



SCREENING AF DET SPECIALISEREDE VOKSENOMRÅDE

Hypoteser til Svendborg Kommune | 26. marts, 2021

Indhold

3	Indledning
8	Perspektiverende benchmark
13	Fundne Hypoteser
15	Økonomisk styring
19	Faglig styring
24	Tilbudsviften
29	Forslag til fremadrettede fokusområder

INDLEDNING

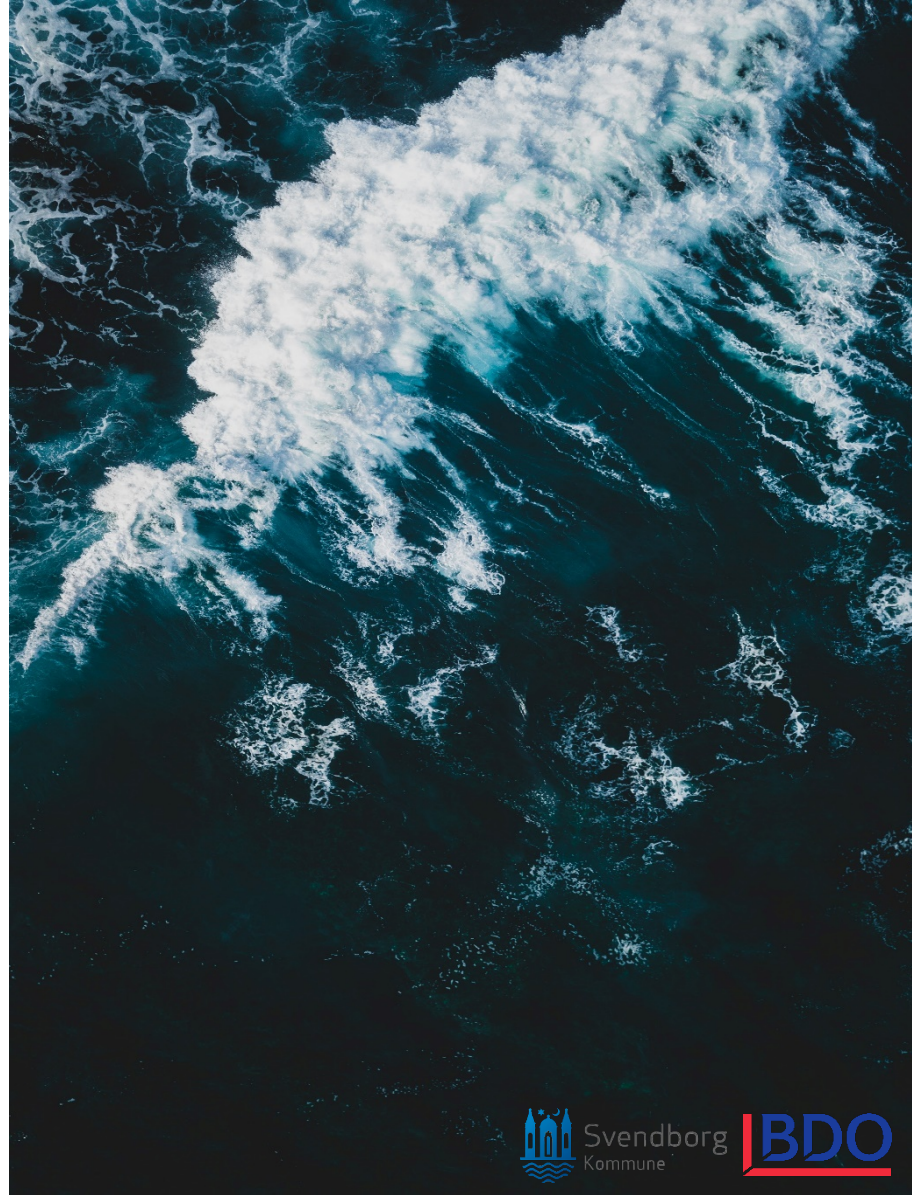
INDLEDNING

Baggrund og formål med analysen

Svendborg Kommune har som en stor del af landets øvrige kommuner oplevet, at det specialiserede voksenområde udfordres økonomisk. Kommunen har i en årrække oplevet stigende udgifter på området og i forlængelse heraf også relativt store merforbrug. Svendborg Kommune har et ønske om at opnå et budget i balance på det specialiserede voksenområde, og derfor har kommunen anmodet BDO om at gennemføre et styringsmæssigt servicetjek af området. Efter ønske fra Svendborg Kommune, så er servicetjekket gennemført med fokus på botilbudsområdet (SEL §§ 108, 107 og 85 (ABL 105)). Dette med baggrund i at 2/3 af afdelingens udgifter afholdes her.

Konkret udformes servicetjekket som en screening, hvor BDO i samspil med analysens styregruppe får ansvaret for at anvise konkrete hypoteser og områder, som kommunen med fordel kan få analyseret dybere med det formål at reducere merforbruget samt i arbejdet med at finde en god balance mellem faglighed og økonomi under samtidig hensyntagen til gældende lovgivning og de politisk vedtagne kvalitetsstandarder.

Det overordnede formål er at screene den eksisterende styringspraksis på det specialiserede voksenområde i Svendborg Kommune. Dette med henblik på at udarbejde en række hypoteser, som Svendborg Kommune kan tage udgangspunkt i, i det fremadrettede arbejde med at forbedre styringen på området, så merforbruget - på sigt - kan reduceres.



Analysens proces, metoder og aktiviteter opsummeret

BDO giver herunder en kort præsentation af analysens proces, metoder og aktiviteter, som er blevet anvendt undervejs, med henblik på at tilvejebringe analysens hypoteser til Svendborg Kommune.



BDO zoomer ind på Svendborg

BDO zoomer indledningsvist ind på Svendborg Kommune.

Forud for selve analysens opstart, og undervejs, har Svendborg Kommune tilsendt BDO en række relevante informationer.

BDO har på den måde opnået kendskab til områdets organisering i Svendborg Kommune.



#1 Kortlægning og strategisk mobilisering

Indledningsvist har BDO afholdt workshops med styregruppen, myndighed og økonomi. Dette er gjort for at få indblik i eksisterende praksisser på det specialiserede voksenområde i Svendborg Kommune og for at få blik for den retning, som området skal bevæge sig hen i mod.



#2 Screening

BDO har i denne fase screenet det specialiserede voksenområde i Svendborg Kommune. Dette er gjort via et fagligt og økonomisk blik. BDO har bl.a. gennemført generelle dataanalyser og en gennemgang af 10 sager (anses ikke som repræsentativt, men retningsgivende. Sagerne er udvalgt i samarbejde med Myndighed). Dette er gjort for at komme tættere på, hvor de største potentialer ses for at forbedre styringen, og hvor der er de største økonomiske potentialer ved at ændre eksisterende praksis. Servicetjekket afsluttes med overlevering af en række hypoteser.



#3 Dybdegående analyser af udvalgte områder

Kan tilføjes efter gennemførelsen af screeningen, såfremt Svendborg Kommune ønsker dette.



#4 Udarbejdelse af handleplan og sikker implementeringsstart

Kan tilføjes efter gennemførelsen af screeningen, såfremt Svendborg Kommune ønsker dette.

