrationen afhænger også at tilbuddets størrelse, hvor mindre private tilbud typisk er selvstændige driftsherrer, der varetager alle dele af administrationen, mens mindre kommunale tilbud ofte indgår i større fagcenter- eller områdekonstruktioner, som varetager en del af administrationen.

Større kommunale, private og regionale tilbud er derimod ofte selvstændige med egen stabsfunktion og ledelse. De kvalitative cases understøtter forventningen om øget administrativ effektivitet i større enheder, men der er ikke fundet en entydig sammenhæng mellem tilbuddenes størrelse og tidsforbruget på administration.

Tidsforbrug på administration i de fire segmenter

Minutter per uge



Note: Outliere er frasorteret i potentialeberegningen.

Løftestænger – overblik over løftestænger til at effektivisere administration

Der er mulighed for at øge kvaliteten og reducere tidsforbruget på administration i botilbuddene ved at tænke i synergieffekter på tværs af tilbud.

Hvordan kan tilbuddene optimere administrationen?

En stor del af tilbuddene er små, og de administrative opgaver har derfor ikke en volumen, der befordrer en effektiv administration. Det drejer sig i vid udstrækning om, at der er ringe muligheder for at udvikle en standardtilgang til de enkelte opgaver, og at den enkelte administrative medarbejder dækker mange forskellige typer af opgaver, og dermed ikke opnår den samme sikkerhed med den enkelte opgave, som en specialiseret funktion.

Caseeksemplerne viser, at fælles eller tværgående løsninger er en oplagt vej til at højne effektiviteten og kvaliteten i løsningen af de administrative opgaver, jf. tabellen til højre. Samlingen kan ske både ved at konsolidere tilbud og tænke i fælles løsninger, for eksempel centerkonstruktioner eller områdeledelse.

For mange af opgaverne kan kvalitetsløftet i sig selv give anledning til en økonomisk gevinst. For eksempel kan mere optimal vagtplanlægning resultere i færre udgifter til bodsbetalinger, tillæg og vikarer, mens en mere specialiseret økonomifunktion kan resultere i en tættere økonomisk styring, hvor kapacitet er bedre afstemt til behov.

Samling af ledelse og administrative opgaver kan øge kvaliteten af den borgerrettede indsats. Mere optimal vagtplanlægning kan for eksempel give bedre muligheder for at udbrede bedste praksis på tværs af de tilknyttede enheder og sikre en mere stabil hverdag for borgeren.

Derudover viser caseeksemplerne, at der er mulighed for at etablere standardiserede dataudtræk og arbejdsgange for tilbagevendende rapporteringsopgaver. Det gælder ikke mindst i forhold til socialtilsynet, hvor interview med botilbuddene har gjort det klart, at nogle tilbud med faste, standardrapporter anvender betydeligt færre ressourcer på at tilvejebringe efterspurgte oplysninger om for eksempel personalebevægelser og regnskab.

Ved samling af ledelsesfunktioner er det centralt at være opmærksom på, at der ikke opstår et nyt ledelseslag mellem personalet og den fælles leder, som reducerer eller fjerner gevinsten.

Løftestænger som understøtter effektiv administration



Løftestænger

Kvalitets-
gevinst

Effektivitets-
gevinst

Konsolidere administrative opgaver

De administrative opgaverne kan samles hos færre og mere specialiserede medarbejdere ved at flytte dem fra administrative medarbejdere i de enkelte tilbud til en central funktion, fx på forvaltnings-, område- eller centerniveau eller ved at konsolidere tilbuddene. Konsolideringen kan have afledte økonomiske gevinster ved en mere specialiseret varetagelse af opgaverne, fx reducere udgifter til tillæg, bod, vikarer, fravær mv.



Sammenlægge ledelsesfunktioner

Det er muligt at opnå et kvalitetsløft i styringen og samtidig en reduktion i lønudgifter til ledelse ved at sammenlægge ledelsesfunktioner i flere mindre tilbud hos én tværgående leder, for eksempel ved at konsolidere tilbud eller anvende områdeledelse.



Standardisere dataudtræk til ekstern rapportering

Det er muligt at øge kvaliteten og reducere tidsforbruget på tilbagevendende rapporteringsopgaver, fx til socialtilsynet, ved at standardisere dataudtræk og arbejdsgange.



Løftestænger – hvordan påvirker organiseringen tidsforbruget?

Det er muligt at effektivisere administrationen ved at konsolidere administrative opgaver og samle ledelsen på tværs af tilbud.

