

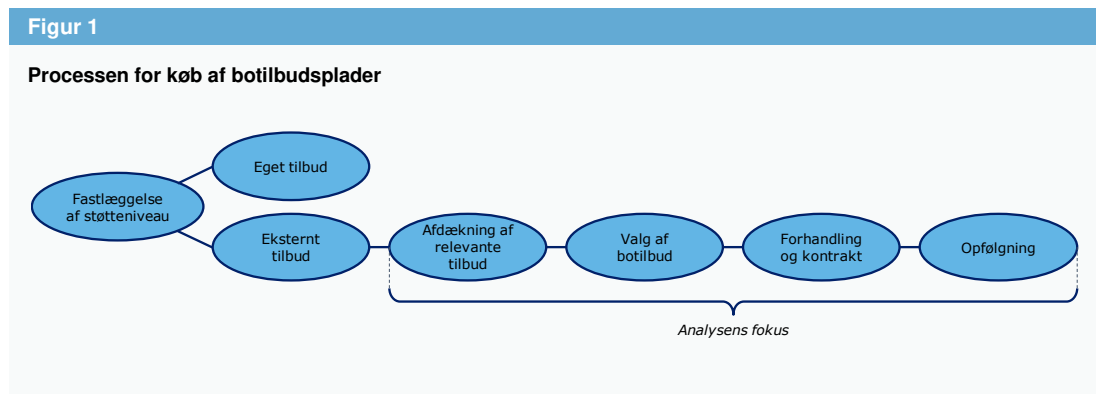
# Kommunernes rolle som købere af botilbudspladser til voksne

## Baggrund og formål

På vegne af Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed har Deloitte gennemført en kortlægning af kommunernes praksis, når kommunerne køber botilbudspladser til voksne på det specialiserede socialområde. Kortlægningen er baseret på interviews, dokumentgennemgang og en spørgeskemaundersøgelse i 14 kommuner.

Når kommunerne køber botilbudspladser på voksenområdet handler det først og fremmest om at finde en botilbudsplads, der tilbyder de ydelser, som matcher borgerens behov, og som har den rette kvalitet. For kommunen handler det også om at sikre, at de vilkår købet foregår under er gennemsigtige, og at borgerens støttebehov og kravene til tilbuddets kvalitet bliver opfyldt til den bedst mulige pris.

Kortlægningen fokuserer på tilvejebringelsen af eksterne botilbudspladser efter servicelovens §107 og §108 eller almenboliglovens §105 (med §85-støtte), *efter at borgerens støttebehov er fastsat*. Sidstnævnte indebærer, at der alene fokuseres på de dele af processen for køb af botilbudspladser, der ligger efter fastsættelsen af borgerens støttebehov herunder fx afdækning af relevante tilbud og valg af botilbud. Analysens fokus er illustreret i figur 1 nedenfor.



Kilde: Deloitte's analyse: Kvalitativ analyse af kommunernes rolle som købere af botilbudspladser til voksne

Formålet med analysen er at undersøge kommunernes praksis som købere af eksterne botilbudspladser og give eksempler på, hvordan nogle kommuner har arbejdet med at styrke køberollen på området.

I de følgende afsnit opsummeres kortlægningen og konklusionerne fra Deloitte's kvalitative analyse af kommunernes rolle som købere af botilbudspladser til voksne. På Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenheds hjemmeside [www.simb.dk](http://www.simb.dk) kan du finde den fulde rapport.

## Kortlægningen af processen for køb af pladser

Der er betydelige forskelle i kommunernes tilrettelæggelse af processen for køb af botilbudspladser til voksne. I alle kommuner indgår dog en række aktiviteter, der kan opdeles i fem separate faser:

1. Fastlæggelse af støttebehov
2. Afdækning af relevante tilbud
3. Valg af botilbud
4. Forhandling og kontrakt
5. Opfølgning

Som nævnt fokuserer Deloittes analyse på processen efter fastlæggelsen af borgerens støttebehov, dvs. fase 2 til 5. Nedenfor gennemgås udvalgte hovedresultater fra kortlægningen af kommunernes proces for køb af eksterne botilbudspladser opdelt på de fire faser - fra afdækning af relevante tilbud til opfølgning.