INDLEDNING

Sagsgennemgang og sagsudvælgelse

Efter aftale med Svendborg Kommune har BDO gennemgået 10 sager på botilbudsområdet (SEL §§ 108, 107 og 85 (ABL 105)). Udvælgelsen af sager er sket i tæt dialog med Svendborg Kommune. BDO har lavet en fordelingsnøgle til udvælgelsen af sager, som er baseret på den faktiske sammensætning af sager på botilbudsområdet i Svendborg Kommune. På baggrund af fordelingsnøglen er der udvalgt konkrete sager simpelt tilfældigt efter anvisning fra BDO. Fordelingen af sager i sagsgennemgangen, mht. paragraf og hvorvidt sagen er intern/ekstern, kan ses at tabellen nedenfor:

	Interne sager	Eksterne sager
§ 107	2	2
§ 108	1	1
§ 105/85	2	2

Efter BDO's gennemgang af de 10 udvalgte sager er der blevet afholdt et kort valideringsmøde med repræsentanter fra myndighed, med henblik på at få valideret BDO's billede af visitation og sagsbehandlingspraksis på det specialiserede voksenområde.

Samlet set er det BDO's vurdering, at sagsgennemgangen kan bruges til at udlede hypoteser om visitations- og sagsbehandlingspraksissen på botilbudsområdet i Svendborg Kommune.

INDLEDNING

Læsevejledning

BDO vil i det følgende præsentere en række hypoteser om styringen på det specialiserede voksenområde i Svendborg Kommune. Disse hypoteser kan Svendborg kommune lade sig inspirere af, dykke mere ned i og anvende i det fremadrettede arbejde med at opnå et budget i balance. Det er BDO's samlede vurdering, at området rummer et potentiale for kommunen, og at det vil være nyttigt for kommunen at anvende de fundne hypoteser og indsigter i arbejdet med at realisere områdets potentiale. Samlet set rummer rapporten 11 hypoteser, og de er tematiseret i de nedenstående tre spor.

1. Økonomisk styring
2. Faglig styring
3. Tilbudsviften

I udarbejdelsen af hypoteserne har vi i BDO foretaget overordnede vurderinger af praksis på det specialiserede voksenområde i Svendborg Kommune og derudover sammenholdt den fundne praksis med vores erfaringer fra en lang række af de danske kommuner. BDO anbefaler, at Svendborg Kommune arbejder videre med og investerer i at undersøge de fremkomne hypoteser mere i dybden - enten i samarbejde med BDO eller selv - før der træffes beslutning om at ændre eksisterende praksisser.

Inden vi tager fat på de identificerede hypoteser, så vi vil kort redegøre for Svendborg Kommunes udgifter, set i forhold til resten af landet.

God læselyst.

PERSPEKTIVERENDE BENCHMARK

PERSPEKTIVERENDE BENCHMARK

Formålet med benchmarken og anvendt metode

Formålet med den perspektiverende benchmarking er at sætte Svendborg Kommunes udgiftsniveau i relation til det tilsvarende udgiftsniveau i andre kommuner, for at belyse hvorvidt udgiftsniveauet på det specialiserede voksenområde i Svendborg Kommune, og dermed serviceniveauet, er højere eller lavere, end det er i landets resterende kommuner. Benchmarken giver således en kontekst for screeningen, ift. om benchmarken antyder, at der er et overordnet økonomisk potentiale i Svendborg Kommune set i relation til udgiftsniveauet i andre kommuner. Af samme grund baserer benchmarken sig på data fra alle landets kommuner.

BDO har i screeningen fokuseret på botilbudsområdet. Det vurderes dog relevant, at se på alle større udgiftsområder, for at en benchmark skal kunne give værdi. Dette fordi der kan være konteringsmæssige forskelle, der kan have betydning, og fordi, at flere andre områder skal ses i sammenhæng med botilbudsområdet..

Data er baseret på regnskabstal fra 2019 fra Danmarks Statistik og De Kommunale Nøgletal (<http://www.statistikbanken.dk> og <http://www.noegletal.dk>).

Benchmarken baserer sig på følgende funktioner:

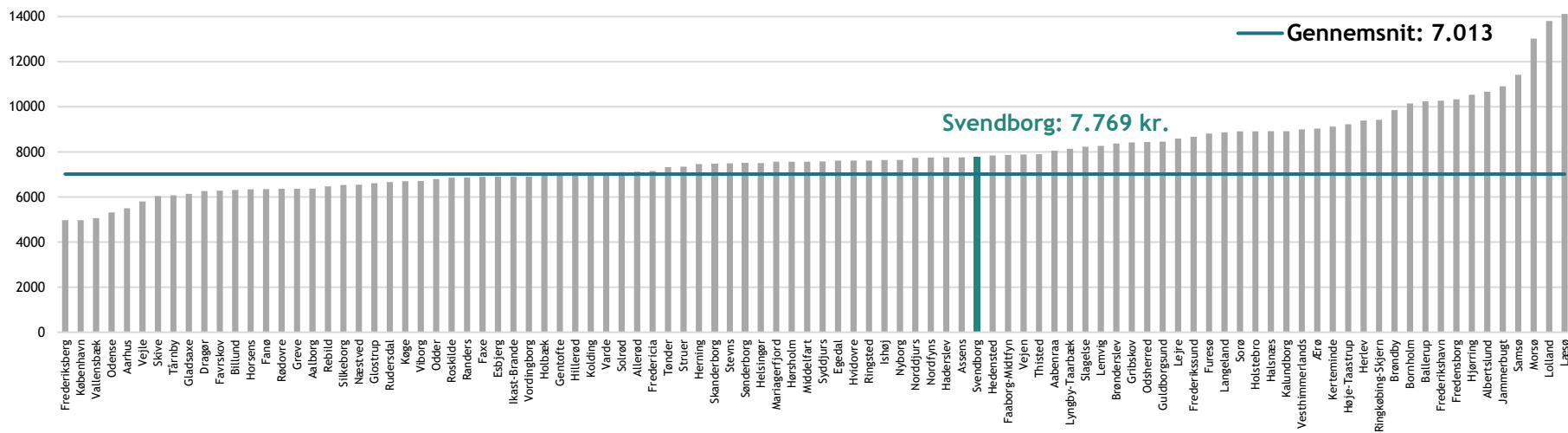
- 5.38.39 Personlig støtte og pasning af personer med handicap (grp. 003-005 §85)
- 5.38.50 Botilbud til længerevarende ophold
- 5.38.51 Botilbudslignende tilbud
- 5.38.52 Botilbud til midlertidigt ophold
- 5.38.58 Beskyttet beskæftigelse
- 5.38.59 Aktivitets- og samværstilbud

Udgifter til BPA, alkoholbehandling samt behandling til stofmisbrugere er således ikke indeholdt i denne benchmark.

SVENDBORG KOMMUNES UDGIFTSNIVEAU LIGGER OVER LANDSGENNEMSNITTET

Diagrammet nedenfor viser kommunernes samlede udgifter til de udvalgte funktioner på det specialiserede voksenområde for regnskab 2019. Det ses af diagrammet, at Svendborg Kommune placerer sig med det **60. laveste udgiftsniveau**, når dette opgøres pr. indbygger i aldersgruppen 18-64 år. Samtidig har Svendborg et udgiftsniveau, der ligger 756 kr. over landsgennemsnittet på 7.013 kr. For at komme et skridt tættere på, om udgiftsniveauet kan vurderes som 'højt', inddrager vi i det følgende socioøkonomi som indikator for kommunens udgiftsbehov.