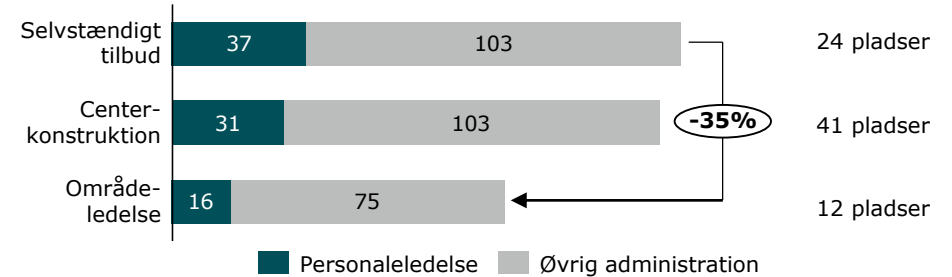
Organisering og tidsforbrug på administration

De indsamlede data om tidsforbrug og organisering understøtter, at der er et potentiale ved at samle ledelse og administration, jf. figuren til højre.

Selvstændige tilbud, der er den mest brugte konstruktion i den private sektor, har som udgangspunkt et relativt højere tidsforbrug på administration end tilbud, der har sit ophæng i egentlige centerkonstruktioner, eller som er baseret på områdeledelse.

Organisering og tid anvendt på administration

Minutter per uge



Cases – eksempler på effektivisering af administration

Case 24: Konsolidering af ledelsesfunktion mellem tre tilbud

Som en del af en omorganisering lagde man ledelsen af alle kommunens botilbud under samme tværgående leder. Samtidig blev der lagt flere opgaver ud til koordinatorene i de enkelte tilbud.

Effekter

- Mindsket ressourceforbrug på administration.
- Der er også etableret et fælles vikarkorps på tværs af tilbuddene og skabt bedre forudsætninger for faglig sparring mellem tilbud.

Case 21: Stordriftsfordele ved sammenlægning til center

Handicapområdet i kommunen er over en tiårig periode blevet lagt sammen til stadig større enheder, hvilket har givet en række stordriftsfordele. Sammenlægningen har omfattet:

- Omlægning af madordning og køkkener. Nogle tilbud har integreret madlavning som en del af den pædagogiske indsats, så maden laves sammen med borgerne. Andre tilbud, hvor borgerne er for svage til at medvirke til madlavningen, har udlitret køkkenet, og får mad udefra fra storkøkkener.
- Fælles administration, pedel og rengøring på tværs af 16 tilbud har samlet set medført færre udgifter til disse funktioner.
- Færre ledelseslag og ledere.
- Centret er gået fra 15 afdelingsledere i 2007 til otte ledere i 2017 for i alt 16 bo og aktivitetstilbud. Økonomiansvaret er samlet hos én leder, hvilket giver et samlet overblik.
- Ledige stillinger slås op internt i centret først for at holde på medarbejderne, deres viden og kompetencer, som der er investeret i. Centret har endvidere langsigtede strategier for kompetenceudvikling, og de enkelte kursustilbud vurderes ud fra, om det er til gavn for hele centret.

Effekter

- Centret har sparet 21,5 procent fra 2007 til 2017 på taksterne.
- Centret har sparet køkkenet væk på flere tilbud. Centret har begrænset omfanget af tidsforbrug ved fødevarerinsyn, da det pædagogiske køkkenet ikke er underlagt tilsyn. Både medarbejdere og borgere oplever stort pædagogisk udbytte ved madlavning.
- Centret har reduceret antallet af ledere med cirka 50 procent og oplevet organisatoriske og faglige synergier i form af, at afstanden organisatorisk indenfor området er blevet mindre, og det er blevet lettere at samarbejde og løse sager indenfor organisationen.
- Centret fastholder viden i organisationen.
- Eventuelt mindre oplevet medbestemmelse lokalt i botilbuddene.

Case 19 Sammenlægning af administration for 10 tilbud

En række mindre botilbud havde egne administrative medarbejdere ansat, hvoraf nogle i mindre grad havde forudsætninger for at varetage stigende komplekse administrationsopgaver. I forbindelse med en omorganisering blev de administrative opgaver fra de mindre tilbud derfor flyttet til en fælles administrationsleder med særlige kompetencer til at løfte opgaverne, blandt andet vedrørende styring af tilbuddenes økonomi.

Effekter

- Omorganiseringen betød, at tilbuddene kunne nedlægge deltidssekretærstillinger i de 10 tilbud, hver på cirka 20-25 timer om ugen. Samtidig opleves et kvalitetsløft, da opgaverne nu varetages af en medarbejder med specialistkompetencer.

Case 18: Fælles servicecenter på tværs af botilbud

Hele fagcentrets administration indenfor autisme og ADHD er samlet i en fælles, central enhed, som servicerer botilbuddene med opgaver indenfor regnskab, lønadministration, vagplanlægning og håndtering af borgersager m.m.

- Alle administrative opgaver er blevet samlet centralt i en enhed.
- Enheden leverer administrative services til botilbuddene indenfor regnskab, lønadministration, vagplanlægning og håndtering af borgersager m.m. De understøtter bl.a. botilbuddene i udarbejdelsen af dokumentation til socialtilsynet, så den enkelte botilbudsleder blot behøver at godkende det, der sendes til tilsynet.
- Samlingen af administrative opgaver ét sted har effektiviseret udarbejdelsen af dokumentation, da man følger en fælles standard for, hvad der skal sendes, og hvordan dokumentationen fremskaffes og præsenteres.
- Ordningen har fungeret i mere end 10 år.