### Afdækning af relevante tilbud

Afdækningen af relevante tilbud er vigtig, fordi en grundig tilbudsafdækning giver mulighed for at etablere et solidt beslutningsgrundlag, der styrker muligheden for at finde det bedste match; hvor borgerens støttebehov og kravene til tilbuddets kvalitet bliver opfyldt til den bedst mulige pris.

Analysen viser, at kommunerne generelt anvender en bred vifte af kilder og erfaringer til at afdække mulige match mellem borgerens behov og relevante botilbudspladser. Kortlægningen viser imidlertid også, at der er forskel på, hvor opsøgende kommunerne er som led i afdækningen af relevante tilbud. Generelt kan kommunernes tilgange opdeles i tre:

- Mindre opsøgende tilgang: Tilbudsafdækningen beror her på erfaringer med specifikke botilbud og omtale af tilbud fra andre kommuner.
- Mere opsøgende tilgang: Tilbudsafdækningen består her bl.a. i at anvende Google og Tilbudsportalen til at lede efter botilbud, som kommunen ikke på forhånd har kendskab til. Dette er den mest udbredte praksis i kommunerne.
- Mest opsøgende tilgang: Tilbudsafdækningen består i at ringe ud til botilbuddene og andre kommuner eller at besøge eksterne botilbud som led i afdækningen af relevante botilbud.

Flere kommuner peger i den forbindelse på, at en mere opsøgende tilbudsafdækning kan forbedre kvaliteten af tilbudsafsøgningen, men at det også er ressourcekrævende, hvorfor den mest opsøgende tilgang er mindre udbredt. Nogle kommuner peger i analysen også på, at det kan være en fordel at tilrettelægge tilbudsafdækningen på en måde, så der kommer "flere øjne" på sagen, så den enkelte sagsbehandler kan sparre og få bistand hos fx kollegaer, når støttebehov, kvalitet og pris skal matches.

Der er forskel på placeringen af tilbudsafdækningen i processen mellem kommunerne. I de fleste kommuner foretages afdækningen af eksterne tilbud først efter, at muligheden for at anvende egne tilbud er undersøgt. Interne og eksterne tilbud afdækkes dermed sjældent parallelt.

Kortlægningen viser også, at der er forskel på, hvornår tilbudsafdækningen er placeret ift. behandling i visitationsudvalget (som man har i de fleste kommuner). Det sker overordnet set enten: før visitations-

udvalgsmøde, mellem visitationsudvalgsmøder, efter visitationsudvalgsmøde eller uden visitationsudvalg. Deloitte's analyse viser også, at de fire tilgange har hver sine fordele og ulemper. I flertallet af de 14 kommuner foretages afdækningen af relevante tilbud som regel før visitationsudvalgsmødet.

Der kan være forskellige udfordringer forbundet med tilbudsafdækningen. Kortlægningen viser, at der er tre udfordringer som går igen på tværs af kommunerne:

1. Mangel på klar procedure: Kun 3 ud af 14 kommuner svarer, at de i høj grad har en klart formuleret procedure for tilbudsafdækningen. Kommunerne har typisk ikke faste retningslinjer for, hvilke aktiviteter sagsbehandlerne skal foretage som led i afdækningen af relevante tilbud.
2. Opmærksomhed på prisen: 12 ud af 14 kommuner giver udtryk for, at der er en god økonomisk bevidsthed hos dem. Nogle kommuner peger dog på, at det kan være en udfordring at oversætte økonomisk bevidsthed til prisbevidsthed i forbindelse med tilbudsafdækningen.
3. Mangel på samlet viden: Det kan være en udfordring, at der mangler en samlet viden om afdækningen af relevante tilbud. Flere kommuner har ifølge dem selv gode erfaringer med at opbygge et internt katalog over tidligere og eksisterende leverandører.

### **Valg af botilbud**

Kortlægningen viser, at på baggrund af afdækningen af relevante tilbud indstiller sagsbehandleren typisk om valg af botilbud til visitationsudvalget, der træffer beslutning om køb af ekstern botilbudsplads ud fra 1) de indstillede valgmuligheder og 2) forskellige parametre for valget af botilbud.