Samlede udgifter på det specialiserede voksenområde, 2019
Opgjort pr. indbygger 18-64 år.



Note: nøgletal på det specialiserede voksenområde, 2019. Kilde: Danmarks Statistik

Socioøkonomi som indikator for udgiftsbehov

Svendborg Kommunes socioøkonomi, baseret på det socioøkonomiske indeks

0,98

Svendborg Kommunes socioøkonomiske indeksværdi angiver således, at Svendborg kommune *generelt* har et gennemsnitligt udgiftsbehov.

Til sammenligning, har Allerød Kommune den laveste socioøkonomiske indeksværdi på 0,53, mens Lolland har den højeste socioøkonomiske indeksværdi på 1,86.

Socioøkonomisk indeks - forklaret

Definition af socioøkonomisk indeks: Nøgletallet måler kommunens relative udgiftsbehov i forhold til andre kommuner på basis af en række socioøkonomiske kriterier, der indgår med forskellig vægt i beregningen. Det er kriterier som fx 'Antal 20-59-årige uden beskæftigelse' og 'Antal psykiatriske patienter'. Den præcise definition kan findes i Økonomi- og Indenrigsministeriets publikation 'Kommunal Udligning og Generelle Tilskud 2008', side 40.

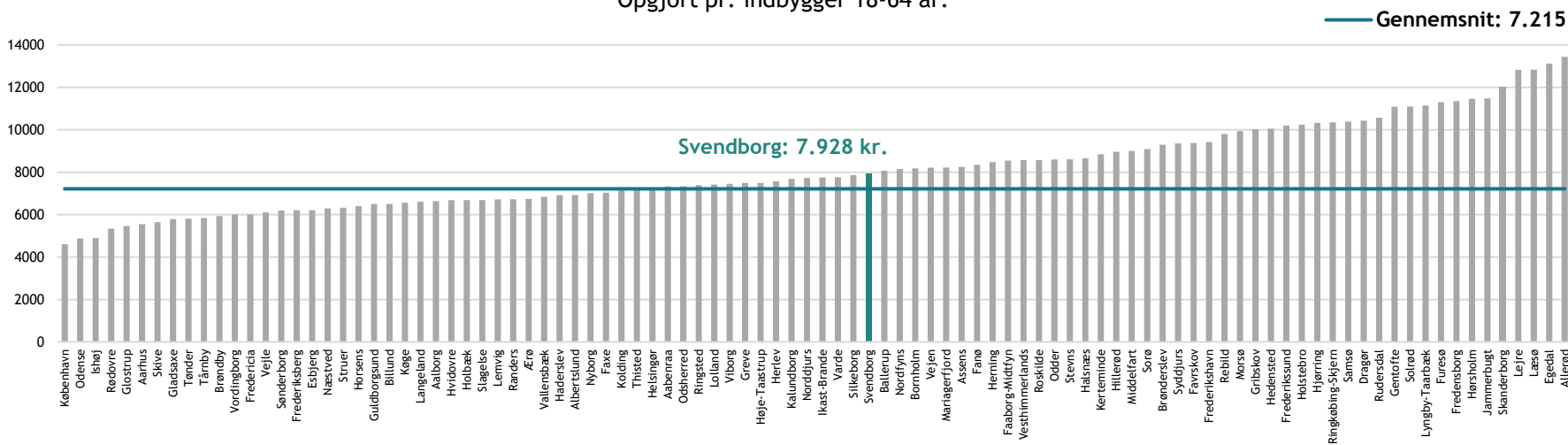
En værdi over 1 betyder, at kommunen har et større udgiftsbehov relativt til gennemsnittet af kommunerne, imens en værdi lavere end 1 betyder et lavere udgiftsbehov relativt til gennemsnittet.

På den næste side korrigerer vi for kommunernes forskellige befolknings sammensætninger og dermed udgiftsbehov ved at holde kommunernes socioøkonomi konstant ved 1.

KORRIGERET FOR SOCIOØKONOMI HAR SVENDBORG KOMMUNE DET 53. LAVESTE UDGIFTSNIVEAU

Diagrammet nedenfor viser kommunernes samlede udgifter til de udvalgte funktioner på det specialiserede voksenområde, opgjort for regnskab 2019 - og korrigeret for kommunernes respektive socioøkonomi. Kommunerne er rangeret efter det udgiftsniveau, som kommunerne ville have, såfremt indbyggernes socioøkonomi holdes konstant på 1 - og kommunens serviceniveau fastholdes ved det nuværende. Her placerer Svendborg kommune sig med det 53. laveste udgiftsniveau, hvilket er forholdsmæssigt lidt lavere end hvis der ikke skulle korrigeres for socioøkonomi. Svendborg Kommune må således kunne karakteriseres som havende et gennemsnitligt udgiftsniveau, set i forhold til landets resterende kommuner. I forlængelse her af bemærker BDO, at de generelle udfordringer som præger kommunen, også er udfordringer vi ser i andre kommuner. Dette gælder i større eller mindre grad for alle de fund der er fremkommet i analysen.

Samlede udgifter på det specialiserede voksenområde, regnskab 2019
- korrigeret for socioøkonomi
Opgjort pr. indbygger 18-64 år.



Note: nøgletal på det specialiserede voksenområde, 2019. Kilde: Danmarks Statistik

FUNDNE HYPOTESER

BDO HAR MED AFSÆT I SCREENINGEN UDARBEJDET 11 HYPOTESER I TRE SPOR; ØKONOMI, FAGLIGHED OG TILBUDSVIFTEN. DISSE PRÆSENTERES PÅ DE FØLGENDE SIDER

ØKONOMI

1. Professionalisering i håndteringen af data kan styrke økonomistyringen.
2. Det samlede budget skal nedbrydes i konkrete budgetforudsætninger, som definerer den forventede aktivitet på området.
3. Der er potentialer i en mere proaktiv økonomistyring, der inddrager hele organisationen.

FAGLIGHED

4. Der er behov for en styrkelse af dokumentationspraksissen i Myndighed.
5. Styrkelse af visitationsprocessen med fokus på valg af indsats og vurdering af omfang og alternativer.
6. Styrkelse af opfølgingspraksis og herunder fokus på hyppigheden i opfølgningen.
7. Styrkelse af den økonomiske bevidsthed hos rådgiverne.

TILBUDSVIFTEN

8. Den økonomiske og faglige styring udfordres af den nuværende takstmodel - der kan være potentialer forbundet med at arbejde hen i mod en model med differentierede takster.
9. Svendborg Kommunes tilbudsvifte og kommunens brug af tilbud afspejler ikke kommunens fokus på rehabilitering og strategien "Fra støttet bolig til bolig med støtte".
10. Botilbudsområdet i Svendborg er organiseret med mange forskellige tilbud og matrikler, og dette kan give udfordringer ift. at sikre en fleksibel og rentabel drift af tilbuddene.
11. Der er en risiko for stærekasseeffekter, hvor man benytter et af Svendborg kommunes egne tilbud, som har ledige pladser.