Effekter

- Det vurderes, at der bruges halvt så lang tid på de procedurer, der relaterer sig til socialtilsynet, herunder forberedelse af tilsyn, opdatering af Tilbudsportalen, udarbejdelse af årsrapport og budget.
- Ledere vurderes at være meget tilfredse med løsningen.
- Risiko for større afstand til administrative funktioner.

Yderligere caseeksempler på effektivisering fremgår af KL's publikation *Inspirationskatalog til effektiv drift af botilbud*.

Arbejdstilrettelæggelse

Kompetenceudvikling mv.

Kortlægning – hvordan foregår kompetenceudvikling mv.

Botilbuddene investerer betydelige kræfter og ressourcer i at udvikle medarbejdernes kompetencer.

Hvordan foregår kompetenceudvikling i botilbud?

Kompetenceudvikling og efteruddannelse af personale er en central del af driften af botilbud. Kompetenceudviklingen foregår som udgangspunkt på tre måder:

- Egentlige efteruddannelsesforløb for udvalgt personale i fagligt relevante emner (fx neuropædagogik).
- Løbende ekstern supervision for det pædagogiske og plejerelaterede personale.
- Temadage med faglige temaer på enten botilbudsniveau, centerniveau eller driftsherreniveau.

Formålet er at sikre, at borgerne modtager den rette faglige indsats, og at indsatsen er af en tilstrækkelig kvalitet.

Hvad er praksis for afholdelse af pauser?

I de offentlige tilbud har de fleste personalegrupper en overenskomst-fastsat ret til en pause på 29 minutter per vagt, mens pauserne i de private tilbud som hovedregel ikke er aftalebestemt.

Pausebegrebet er imidlertid mere flydende i praksis, da frokost- og øvrige pauser typisk foregår sammen med borgeren i botilbud, hvorfor medarbejderne ikke opfatter og har registreret tiden som en pause, men som del af den borgerrettede tid. Det er meget få interviewede medarbejdere, der har tilkendegivet, at de afholder deres pauser i et personalelokale uden borgerkontakt.

Hvor mange ressourcer går til kompetenceudvikling mv.?

Tilbuddenes samlede tidsforbrug på kompetenceudvikling mv. udgør cirka 100 timer eller 13 arbejdsdage om året. På landsplan svarer det til en lønudgift på cirka 1 mia. kr.

Det er alene nogle få medarbejdere, som har angivet, at de har rådigheds- eller beredskabstimer.

Ressourceforbrug på kompetenceudvikling, pauser mv.

Gennemsnitligt tidsforbrug per år Timer per ÅV	Hovedopgaver for medarbejdere i botilbuddet Beskrivelse	Typisk tidsforbrug For en gennemsnitlig medarbejder	Omkostning Mio. kr.
105 Kompetenceudvikling, pauser mv. 100 Beredskabstid/rådighedstimer 4	<ul style="list-style-type: none">• Faglig udvikling og anden kompetenceudvikling, konferencer og eksterne kurser.• Frokostpauser, personlig tid, transport uden borger.• Beredskabstid og rådighedstimer, specielt relevant for botilbud, hvor botilbudsleder bor på bostedet.• I nogle tilfælde har personale registreret pauser som beredskabstid (ofte når personale har alarm på kroppen).	100 timer/ÅV ~ 13 arbejdsdage Ikke relevant	990 mio. kr. 41 mio. kr.

Kortlægning – forskelle i tilbuddenes tidsforbrug

Kompetenceudvikling fylder mest i psykiatriske tilbud og i tilbud for børn og unge.

Hvor stor er variationen i tilbuddenes tidsforbrug?

I tilbuddene med det laveste tidsforbrug på kompetenceudvikling mv. anvendes omkring 60 timer per ÅV, mens det højeste tidsforbrug er omkring 200 timer per ÅV.

Der anvendes betydelig flere ressourcer på kompetenceudvikling mv. i botilbud for børn og unge samt voksenpsykiatri end i de øvrige målgruppe-segmenter. Det kan henføres til, at der er tale om målgrupper, som ofte kræver en højere specialiseringsgrad hos personalet.

Hvad driver forskellene i tidsforbruget?