#### 1) Om valgmuligheder

Analysen viser, at selvom de fleste kommuner har en ambition om at have flere leverandører at vælge i mellem oplever kommunerne imidlertid, at det ikke altid kan lade sig gøre at præsentere flere alternativer, bl.a. pga. geografi eller få ledige pladser i højt specialiserede botilbud.

Flertallet af kommunerne forsøger at imødegå problemet ved at have en politik om altid at præsentere flere alternative botilbudspladser i forbindelse med indstillingen til valg af botilbud. I 10 ud af 14 kommuner præsenteres i gennemsnit 2-3 alternativer, når der skal vælges et botilbud.

#### 2) Om parametre for valget af botilbud

Kommunerne peger i kortlægningen på en række forhold, der har betydning for deres valg af botilbud. Helt overordnet tages der udgangspunkt i borgerens støttebehov og den støtte botilbuddet kan tilbyde. Det handler for kommunen om at finde det bedste match mellem borgerens støttebehov og kvaliteten i botilbuddet til den bedst mulige pris. I den forbindelse fremhæver flere kommuner også en række specifikke parametre, der har betydning for valget, herunder kendskab til botilbuddet, metoder og faglige tilgange, muligheden for forhandling, gennemsigtigheden i vilkår, geografisk placering samt takstniveauet.

Vægtningen af disse parametre varierer på tværs af kommuner, ligesom de ifølge kommunerne kan vægtes forskelligt inden for kommunen i forskellige sager. Fx vægter 12 ud af 14 kommuner geografisk placering højt, mens 9 ud af 14 kommuner giver udtryk for, at de i høj grad benytter botilbud, som de plejer at bruge.

Kommunerne peger på at kontinuerlig benyttelse af samme tilbud kan forbedre samarbejdet og kendskabet til tilbuddet, ligesom det kan være udtryk for, at kommunen har identificeret de botilbud, hvor

der opnås det bedste match. Omvendt kan det potentielt være udtryk for, at kommunerne ikke aktivt overvejer flere muligheder.

### **Forhandling og kontrakt**

Efter valget af botilbud foretages der eventuelt en forhandling om vilkår og pris, hvorefter aftalen fastsættes i en kontrakt. Kortlægningen viser, at forhandling med leverandøren i de fleste kommuner foregår efter, at myndigheden har valgt et givent botilbud. Der gennemføres således i meget begrænset omfang forhandlinger inden valget af botilbud.

Der er forskel på, hvor meget kommunerne gør ud af at forhandle vilkår med de eksterne tilbud. En enkelt kommune forhandler slet ikke, mens de fleste andre kommuner forhandler i et vist omfang, og har det som et indsatsområde at styrke deres forhandlingskompetencer.

Kommunerne fremhæver i forbindelse med kortlægningen tidspres og asymmetrisk information, som de to primære udfordringer i forhandlingssituationen med eksterne botilbud. I forhold til sidstnævnte oplever flere kommuner, at de kan få mere gennemsækelighed og opnå et bedre køb ved at stille krav om at få en redegørelse for takstgrundlaget fra det eksterne botilbud, herunder specifikation af ydelser. I den forbindelse peger kommunerne dog også på, at det kan være uhensigtsmæssigt, hvis der fastlægges et for specifikt støtteniveau i kontrakten, da det kan mindske botilbuddets fleksibilitet til at prioritere indsatsen mellem borgerne på botilbuddet.

Analysen viser også, at de fleste kommuner anvender leverandørernes kontrakter. Således er det kun 5 ud af de 14 kommuner, der anvender en kommunal standardkontraktskabelon med klare rammer til alle eksterne leverandører. Det er ligeledes kun 5 ud af 14 kommuner, der oplever, at priser og vilkår for tillægsydelser i høj grad er specificeret i kontrakterne. Det er flere kommuners oplevelse, at udgifterne i nogle botilbudssager er steget uventet pga. manglende klarhed om tillægsydelser.