ØKONOMISK STYRING

#1 Professionalisering i håndteringen af data kan styrke økonomistyringen

BDO kan via sin analyse af den økonomiske styring i Svendborg Kommune konstatere, at den daglige økonomiske styring i høj grad foregår via håndholdte regneark, som ikke skaber en klar binding mellem data på området. Dette er bl.a. blevet tydeligt for BDO, da det har været en tids- og ressourcetrækkende proces at finde og opgøre forskellige nøgletal til BDO, til brug i analysen. Det specialiserede voksenområde er kendetegnet af stor data-kompleksitet, og man har, på grund af borgernes meget forskelligartede behov, brug for at kunne komme ganske tæt på borgerne, hvis man gerne vil kunne forudse og styre aktivt og strategisk på de tendenser, der er på området.

Der er på tværs af organisationen forskellige kompetenceniveauer, når det kommer til at opsætte, validere og analysere data, og BDO vurderer, at der er en risiko for at disse forskelle kan have betydning for kvaliteten af den data, man styrer efter. Blandt andet er det en udfordring at omdanne cpr-numre til faktiske helårspersoner, eksempelvis på de pladser man køber eksternt. Dette giver et styringsgab, og det er vanskeligt at vurdere præcist, hvad man betaler for, set fra et analytisk perspektiv.

Der er desuden en risiko for, at de mange forskellige styringsark gør det for vanskeligt at skabe sammenhæng mellem disponeringen af ydelserne og så det analytiske bagtæppe, der skal danne rammen for både de beslutninger, der træffes rent ledelsesmæssigt, og for de dispositioner, der foretages i myndighed.

Gennemsigthed i de økonomiske dispositioner, også på sagsbehandlerniveau, er en forudsætning for den gode økonomistyring og den hensigtsmæssige anvendelse af de kommunale midler. Denne styringskæde er på nuværende tidspunkt ikke tilstrækkelig solid, og man bør fokusere på at styrke denne praksis, særligt i den økonomiske praksis i myndighed.

BDO vurderer, at der er et tilstrækkeligt fokus på bogføringspraksis, blandt andet mellem myndighed og udfører. Det vil sige, at de regnskabsmæssige aspekter af den økonomiske styring er solid. Dog er der, som i mange andre kommuner, en risiko forbundet med, at praksis og metode er forankret hos enkelte erfarne medarbejdere, og at man ikke kan være sikker på, at styringsniveauet kan videreføres, hvis der sker udskiftninger på medarbejderfronten. Der kan derfor være et behov for at sikre praksis via arbejdsgangsbeskrivelser. BDO er oplyst om, at dette allerede er i proces.

BDO ser et klart potentiale i at arbejde videre med ledelsesinformation og den analytiske praksis i Svendborg Kommune, så man fremadrettet kan arbejde mere proaktivt med blandt andet ændringer i målgruppen og progression på de borgere, der er visiteret ind på tilbud. Sammenkoblingen og anvendelsen af både system og fagdata er essentiel og er i sidste ende fundamentet for den daglige styring og for den strategiske styring, som danner rammen for udviklingen på området frem i tiden. BDO er oplyst, at Svendborg Kommune er ved at forberede at overgå til VUM 2.0/FFB og anbefaler, at det prioriteres at integrere anbefalingerne, hvor det systemmæssigt er muligt.

#2 Det samlede budget skal nedbrydes i konkrete budgetforudsætninger, som definerer den forventede aktivitet på området

Det specialiserede voksenområde i Svendborg Kommune har en rammestyrer økonomi. BDO har generelt stor forståelse for anvendelsen af ramkestyring og har rent principielt ikke nogen holdning til, hvilken budgetmodel den enkelte kommune skal anvende på dette område. Det er en vurdering, som afhænger af både den organisatoriske struktur, finansieringsmodeller og socioøkonomiske forhold. Det er dog BDO's holdning, at det er ganske vigtigt, at ramkestyringsprincippet ikke dominerer den løbende drift i en sådan grad, at man som kommune eller forvaltning ikke kontinuerligt forholder sig kritisk og detaljeret til al aktivitet på et område.

Hvis rammen skal overholdes, og ressourcerne skal anvendes strategisk, skal der til enhver tid være overblik over aktiviteten i form af antallet af aktive borgersager og forventet til-/afgang i borgersager samt enhedspriser på de foranstaltninger, myndighed sætter i værk. Det er i den forbindelse BDO's oplevelse, at budgetrammen på det specialiserede voksenområde på nuværende tidspunkt ikke nedbrydes på et tilstrækkeligt niveau. BDO er oplyst om, at man ikke tidligere har nedbrudt budgettet i priser og mængder, men at man i 2021 vil begynde med at nedbryde budgetrammen i konkrete budgetforudsætninger som definerer den forventede aktivitet. Svendborg Kommune oplyser, at ramkestyring dækker over to forhold. Dels ifm. budgetlægningen, hvor der som udgangspunkt ikke tilføres ekstra budget, hvilket dog endnu ikke har været tilfældet. Dels ramkestyring i det løbende budgetår, hvor mer-/mindreforbrug som udgangspunkt overføres til kommende budgetår, hvilket ikke har været praktiseret, idet merforbruget er lukket ifm. regnskabsafslutningen.

At nedbryde budgettet i konkrete budgetforudsætninger er helt essentielt ift. at kunne anvende budgettet som et reelt styringsredskab. Med det mener vi, at man til enhver tid skal kunne vende tilbage til budgettets forudsætninger, når man foretager de løbende prioriteringer og udgiftsdrivende beslutninger. Det er derfor vigtigt, at budgettet tydeligt både afspejler de politiske prioriteringer og målsætninger for området, men også at det er bygget op omkring tydelige og realistiske forudsætninger om den aktivitet, der skal ske på området i løbet af budgetåret.

Budgetforudsætninger på det specialiserede voksenområde vedrører det forventede antal ydelser og deres gennemsnitspriser. BDO anbefaler, at budgetforudsætningerne dannes ved at se på:

1. **Allerede kendt aktivitet** (kendte borgere og allerede kendte faktiske udgifter knyttet til deres indsatser) i det år, man kigger ind i
2. Koblet med en **forventet til- og afgang** samt gennemsnitspriser herpå.

En række kommuner lægger fortsat budget på det specialiserede voksenområde alene med udgangspunkt i kendte borgere og 'glemmer' at få afsat økonomi til at betale for den tilgang i borgersager, man jo reelt godt ved, vil komme. Får vi fra start gjort os nogle tydelige forventninger til både ydelser og gennemsnitspriser, har vi også på den måde gjort den løbende budgetopfølgning lettere for os selv - og dermed potentielt set styrket dialogen på tværs af forvaltningen - og med det politiske niveau.

#3 Der er potentialer i en mere proaktiv økonomistyring, der inddrager hele organisationen

Faglighed er vigtigt, og økonomi er vigtigt. De to elementer er forbundne kar og hinandens forudsætninger for et veldrevet socialområde. Der skal både en stærk faglighed og et tydeligt fokus på økonomi til for at opnå en optimal styring på det specialiserede voksenområdeområde. Fra hver sin vinkel spiller de to elementer sammen om det fælles mål; **at opnå den bedste og billigst mulige indsats, som sikrer flow og progression for borgeren.**

Det er BDO's oplevelse, at der i Svendborg Kommune er et stærkt fagligt fokus, men at der et udviklingspotentiale ift. at få et økonomisk fokus forankret som en naturlig del af hverdagen, så man kan optimere styringen på det specialiserede voksenområde.