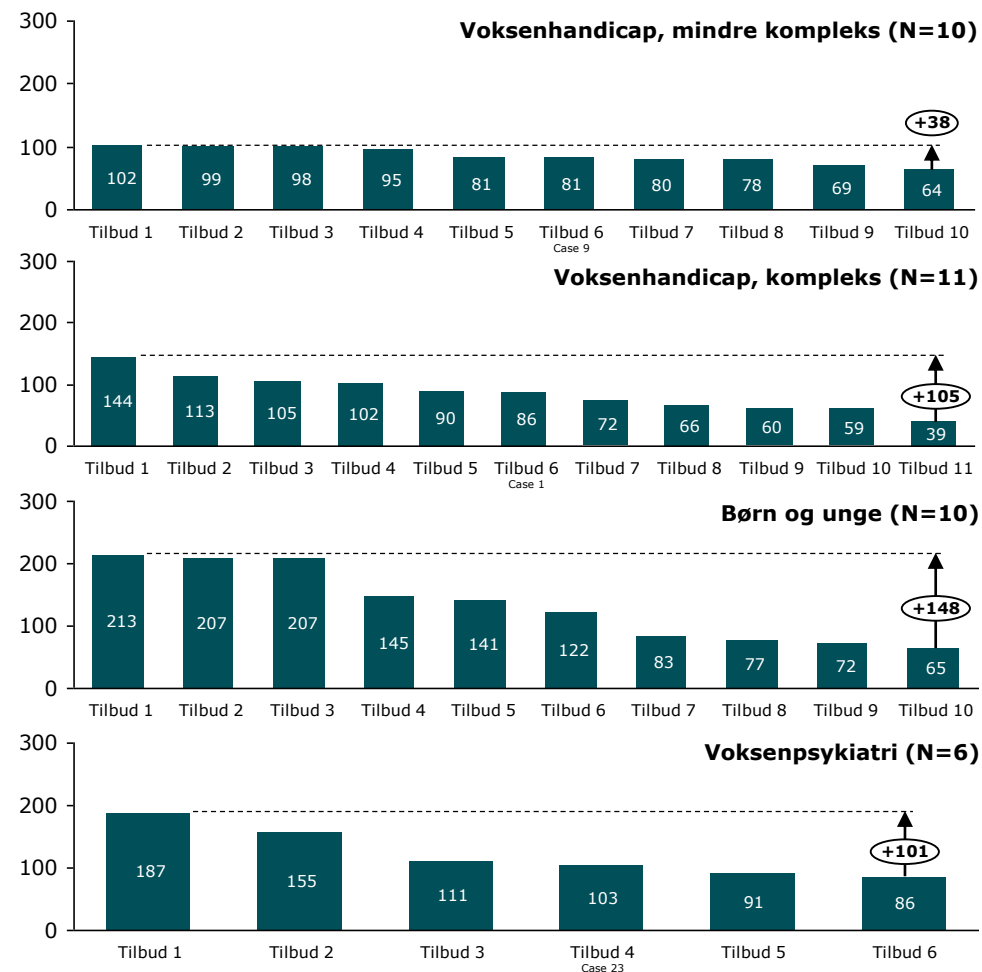
Forskellene i tilbuddenes tidsforbrug på kompetenceudvikling kan for det første henføres til de nævnte forskelle i målgrupper og kravene til specialiserede kompetencer. Et eksempel er tilbud specialiseret i neurorehabilitering, hvor det kræver særlige forudsætninger at varetage genoptræningen af borgerens færdigheder efter en hjerneskade.

For det andet driver medarbejderomsætningen også udgifterne til kompetenceudvikling, da tilbuddene ofte fungerer mest hensigtsmæssigt, hvis medarbejderne tager udgangspunkt i en fælles faglig forståelse af indsats og en fælles tilgang til dokumentation mv.

For det tredje har casebesøgene vist, at nogle kommuner og tilbud arbejder systematisk med at udnytte ressourcerne anvendt på kompetenceudvikling bedst muligt. Det drejer sig for eksempel om at fokusere på kollektiv læring i tilbuddet, hvilket reducerer kursusudgifter og udgifter til rejser, rejsetid og ophold. Derudover arbejder flere kommuner med at opbygge centralt placerede kompetencer (i fagcentre mv.) til at kunne udvikle og supervisere det pædagogiske personale.

Variation i tidsforbrug på tværs af segmenter

Timer per ÅV



Note: Tidsforbruget ved kvartilgrænser er interpoleret på baggrund af de tilgængelige data. Outliere er frasorteret i potentialeberegningen.

Løftestænger – overblik over løftestænger

Kompetenceudvikling skal ansues som en investering, der muliggør effektiv implementering af de øvrige løftestænger.

Hvordan kan tilbuddene optimere kompetenceudviklingen?

På baggrund af caseeksemplerne er der identificeret to løftestænger til at optimere ressourceforbruget på kompetenceudvikling, jf. nedenstående tabel.

Det drejer sig for det første om i højere grad at anvende kollektiv kompetenceudvikling på stedet fremfor individuel kursusdeltagelse, hvilket reducerer behovet for kursusudgifter og udgifter til rejsetid, rejser og ophold. Derudover har kollektiv kompetenceudvikling den fordel, at der er et bedre grundlag for, at medarbejderne understøtter hinanden i at tilegne sig, fastholde og implementere den tilegnede viden i praksis. Den kollektive tilgang er med andre ord blandt andet baseret på en konstatering af, at individuelle kurser sjældent flytter praksis på tværs af tilbuddet.