Kortlægningen afdækker desuden, at flere af kommunerne har arbejdet med forskellige tiltag for at forbedre kontrakterne og vilkårene for kommunen selv. Nogle kommuner har som nævnt arbejdet med standardkontrakter, mens andre har lavet tjeklister til gennemgangen af kontrakterne med botilbudene, ligesom flere har fokus på at aftale betingelser for genforhandling og opsigelse.

### **Opfølgning**

Når man som kommune har købt en botilbudsplads hos et eksternt tilbud, er det vigtigt, at kommunen følger op på, om borgerens støttebehov dækkes i det valgte botilbud, om borgeren får de ydelser, som kommunen betaler for, og om kvaliteten er som forventet. Det er sagsbehandlerne, der står for opfølgningen, men kortlægningen viser, at i nogle kommuner kan sagsbehandleren få hjælp fra et fagligt team eller medarbejdere med erfaring med leverandørhåndtering i forbindelse med opfølgningen.

Kortlægningen viser, at 8 ud af 14 kommuner mener, at de i høj grad har klare rammer for opfølgningen, ligesom 9 ud af 14 kommuner angiver, at de i høj grad har en systematisk proces for at følge op over for eksterne botilbud. Der er omvendt også kommuner, der ifølge dem selv kun har lav grad af systematik og klare rammer i opfølgningen.

Kommunerne giver også udtryk for, at de tidligere har haft for lidt fokus på opfølgning, og at opfølgning er et centralt prioritetsområde. Generelt har kommunerne haft positive erfaringer med styrket ledelsesmæssig prioritering af sagsbehandlerens opfølgningsaktiviteter, og kommunerne peger i den forbindelse på en række håndtag, der ifølge nogle af kommunerne kan styrke opfølgningen:

- Anvendelse af standardopfølgningsskema: Standardopfølgningsskema kan give klare rammer for, hvordan det eksterne botilbud giver status ved opfølgning.
- Ændre opfølgningsskadencen: Mange kommuner peger på, at det mest effektive instrument for at styrke opfølgningen er ved at ændre opfølgningsskadencen.
- Differentiering i opfølgningen: Nogle kommuner arbejder med differentiering i opfølgningen, hvor fx de midlertidige botilbud, hvor der formodes at være et større potentiale for progression hos borgeren, prioriteres, mens der foretages mindre intensiv opfølgning på andre botilbud, dog inden for de lovgivningsmæssige krav.
- Anvendelsen af SMARTE mål for opfølgningen: SMARTE mål er defineret, som mål der er specifikke, målbare, attraktive, realistiske, tidsbestemte og kan evalueres. Flere kommuner oplever, at SMARTE mål kan få både borgeren og botilbuddet til at tænke med i borgerens udviklingsmuligheder.

## Organisering, kompetencer og ledelsesinformation

Deloitte's kortlægning viser, at flere kommuner har arbejdet med at styrke deres rolle som køber af botilbudspladser til voksne gennem flere tværgående tiltag. Overordnet knytter disse tværgående indsatser sig til kommunernes organisering på området, inddragelse af forskellige kompetencer og brugen af ledelsesinformation. Nedenfor opsummeres flere af de væsentligste fund inden for disse tre kategorier.

### Organisering og kompetencer

Kortlægningen viser, at kommunerne de seneste år generelt har styrket deres kompetencer ud fra en betragtning om, at tilvejebringelsen af botilbud ikke udelukkende er en socialfaglig opgave, men tillige en indkøbsfaglig opgave, der kræver specifikke færdigheder. Således opfatter 10 ud af 14 kommuner i høj grad tilvejebringelsen af eksterne botilbudspladser som et "indkøb".