BDO er bekendt med, at der allerede er økonomimøder hver 14. dag mellem en økonomikonsulent og myndighedsleder. Det er dog BDO's oplevelse, at det kan være formålstjenesteligt, dels at genoverveje, om disse økonomimøder har den rette form, og dels om man kan supplere dette med yderligere tiltag for netop at få det økonomiske fokus udbredt og forankret i organisationen. Fx via:

1. Fokus på skabelsen af økonomisk bevidsthed hos rådgiverne, eksempelvis via relevant og løbende ledelsesinformation om priser og mængder ift. foranstaltningstyper.
2. Økonomioverblik med aktivitetsdata til myndighedsleder.
3. Øvrige redskaber.

BDO understreger, at en proaktiv økonomistyring, som inddrager hele organisationen, er essentiel ift. at sikre en solid styring af området.



FAGLIG STYRING

FAGLIG STYRING

BDO's faglige hypoteser er udarbejdet med udgangspunkt i den gennemførte sagsgennemgang

Via den gennemførte sagsgennemgang af 10 botilbudssager har vi undersøgt, om der er dele af den daglige sagsbehandlingspraksis, der kan optimeres til gavn for både borgere og den kommunale økonomi.

Overordnet har sagsgennemgangen haft følgende fokuspunkter:

- ❖ **Tilstrækkeligt oplyste sager:** Et solidt oplysningsgrundlag er afgørende for valget af indsats, og det er derfor helt essentielt, at alle sager oplyses tilstrækkeligt, så afgørelser træffes på et oplyst grundlag.
- ❖ **Stærke socialfaglige vurderinger:** I BDO ser vi stærke socialfaglige vurderinger, som en forudsætning for korrekt valg af mål for den pågældende indsats.
- ❖ **Brug af indsatsmål:** Indsatsmål er et vigtigt redskab ift. den fremadrettede styring og valget af indsatser og opfølgning på disse.
- ❖ **Indsatser vælges på baggrund af både faglige og økonomiske hensyn.**
- ❖ **Rettidig og løbende opfølgning i sagerne:** Fokus på målopnåelse via opfølgning er afgørende for den kontinuerlige vurdering af, om indsatsen fortsat er den rette - både ud fra faglige og økonomiske hensyn.



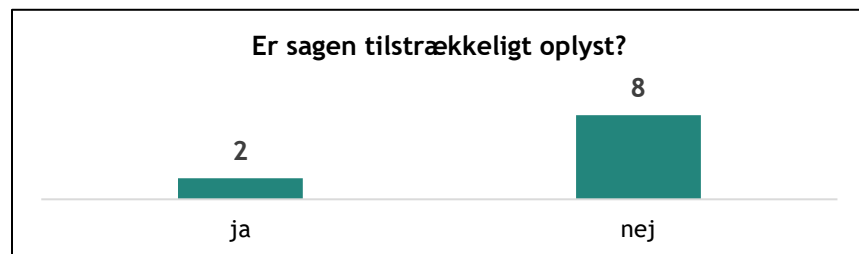
#4 Styrkelse af dokumentationspraksissen i myndighed #5 Styrkelse af visitationsprocessen

På baggrund af den gennemførte sags gennemgang er det BDO's oplevelse, at der er behov for en styrkelse af den nuværende dokumentationspraksis i myndighed.

Konkret har BDO i 8 ud af 10 sager vurderet, at sagen ikke har været tilstrækkeligt oplyst. Det drejer sig særligt om, at visitationsgrundlaget ikke er fremgået tydeligt af det forelagte sagsmateriale.

Det er BDO's oplevelse, at der i visitationen af borger til det konkrete tilbud ikke er et tilstrækkeligt fokus på indplacering af borger ift. takst og støttetimer. Det er derfor BDO's vurdering, at Svendborg Kommunes visitationsudvalg i højere grad bør sætte fokus på takstindplaceringen og matchet til borgers behov.

Der skal desuden fokuseres på at få kvalitetsstandarderne for området udmøntet i sags-arbejdet, herunder at der også udmåles § 83-støtte i de relevante borgersager. Her adskiller Svendborg Kommune nuværende praksis sig ikke væsentligt fra andres kommuners.



Det er BDO's holdning, at visitationsgrundlaget samt begrundelserne for valg af indsats, indsatsens omfang og den faglige matchning mellem tilbuddet og borgers behov bør fremgå af omsorgssystemet, så det er 'let' tilgængeligt for rådgiverne. Dette er særligt vigtigt i forbindelse med opfølgning på indsatserne, men også vigtigt, hvis en sag 'skifter' rådgiver. Hvis alle oplysninger, som er relevante for sagen, journaliseres i omsorgssystemet, så styrker det sagsbehandlerne i deres daglige arbejde.

For at sikre både faglig og økonomisk styring i sagerne bør kravene til visitering til interne tilbud flyttes med kravene til visitering til eksterne tilbud. BDO tænker her på praksis i Team Ekstern, hvor man skal komme med forslag til to tilbud ved indstilling til et tilbud, inklusiv døgntakst, normering og udmåling af støtte (døgnhjul). BDO er oplyst om at dette er praksis, også for interne tilbud. Dette ses dog ikke konsistent i sags gennemgangen. BDO ser i sags gennemgangen, at der i forbindelse med visiteringen sker en faglig vurdering af målgruppen på botilbuddet, men ikke selve indholdet i ydelsespakken/taksten.



#6 Styrkelse af opfølgingspraksissen i myndighed

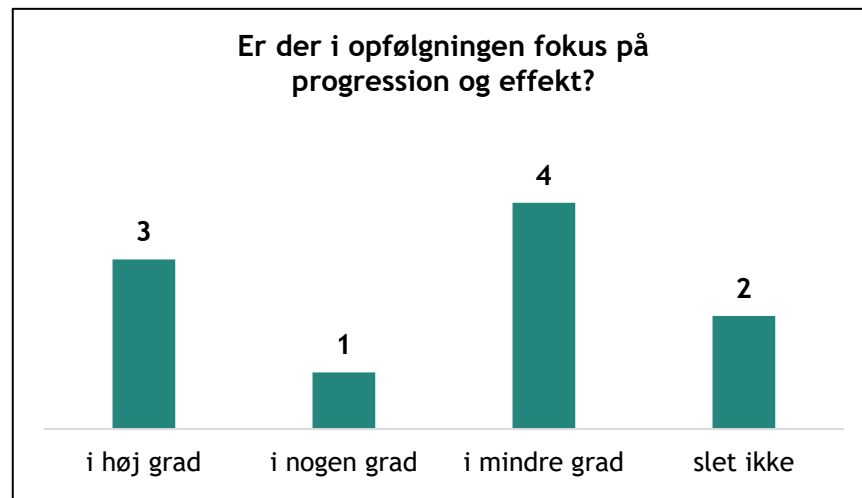
Det er BDO's vurdering, at der er behov for at sætte fokus på hyppigheden i opfølgningen på borgersagerne. Samtidig bør sager, hvor der er tale om takststigning eller tillægsydelse, forelægges områdets visitationsudvalg. BDO kan konstatere, at der i 6 ud af 10 sager ikke er foretaget rettidig opfølgning på sagen set i forhold til kvalitetsstandard. Det er BDO's holdning, at der bør sættes faglige standarder og retningslinjer for, hvor ofte der skal ske opfølgning, i forhold til hvor det giver mest værdi.