Løftestænger som understøtter effektiv dokumentation

 Løftestænger	Kvalitets- gevinst	Effektivitets- gevinst
Anvende fælles kompetenceudvikling og læring Fælles kompetenceudvikling i tilbuddet kan understøtte udviklingen af institutionen som helhed samtidig med, at det reducerer kursusudgifter og udgifter til rejsetid, rejser og ophold.		
Uddanne superbrugere i dokumentation og it Systematisering og professionalisering af den traditionelle sidemandsoplæring ved uddannelse af superbrugere i dokumentation og it kan hæve bundniveauet og øge effektivitet og kvalitet.		

For det andet er der flere tilbud, som uddanner superbrugere i systemer mv., som derefter har ansvaret for at videreformidle viden og understøtte praksis.

Kompetenceudvikling som forudsætning for andre løftestænger

Investeringer i medarbejderes kompetencer er en nødvendig forudsætning for at kunne implementere en stor del af de identificerede løftestænger på tværs af opgaver og realisere de tilhørende gevinster. Det gøre sig ikke mindst gældende i forbindelse med:

- *Styrket dokumentationspraksis:* Flere tilbud har allerede fokus på at styrke medarbejdernes dokumentationskompetencer. Implementering af ny dokumentationspraksis, inklusive øgede krav til systematik og præcision, kræver som hovedregel, at personalet på den ene eller anden måde får målrettet og håndgribelig træning i metode og praksis. Flere botilbud har allerede korte kurser i opstilling af SMART-mål og uddanner superbrugere i dokumentation, som derefter udfører sidemandsoplæring. Udover den metodiske kompetenceudvikling er det også centralt, at medarbejdere får indsigt i, hvordan dokumentation foregår i praksis og kan integreres i arbejdsdagen.
- *Bedre systemer og ny teknologi:* Implementeringen af ny velfærdsteknologi og nye systemer giver ofte behov for at træne medarbejderne i den korrekte anvendelse.

Cases – eksempler på effektivisering af kompetenceudvikling

Case 1: Anvendelse af fælles metode til Viden og Refleksion af Praksis (VRAP)

En kommunes handicapafdeling har indført en fælles metode (VRAP) til at fokusere udarbejdelsen af dokumentation for derved at reducere tidsforbrug på dokumentation samt øge kvaliteten i forhold til understøttelse af den indsats, som borgerne tilbydes. Indførelsen af den nye dokumentationspraksis går hånd i hånd med et fornyet fokus på kompetenceudvikling indenfor dokumentation. Kommunen uddanner, i samarbejde med botilbuddene, såkaldte dokumentatorersom superbrugere i dokumentations praksis (fx brug af SMART mål mv). Dokumentatorerne er derefter centrale personer i den løbende sidemandsoplæring af det resterende personale.

Hos det besøgte tilbud er dokumentatorerne oftest de medarbejdere, der har en naturlig interesse i arbejdet med dokumentation, og det vurderes at være en effektiv måde at skabe ejerskab over det samlede dokumentationsprodukt hos centrale personer i medarbejderstaben.

Effekter

- Metoden har været med til at fokusere arbejdet med dokumentation, reducere unødvendig dokumentation og øge kvaliteten af dokumentationen.
- Et botilbud har høstet besparelser på 1-2 procent af taksterne samlet ved indførelse af VRAP. Det er ikke vurderet, hvordan kompetenceudviklingen isoleret set har påvirket praksis, men det vurderes af dokumentatorerne som værende et velfungerende system.

Case 23: Fælles kompetenceudvikling og læring i tilbuddet

Tilbuddet oplevede, at læring forsvandt, når de sendte medarbejderne på kursus enkeltvis. Hvis ingen andre i organisationen forstod at samarbejde om det nye, aflærte medarbejderen sine nye kundskaber igen og faldt tilbage i gamle vaner.

Tilbuddet henter derfor enten undervisere hjem til tilbuddet, eller sender alle medarbejdere samlet på samme kursus.

Effekter

- Tilbuddet oplever større udbytte af kurser i form af aktiv læring og reelle forandringer efterfølgende. Medarbejderne samarbejder om at implementere ny læring.
- Flere medarbejdere skal undværes i vagtplanen på samme tid, hvilket kan medføre ekstraudgifter til vikarer, hvis andre teams ikke kan dække ind for dem.

Case 24: Etablering af læringscenter og fælles kompetenceudvikling

På tværs af alle handicaptilbud i en kommune har man etableret et læringscenter, der tilbyder kursus og læringsforløb både for egne medarbejdere og til andre kommuner. Målet er at skabe et praksisnært viden- og innovationsmiljø i eget regi for at kvalitetsudvikle det specialiserede handicapområde. Samtidig skal kurserne gøre en umiddelbar forskel for borgerne på området.

Hvert tilbud på handicapområdet i kommunen har eget speciale, og det er blandt andet medarbejdere herfra, der indgår som undervisere.