Der er imidlertid stor variation i, hvordan kommunerne har valgt at styrke deres kompetencer på botilbudsområdet. Det er således kun 5 ud af 14 kommuner, der i høj grad inddrager andre medarbejdere med erfaring for indkøbsdelen af processen, og 6 ud af 14 kommuner, der mener, at de i høj grad har adgang til indkøbsfaglige kompetencer. Kortlægningen viser, at der er forskellige modeller på tværs af kommunerne for inddragelse af mere indkøbsfaglige kompetencer. I flere kommuner anvendes en kombination af disse modeller på samme tid:

- Bred opkvalificering af sagsbehandlere: Hele gruppen af sagsbehandlere har fået tilbudt forhandlingskurser. Ifølge de kommuner, der har valgt at opkvalificere sagsbehandlerne, kan kursusaktiviteter medvirke til at øge medarbejdernes fokus på "købmandskabet" i at tilvejebringe eksterne botilbud, ligesom det kan give sagsbehandlerne konkrete værktøjer til dialogen med eksterne botilbud. Kommunerne der har erfaring med bred opkvalificering af sagsbehandlerne gennem kurser peger dog på, at kurserne ikke kan stå alene.
- Specialisering af sagsbehandlere i særskilt botilbudsteam: Organisere sagsbehandlerne i et særskilt team, der har ansvar for alle sager på botilbudsområdet for at opbygge dybere kendskab til botilbuddene og specialkompetencer inden for bl.a. afdækning af relevante tilbud, forhandling og opfølgning blandt sagsbehandlerne.

- Ansættelse af medarbejdere med forhandlingskompetencer: Medarbejdere med forhandlingskompetencer fungerer som ressourcepersoner, der kan give sparring og input til sagsbehandlerne (fx ift. forhandling) og lede afgrænsede sagsgange (fx ift. kontraktgennemgang), mens det fortsat er sagsbehandlerne, der har hovedansvaret for forhandling og opfølgningen.
- Inddragelse af indkøbsafdeling: En af de 14 kommuner, der indgår i undersøgelsen, har erfaring med at inddrage indkøbsafdelingen, hvor indkøbsafdelingen har bidraget med analyse og udvikling af understøttende værktøjer til sagsbehandlerne fx en standardkontrakt og skema til ydelsesspecifikation til leverandørerne.

Kortlægningen viser altså, at kommunerne anvender en bred vifte af modeller for opbygning og inddragelse af forskellige og specialiserede kompetencer på botilbudsområdet. For nyligt er det i anden sammenhæng blevet kortlagt at nogle kommuner i landet også inddrager ekstern bistand.

### **Ledelsesinformation**

De fleste kommuner peger i analysen på, at ledelsesinformation kan give bedre styring og være gavnligt for købet af botilbudspladser. Konkret peger kommunerne på, at der kan være følgende gevinster ved brugen af ledelsesinformation:

- Forbedret grundlag for at finde det rigtige tilbud til den enkelte borger til den bedste pris.
- Styrket mulighed for at foretage ledelsesmæssige prioriteringer. Fx kan ledelsesinformation bruges til at prioritere opfølgning på særligt komplekse sager.
- Ledelsesinformation kan også anvendes til at forudsige prisudviklingen i de enkelte sager eller på aggregeret niveau. Dertil kan det være med til at forudsige, hvilke typer botilbud kommunen har behov for ud fra en fremskrivning af borgernes støttebehov på aggregeret niveau.

Der er 9 ud af de 14 kommuner, der positivt tilkendegiver, at de sammenligner nøgletal for eksterne og egne tilbud forud for valget af botilbud. Analysen viser dog også, at det er få kommuner, der oplever, at de er kommet i mål med at indsamle og systematisere data og sætte et velfungerende system op for udtrækning, kobling og analyse af relevante data. Flere kommuner har dog arbejdet strategisk på at forbedre udnyttelsen af data til ledelsesinformation på botilbudsområdet.

## Cases og eksempler

Afslutningsvist kan det nævnes, at der løbende igennem rapporten er konkrete cases fra de kommuner, der har deltaget i analysen, ligesom det i en række eksempel-bokse beskrives, hvordan nogle kommuner har arbejdet med køb af eksterne botilbudspladser.

De 14 deltagerkommuner er ikke udvalgt ud fra en betragtning om bedste praksis. Og formålet med de forskellige cases og eksempler har ikke været at undersøge eller vurdere effekten af de enkelte cases eller eksempler. Der er således tale om en afdækning af praksis og de forskellige cases skal dermed alene betragtes som eksempler på, hvordan de deltagende kommuner har arbejdet for at styrke deres rolle som køber af eksterne botilbudspladser til voksne.