Herudover skal der sikres systematisk dokumentation af væsentlige sagsbehandlingsskridt, herunder socialfaglige vurderinger i forbindelse med opfølgning samt indhentelse af fyldestgørende status fra udfører med oversigt over, hvilke opgaver der varetages, tidsforbrug og progression i indsatsen. Det er vores oplevelse, at der er behov for et øget fokus "ned ad indsatstrappen" - f.eks. aktiv stillingtagen hertil i handleplanen og i forbindelse med visitering, gerne med tidsperspektiv. Det kan fx være tidshorisont for tillægstakst mv.



Det er BDO's vurdering, at rådgiverne har behov for at styrke dokumentationen, når der foretages en bestilling af en indsats. Der skal skriftligt dokumenteres en stillingtagen til, om den bevilligede indsats svarer til borgers støttebehov. Med andre ord er der behov for, at myndighed tager 'myndighedskasketten' på, og at de bringer deres faglighed aktivt i spil, også i det skriftlige arbejde i sagerne.

Sagsgennemgangen viser desuden, at der er behov for at sætte systematisk fokus på at de statusnotater, der modtages fra udfører, bliver fyldestgørende med oplysninger over, hvilke opgaver der varetages, tidsforbrug over indsatsen og progression.



FAGLIG STYRING

#7 Styrkelse af den økonomiske bevidsthed hos rådgiverne

Det er BDO's oplevelse, at der er behov for en styrkelse af myndigheds-sagsbehandlernes økonomiske bevidsthed. I 2 ud af 10 sager fremgår det i det forelagte sagsmateriale, at valget af indsats til borger er foretaget på baggrund af både økonomiske og faglige hensyn. I 1 sag har BDO set faglige hensyn taget, mens der i 7 sager ikke er dokumenteret faglige og økonomiske hensyn i forbindelse med visitering eller opfølgning.

BDO vurderer, at dette til en vis udstrækning dækker over 'tavs viden', som er situationer, hvor rådgiverne ikke dokumenterer de faglige og økonomiske overvejelser, som de gør sig.

En anden observation er, at det økonomiske forbrug på borger bør fremgå i rådgivernes fagsystem, så det er let tilgængeligt for dem.



#8 Styrket implementering af arbejdsgangsbeskrivelsen - Rehabilitering i Socialafdelingen

Det er BDO's oplevelse, at der med fordel kan arbejdes på at få arbejdsgangsbeskrivelsen - Rehabilitering i Socialafdelingen fuldt ud implementeret i praksis. Arbejdsgangsbeskrivelsen er et fint redskab, men på baggrund af sagsgennemgangen synes det ikke aktivt anvendt i alle borgersagerne.

Der ses et potentiale i, at rådgiverne i højere grad har en tydelig beskrivelse af indsatsen og fokuserer på, om opgaven kan løses på nuværende niveau, eller der skal flere/færre ressourcer til.

Herudover viser sagsgennemgangen, at der dels er behov for at sætte fokus på Team Intern i forhold til den faglige styring, og for Team Ekstern er der i høj grad brug for at sætte fokus på at styrke dokumentationen og opfølgningen i sagerne, herunder vurderinger af om indsatsen svarer til borgers behov. For halvdelen af sagerne er det ikke muligt at vurdere, idet der ikke er fyldestgørende oplysningsgrundlag i sagen til at fortage denne vurdering.

Samlet set er det BDO's vurdering, at der med fordel kan laves en handleplan for genopretningen af sagerne i Team Ekstern med anførelse af tidshorisont, ansvar og milepæle. Samtidig bør der ske en drøftelse af, hvornår en sag er genoprettet, idet nogle oplysninger ikke er tilgængelige, og sagen skal genoplyses. Det vurderes i sagsgennemgangen, at alle borgere er i målgruppe for botilbud. BDO kan ikke sætte en standard for hvornår en sag kan anses for at være genoprettet. Dette kræver en nærmere analyse af sagerne i kommunen.

TILBUDS- VIFTEN

#8 Den økonomiske og faglige styring udfordres af den nuværende takstmodel - der kan være potentialer forbundet med at arbejde hen imod en takstmodel med differentierede takster

Det er BDO's erfaring, at mange danske kommuner har bevæget sig henimod en takststruktur med forskellige ydelsespakker på det specialiserede voksenområde fremfor enhedstakster og særydelser. Det er BDO's generelle holdning, at en takstmodel med enhedstakster giver nogle styringsmæssige udfordringer, både økonomisk og fagligt - omvendt er det ikke så administrativt ressourcerelevende. BDO mener dog, den økonomiske og faglige styring udfordres af kommunens enhedstakster, og at der defor kan være styringsmæssige potentialer forbundet med at anvende en takststruktur med differentierede takster - også i Svendborg Kommune. Herunder fx:

- **At opnå gennemsigtighed i sammenhængen mellem ydelse og pris:** BDO har bl.a. på økonomistyringsworkshoppen og workshoppen med styregruppen hørt, at man generelt har et ønske om større gennemsigtighed, fx ift. niveauet i de bevilligede ydelser. BDO vurderer, at en differentieret takstmodel kan være et hjælpsomt redskab ift. at skabe en grundlæggende gennemsigtighed imellem de ydelser, som bevilliges, og prisen herfor. Samtidig kan det være med til at styrke en ensartet udmøntning af det politisk besluttede serviceniveau.
- **At understøtte en proaktiv sagsbehandlingspraksis:** Borgers behov udvikler sig over tid. En differentieret takststruktur understøtter den progressionstænkning, som foregår i myndighed og ude på tilbuddene - og det tydeliggør udviklingen i borgers behov, helt konkret ved at taksten stiger/falder som følge af borgers ændrede støttebehov.

- Samtidig understøtter en differentieret takststruktur det øvrige sagsbehandlingsarbejde, som laves når borger fx udredes og scores efter VUM, og det bidrager til en tydeligere sammenhæng herimellem. Derudover skaber en differentieret takstmodel indlejrede økonomiske incitamenter til at følge op på borgers progression, da ændringer i borgers støttebehov skal modsvares i takstreduktioner/stigninger. På den ene side stiller en differentieret takststruktur større krav til eksempelvis opfølgingspraksis i myndighed, men på den anden side så understøtter det også en proaktiv sagsbehandlingspraksis, hvor man har fokus på at levere fleksible ydelser, og hvor man tænker ned ad indsatstrappen. I den henseende **understøtter en differentieret takstmodel også kommunens rehabiliteringsstrategi "Fra støttet bolig til bolig med støtte"**.