Effekter

- I 2014 havde læringscentret mere end 2.000 kursister. På handicapområdet har man også sparet ressourcer på kompetenceudvikling ved at kunne tilbyde medarbejderne kurser fra eget kursuskatalog.

Bilag A

Metode

Casebesøg i 40 tilbud

Rapportens resultater og konklusioner bygger primært på besøg og interview med 40 botilbud.

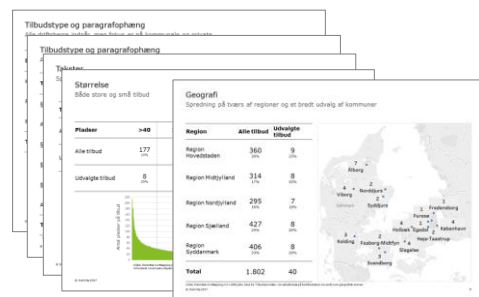
Metode

Det er fastsat i opdraget, at analysens metode og datagrundlag er casebesøg og kortlægning af ressourceanvendelsen hos i alt 40 botilbud. Derudover inddrager analysen forskellige yderligere datakilder, herunder data fra Tilbudsportalen og Socialstyrelsen.

Projektet har været opdelt i fire faser, som er beskrevet i nedenstående figur.

1 Kortlægning og udvælgelse af casetilbud

Datafangst på Tilbudsportalen samt hos KRL, segmentering af data og udvælgelse af 40 repræsentative casetilbud.



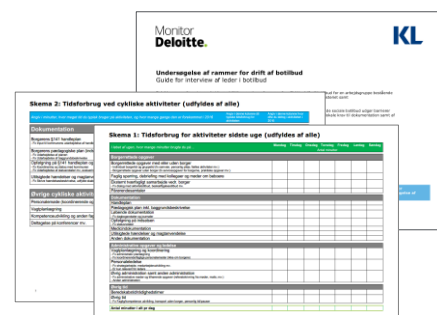
Tilbuddene er udvalgt for at repræsentere fire segmenter, som dækker størstedelen af botilbudsområdet.

I udvælgelsen af casetilbud er der taget højde for tilbuddenes størrelse, driftsherreform, geografi, takstniveau og paragrafophæng.

KRL-data er anvendt til at fastsætte medarbejdersammensætning og løn niveauer hos de udvalgte tilbud og i sektoren som helhed.

2 Dataindsamling og besøg i 40 tilbud

Detailkortlægning af 40 tilbud i 11 kommuner ved hjælp af tidsregistrering, dataindsamling og interview med botilbudsledere, medarbejdere og forvaltning.



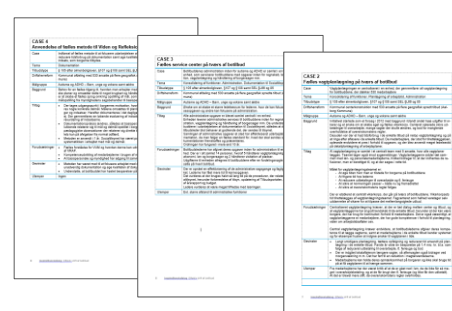
3-5 medarbejdere i de 40 udvalgte tilbud har udfyldt en tidsregistreringssurvey for en basisuge samt for relevante cykliske aktiviteter (møder, vagtplanlægning mv.).

Der er rekvireret data om personale og lønforhold, belægning, eksempler på indsatsplaner og vagtplan.

Tilbudsleder, basismedarbejder og driftsherre er blevet interviewet om rammerne for effektiv drift og tilrettelæggelsen af arbejdet.

3 Identifikation af løftestænger og effektiviseringscases

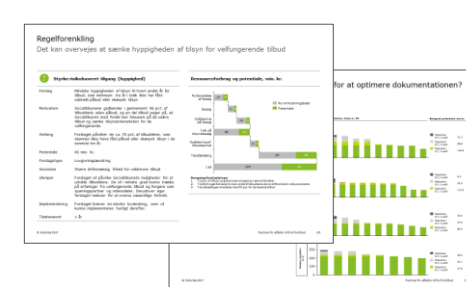
Identifikation af løftestænger og effektiviseringscases hos besøgte tilbud og forvaltninger.



Projektteamet har analyseret både kvalitative og kvantitative data med henblik på at identificere løftestænger og effektiviseringscases, der kan optimere rammer og drift for botilbud.

4 Analyse og udregning af prioriteringspotentialer

Analyse og beregning af potentiale ved ændringer af praksis og rammer for driften, inklusive validering af forslag med botilbud og kommuner.



Analysen er gennemført på baggrund af stikprøven på 40 tilbud og landsdækkende data fra KRL, Tilbudsportalen mv.

Forslag er valideret med tilbud og kommuner på en workshop.

Segmenteret tilgang

Ressourceforbrug, forslag og potentialer er beregnet på baggrund af en opdeling i fire målgruppesegmenter for at sikre mere robuste resultater.