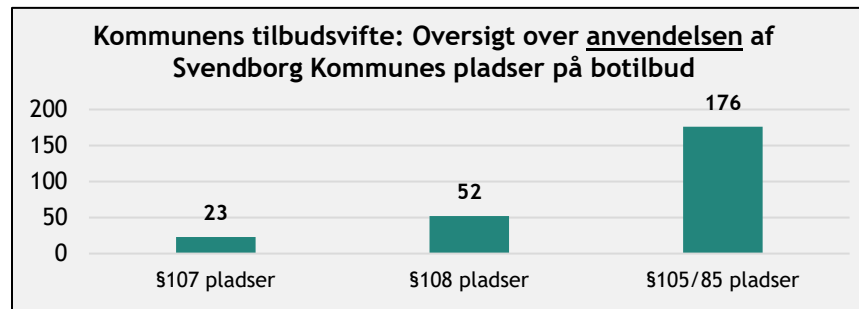
BDO har set mange forskellige tilgange til udformningen af en differentieret takststruktur; nogle vælger en fintmasket inddeling, mens andre har en 'grovere' takstinddeling. BDO har som sådan ikke en holdning til inddelingen i takstmodellen, men påpeger, at det er vigtigt, at de beregnede takser er baseret på realistiske forventninger til 'borgertiden' samt den 'basis', som skal til for at drive tilbuddet (ledelse, administration, bygninger mv.). Herudover er det vigtigt at sikre forankring af den valgte takststruktur i myndighed og på tilbuddene. Endvidere påpeger BDO, at det er vigtigt at have en langsigtet tilgang til en takstomlægning, da der kan være kortsigtede omkostninger forbundet med en omlægning, eksempelvis til udarbejdelse af nye takster, samt hvis flere borgere gennemsnitligt skal tildeles en højere takt ved en omlægning.

TILBUDSVIFTEN

#9 Svendborg Kommunes tilbudsvifte og kommunens brug af tilbud afspejler ikke kommunens fokus på rehabilitering og strategien 'Fra støtte, til bolig med støtte'

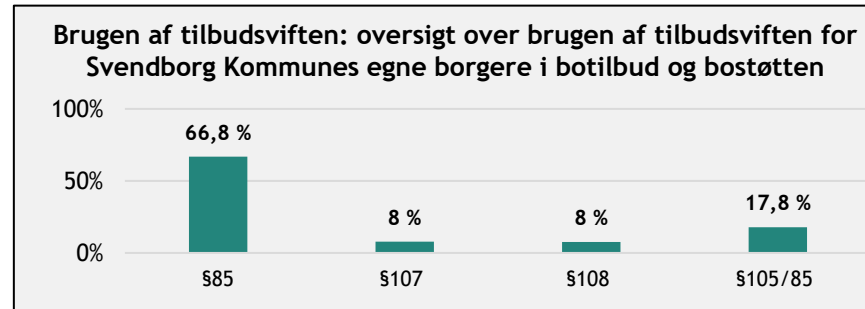
Svendborg Kommune råder samlet set over 251 pladser på botilbudsområdet. Heraf er der en klar overvægt af længerevarende pladser. BDO er blevet oplyst, at den relativt store andel af 105/85-pladser skyldes, at der tidligere blev opført 105/85-pladser, da kommunen har fået tilskud hertil. Dette flugter med praksis i landets øvrige kommuner. Samlet set anvendes 90 % af kommunens pladser for nuværende til længerevarende foranstaltninger. BDO er bekendt med, at kommunen generelt arbejder ud fra indsatsstappen og stræber efter at støtte deres borgere i at være så selvhjulpne som muligt ved at tilbyde borgerne de mindst muligt indgribende indsatser - heraf også strategien "Fra støttet bolig til bolig med støtte". I tillæg hertil er BDO blevet oplyst, at man i visitationen arbejder ud fra en trappetænkning, hvor borger (hvis muligt) bevilliges indsatser:

1. I eget hjem
2. Inden for kommunen
3. Hos eksterne leverandører



I tillæg hertil viser grafen nedenfor andelen af borgere, som er visiteret til bostøtte (§ 85) og botilbud (§ 107, § 105, § 85 og § 108). Det fremgår, at hovedparten af borgerne modtager den mindst indgribende indsats, bostøtte i eget hjem (§ 85). Det fremgår samtidig, at næste trin på indsatsstappen, midlertidige tilbud (§ 107), benyttes i et begrænset omfang, mens det øverste trin på indsatsstappen (§ 105, 85 og 108) benyttes i langt højere grad. I tillæg hertil kan BDO konstatere, at hovedparten af Svendborg Kommunes borgere (ca. 80 %), som er bevilget til et midlertidigt tilbud efter § 107, modtager dette hos eksterne leverandører.

Samlet set giver dette anledning til overvejelser om, hvorvidt Svendborg Kommunes egen tilbudsvifte og kommunens brug af tilbud matcher dels kommunens strategi "Fra støttet bolig til bolig med støtte", og dels at man med den nuværende tilbudsmasse har svært ved at tilbyde borgere midlertidige foranstaltninger i kommunen.



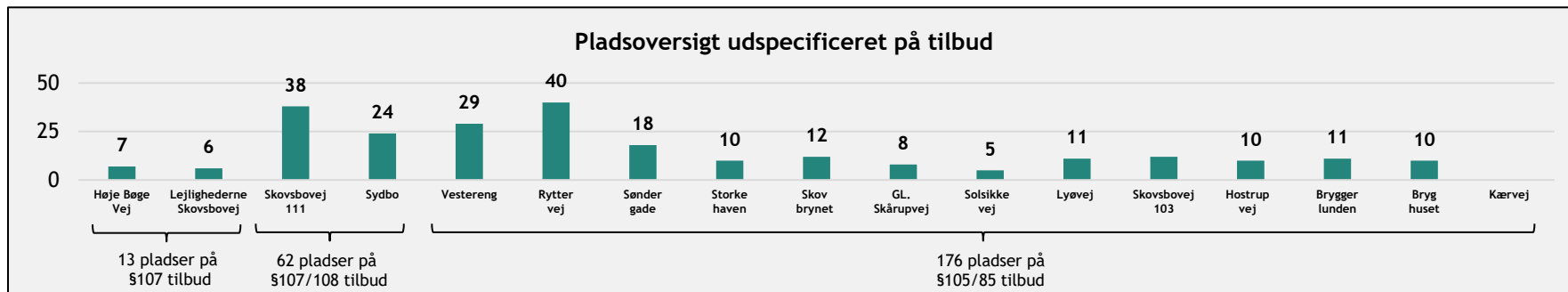
TILBUDSVIFTEN

#10 Botilbudsområdet i Svendborg Kommune er organiseret med mange forskellige tilbud og matrikler, og dette kan give udfordringer ift. at sikre en fleksibel og rentabel drift af tilbuddene

Svendborg Kommune råder over 17 tilbud (SEL §§ 108, 107 og 85 (ABL 105)), herunder er Solsikkevej under afvikling på grund af anvisningsretten, mens Lejlighederne på Skovsbovej er nyopført. Samlet set har kommunen **251 pladser**, og nedenfor ses fordelingen af pladserne på de konkrete tilbud og udspecificeret på paragraf.

BDO bemærker, at flere af tilbuddene har relativt få pladser (12 ud af 17 tilbud har under 15 pladser). Der er i den forbindelse ikke nogen 'tommefingerregel' for, hvornår et tilbud har for 'få' pladser. Dette må altid bero på en konkret vurdering ift. målgruppe, drift mv. BDO påpeger dog, at en tilbudsvifte med mange og relativt små tilbud kan skabe udfordringer ift. at sikre en fleksibel og rentabel drift på tilbuddene. Denne sårbarhed er dog delvist imødekommet ved at organisere tilbuddene i tre områder.