Segmenteret tilgang

Analysen anvender en segmenteret tilgang, hvor ressourceforbrug, potentialer mv. beregnes separat for de fire målgruppesegmenter. Der er væsentlige forskelle på sammensætningen af borgere og deres pleje- og støttebehov i botilbuddene, hvilket påvirker botilbuddenes ressourceforbrug på forskellige opgaver. Derudover er der strukturelle forskelle i blandt andet ejerskabsforhold og størrelse på tværs af segmenterne, jf. nedenstående figur.

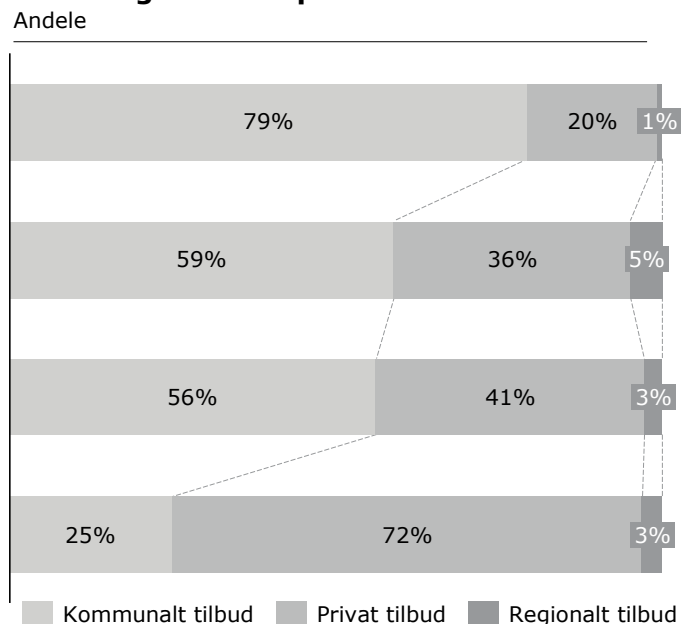
Derfor giver det mere solide resultater at sammenligne tidsforbrug mv. indenfor segmenter af botilbud, som retter sig mod nogenlunde ens målgrupper og har en mere ensartet struktur.

Den segmenterede tilgang giver også mulighed for at skelne mellem cases, løftestænger og forslag, som alene retter sig mod botilbud med bestemte målgrupper.

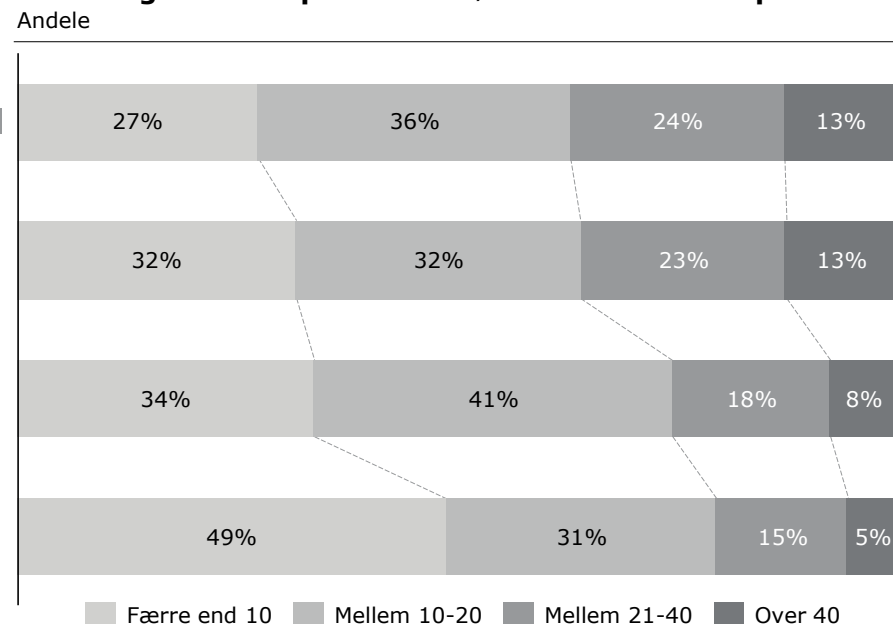
Segmenteringen tager højde for de overordnede forskelle i målgruppens behov og sikrer mere solide forslag og potentialer. Der vil dog stadigvæk være en variation i målgrupper, borgersammensætning mv. indenfor de enkelte segmenter, som analysedesignet ikke direkte tager højde for.



Fordeling af tilbud på driftsherreform



Fordeling af tilbud på tilbudsstørrelse efter antal pladser



Datakilder

Analysen bygger på fire primære datakilder: oplysninger om tilbud fra Tilbudsportalen, lønoplysninger fra KRL, tidsregistrering og interview.

Beskrivelse af de primære datakilder

For at skabe det mest retvisende billede af botilbuddenes tids- og ressourceanvendelse kombinerer analysen flere forskellige datakilder.

- Til *afgrænsning af området* anvendes data fra Tilbudsportalen. Tilbudsportalen er et landsdækkende værktøj, som indsamler og formidler oplysninger om tilbud. Registreringen på Tilbudsportalen er lovpligtig og omfatter således i princippet alle botilbud og plejefamilier. Enkelte observationer i data har dog ikke været mulig at validere for alle tilbud, og derfor kan det samlede antal af tilbud i de enkelte figurer og tabeller variere. Ydermere gælder for visse tilbud, at data er forældede eller på anden måde ikke er relevante.
- Til *etablering af områdets omkostningsbase* anvendes data fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL). Da mange kommunale og regionale botilbud indgår i komplekse organisatoriske enheder er trækket fra KRL baseret på listen over botilbudsnavne fra Tilbudsportalen, som efterfølgende er søgt frem manuelt i databasen. Lønomsomkostninger for private tilbud er ikke offentligt tilgængelige og derfor er lønomkostninger svarende til den private markedsandel lagt til den offentlige omkostningsbase. Den private markedsandel er fastlagt med udgangspunkt i data om antal ansatte årsværk på i de afgrænsede tilbud på Tilbudsportalen.
- Til *fastlæggelse af medarbejdernes tidsforbrug* er der udsendt en survey til 40 udvalgte tilbud, som har registeret deres tidsforbrug i en normal arbejdsuge samt angivet tidsforbrug for cykliske aktiviteter, der ikke nødvendigvis optræder i en basisuge, fx personalemøder, tilsynsbesøg mv.
- Til *kvalificering af tidsdata og identifikation af effektiviseringscases* er 40 udvalgte tilbud samt de 11 forvaltninger i beliggenhedskommunerne besøgt og interviewet. De primære interviewpersoner har været ledere og afdelingsledere i botilbuddene og drifts- og myndighedschefer i forvaltningerne.

Andre supplerende datakilder

Til fastlæggelse af botilbuddenes udgifter til socialtilsynet, er der anvendt data fra både Tilbudsportalen, fra Socialstyrelsen samt data rekvireret direkte fra socialtilsynene. Der tages forbehold for validiteten af data, for socialtilsynets aktivitetsniveau mv. på grund af fundamentale forskelle i opgørelsespraksis på tværs af de fem tilsyn og de anvendte datakilder. For eksempel er et tilsynsbesøg ikke en fast defineret størrelse på tværs af kilderne.

Udfordringerne vurderes ikke at have afgørende betydning for det samlede estimat for tilbuddenes ressourceforbrug på socialtilsynet, da de har angivet deres samlede tidsforbrug på socialtilsynet i 2016.

Primære datakilder

Tilbudsportalen

Tilbudsportalen er en landsdækkende, internetbaseret oversigt, som borgere og myndigheder kan bruge til at orientere sig om tilbuddene. Tilbudsportalen indeholder oplysninger om målgruppe, indsats, pladser, medarbejdere, økonomi mv.

KRL-data

Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL-data) er databehandler for de samlede lønoplysninger hos kommuner og regioner, og KRL-data omfatter oplysninger om løn- og personalesammensætningen hos alle omfattede arbejdsgivere.

Tidsregistrering

KLK og Deloitte har gennemført en tidsregistrering hos de udvalgte tilbud af både tidsforbrug i en normaluge samt årlig tidsforbrug på cykliske aktiviteter, som ikke nødvendigvis optræder i en normaluge.

Interviewdata

KLK og Deloitte har gennemført interview med udvalgte ledere og medarbejdere i 40 tilbud og de 11 beliggenhedskommuner.



Om Deloitte

Deloitte leverer ydelser indenfor revision, consulting, financial advisory, risikostyring, skat og dertil knyttede ydelser til både offentlige og private kunder i en lang række brancher. Deloitte betjener fire ud af fem virksomheder på listen over verdens største selskaber, Fortune Global 500®, gennem et globalt forbundet netværk af medlemsfirmaer i over 150 lande, der leverer kompetencer og viden i verdensklasse og service af høj kvalitet til at håndtere kundernes mest komplekse forretningsmæssige udfordringer. Vil du vide mere om, hvordan Deloitte omkring 245.000 medarbejdere gør en forskel, der betyder noget, så besøg os på Facebook, LinkedIn eller Twitter.

Deloitte Touche Tohmatsu Limited

Deloitte er en betegnelse for Deloitte Touche Tohmatsu Limited, der er et britisk selskab med begrænset ansvar (DTTL), dets netværk af medlemsfirmaer og deres tilknyttede virksomheder. DTTL og alle dets medlemsfirmaer udgør separate og uafhængige juridiske enheder. DTTL (der også betegnes Deloitte Global) leverer ikke selv ydelser til kunderne. Vi henviser til www.deloitte.com/about for en udførlig beskrivelse af DTTL og dets medlemsfirmaer