- 1. Rentabel drift:** Det kan være svært at opretholde en rentabel drift på små tilbud. Fx er små tilbud sårbare over for 'tomgang'. BDO bemærker dog i den sammenhæng, at der på alle tilbuddene er relativt høje belægningsprocenter (varierende fra ca. 91-100 %). Men samtidig er den daglige drift også sårbar overfor fx sygemeldinger, og det kan være svært at lave kreative løsninger. Man kan dog tænke i tværgående løsninger for på den måde at opnå 'stordriftsfordele', som kan gøre driften af små tilbud mere robust.
- 2. Fleksibel drift:** Derudover kan det være svært at opretholde fleksibilitet i de ydelser, som leveres på tilbuddene, når deres størrelse er relativt lille. Det er BDO's erfaring, at man på små tilbud fx kan blive låst i, hvilke borgertyper og støtteniveauer som man kan rumme - givet den eksisterende borgersammensætning på tilbuddet. Det kan give udfordringer i visitationen og medvirke til, at flere borgere sendes på eksterne tilbud, fordi de ikke kan rummes af kommunens egen tilbudsvifte.



#11 Der er en risiko for stærekasseeffekter, hvor man benytter et af Svendborg kommunes egne tilbud, som har ledige pladser

Stærekasseeffekter er situationer, hvor man er ubevidst eller bevidst tilbøjelig til at bruge et stående tilbud, fordi 'pladsen jo alligevel er der' - uanset om borgers behov matcher tilbuddet. Samlet set er der flere forhold i Svendborg Kommune, som medvirker til at skabe en risiko for stærekasseeffekter:

- 1. Kommunens tilbudsmasse:** Som allerede nævnt råder Svendborg Kommune over 251 botilbudspladser. Det er BDO's generelle erfaring, at kommuner med en stor tilbudsmasse skal være opmærksomme på risikoen for stærekasseeffekter. Det er ligeledes vores erfaring, at dette kan være særligt udgiftsdrivende i kommuner, der ligesom Svendborg Kommune primært råder over pladser på længerevarende tilbud. Risikoen er således, at man i visitationen af borger er tilbøjelig til at bruge et stående tilbud, fordi 'pladsen jo alligevel er der' - uanset om borgers behov matcher tilbuddet - særligt hvis fokus i visitationen af borgere er på at få fyldt de interne tilbud op.
- 2. Ambition om at benytte tilbud i egen kommune:** Svendborg Kommune har som nævnt en ambition om, at så mange borgere som muligt skal modtage tilbud i egen kommune. BDO kan ikke se noget forkert i denne ambition, men påpeger blot, at man i visitationen skal være opmærksom herpå, så ambitionen ikke bliver drivende for valg af tilbud til borger.

- 3. Manglende kontrolbud til egne tilbud:** I tillæg hertil er BDO blevet oplyst, at der i visitationen ikke er praksis for, at man indhenter kontrolbud eller alternativer til foreslåede interne tilbud. Det er BDO's generelle erfaring, at der kan være store forskelle på tilbuddenes vurdering af eksempelvis borgers behov for støttetimer og den deraf afledte pris. BDO er opmærksom på, at man på mange af Svendborg Kommunes tilbud har enhedstakster, men vi mener stadig, at det eksempelvis er relevant at indhente alternativer fra eksterne leverandører - netop så man sikrer, at borger får den bedst mulige støtte til den bedst mulige pris.

Samlet set er det BDO's vurdering, at der kan opstå stærekasseeffekter og situationer, hvor man benytter interne tilbud, selvom det valgte tilbud ikke er den bedste og billigste indsats for borger. Dette kan udgøre en udgiftsdrivende faktor for Svendborg Kommune, såfremt man fylder kommunens tilbud op med borgere, som kunne have fået en anden, bedre og billigere støtte hos andre leverandører. Det er derfor også anbefalingen, at Svendborg Kommune er opmærksom herpå, og at man i visitationen altid skal have to alternativer til et foreslået tilbud, så man sikrer sig, at borger får den bedste og billigst mulige indsats.

FORSLAG TIL FREMADRETTEDE FOKUSOMRÅDER

FORSLAG TIL TRE FREMADRETTEDE FOKUSOMRÅDER

På baggrund af det gennemførte screening, er det BDO's vurdering, at myndighedsafdelingen og en styrkelse af den nuværende faglige praksis, rummer det største potentiale, for Svendborg Kommune. Det er derfor BDO's anbefaling, at Svendborg Kommune fortsætter arbejdet med at styrke den faglige praksis i Myndighed. Konkret vurderes det, at der både er potentialer ift. at styrke sagernes beskaffenhed, det generelle arbejde med at sikre borgerens progression og at borgerne sikres de bedst og billigst mulige tilbud, som er fleksible og kan tilpasses til borgernes løbende udvikling og behov. Det er vurderingen at en styrkelse af myndighed, både vil rumme en gevinst for borgerne, samt et styrket fokus på anvendelsen af midlerne på området. Der vil altså ganske givet også være et økonomisk potentiale i et sådant arbejde.

BDO har nedenfor angivet tre mulige fokusområder, der kan agere som løftestang for en sådan styrkelse. Under hvert fokusområde har vi i BDO noteret, hvilke af de 11 hypoteser, som fokusområdet adresserer.

LÆRINGSFORLØB MED HENBLIK PÅ UDVIKLING AF MYNDIGHEDSPRAKSIS

BDO vurderer, at der er behov for at sætte fornyet fokus på anvendelsen af tilbudsviften - internt og eksternt.

BDO kan bistå med en udvidet sagsgennemgang med fokus på at komme tættere på myndighedspraksis og herudover workshops samt sagssparringer på gruppe- og medarbejderniveau ift. at skabe læring for sagsbehandlere.

F.eks. kan der sættes fokus på sondringen mellem bevilling af § 83 personlig og praktisk hjælp og § 85 pædagogisk støtte, således at der fremadrettet bevilges efter korrekte §§.

Hypoteser: 5, 7, 9, 11

DESIGN AF OG BISTAND IFT. UDVIKLING AF HJÆLPEVÆRKTØJER

BDO vurderer, at der er behov for at rådgiverne får en større økonomisk indsigt i de enkelte borgersager, herunder hvad udgifterne er på de enkelte borgere, men også hvad den konkrete bestilling indeholder og hvad der betales for.

BDO kan bistå med udarbejdelsen af relevante støtteværktøjer, som kan understøtte og styrke myndighedsarbejdet, og sætte fokus på den økonomiske styring herunder også rådgivernes køber-rolle.

Hypoteser: 4, 5, 7

DESIGN AF OG BISTAND IFT. UDVIKLING AF EN HANDLEPLAN

BDO vurderer, at der er behov for at styrke sagsbehandlingen i Myndighed gennem en handleplan med ansvar, milepæle, tidshorisonter og succeskriterier. Der bør sættes fokus på, hvordan dokumentationen i sagerne bliver fyldestgørende, så der foreligger en samlet plan som Myndighed kan handle efter og som sikre den fornødne progression for arbejdet.

BDO kan bistå med udarbejdelsen af handleplanen, og give sparring på ledelsesniveau ift. hvorledes indsatser og initiativer skal prioriteres og planlægges så man kan lykkes med udviklingen af myndighedsarbejdet.

Hypoteser: 3, 4, 5, 6, 7, 9, 11

