



Kvalitativ analyse af kommunernes rolle som købere af botilbudspladser til voksne

Februar 2020

Forord

Denne rapport belyser kommunernes køb af botilbudspladser til voksne i eksterne tilbud. Formålet med analysen er at undersøge kommunernes praksis som købere og fremhæve eksempler på, hvordan nogle kommuner har arbejdet med at styrke køberollen på området.

Analysen kortlægger således tilvejebringelsen af botilbudspladser med fokus på at sikre mest mulig kvalitet, at borgerne modtager de ydelser, kommunerne betaler for, og at det sker til de bedst mulige priser.

Rapporten er udarbejdet af Deloitte for Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed (SIMB) i perioden oktober - februar 2020.

Der er tale om en kvalitativ analyse baseret på dokumentanalyse og interview med i alt 46 nøglemedarbejdere i 14 kommuner. Derudover har de 14 medvirkende kommuner besvaret et spørgeskema, som indgår i analysen og er afrapporteret bagerst i rapporten.

Analysens fund henvender sig bl.a. til ledere og medarbejdere på det specialiserede voksenområde i kommunerne.

Det bemærkes, at kommunerne ikke er udvalgt ud fra at have fx lave afregningspriser eller høj tilfredshed på botilbudsområdet, og de fremhævede eksempler er derfor alene udtryk for, hvad kommunerne selv fremhæver at have positive erfaringer med. Eksempler og cases i rapporten præsenteres på den baggrund alene til inspiration og vil kræve tilpasning til den enkelte kommunes kontekst og behov.

Deloitte vil gerne takke de medvirkende kommuner – Ballerup, Brønderslev, Favrskov, Gentofte, Helsingør, Hjørring, Holstebro, Horsens, Randers, Ringsted, Rudersdal, Skanderborg, Vesthimmerland og Vordingborg – for deres deltagelse i interview og efterfølgende validering af cases.



Indhold

Forord	2
1. Centrale fund	4
2. Indledning	5
3. Processen for køb af pladser	6
3.1. Afdækning af relevante tilbud	8
3.2. Valg af botilbud	12
3.3. Forhandling og kontrakt	16
3.4. Opfølgning	19
4. Tværgående indsatser	23
4.1. Organisering og kompetencer	24
4.2. Ledelsesinformation	29
Bilag 1: Datagrundlag og metode	32
Bilag 2: Resultater fra spørgeskema	35

1. Centrale fund

	Tema	Hovedpointer
Processen for køb af pladser	 <p>Afdækning af relevante tilbud</p>	<p>Kortlægningen viser, at kommunerne har forskellige tilgange til afdækningen af relevante tilbud, herunder hvornår i processen afdækningen er placeret. I de fleste kommuner foretages afdækningen af eksterne tilbud først <i>efter</i>, at muligheden for at anvende egne tilbud er undersøgt. Interne og eksterne tilbud afdækkes dermed ikke parallelt. Derudover er der forskel på, hvornår afdækningen er placeret ift. behandling i visitationsudvalget. I de fleste kommuner afdækker sagsbehandleren tilbud inden første visitationsudvalgsmøde og laver en samlet indstilling til, at borgeren er omfattet af målgruppen, og til et specifikt botilbud. I andre kommuner sætter visitationsudvalget en retning for tilbudsafdækningen, som derefter foretages af sagsbehandleren, fx inden for en fastlagt økonomisk ramme.</p>
	 <p>Valg af botilbud</p>	<p>I valget af botilbud vurderer kommunerne, om borgerens støttebehov kan dækkes i de identificerede tilbud, men derudover vægtes en række parametre, herunder kendskab til tilbuddet, metoder og faglige tilgange, muligheden for forhandling, gennemsigtigheden i vilkår, geografisk placering samt takstniveauet. Hovedparten af kommunerne har desuden en politik om at anvende egne eller geografisk nære tilbud, i det omfang borgerens behov kan dækkes i disse. Derudover er der forskel på, hvordan valget af botilbud fremstilles i indstillingen. Godt halvdelen af kommunerne har en politik om altid at præsentere flere alternative botilbudspadser og ydelsespakker i indstillingen, selvom de ofte oplever, at det kan være vanskeligt at finde tilstrækkelig relevante, ledige pladser.</p>
	 <p>Forhandling og kontrakt</p>	<p>Kommunerne giver udtryk for at have øget fokus på forhandling og kontraktgennemgang i forbindelse med køb af tilbud. Forhandling og kontraktindgåelse foretages typisk af sagsbehandleren med eventuel bistand fra medarbejdere med specialkompetencer på området. Kommunerne peger på, at især tidspres og begrænset viden om tilbuddenes reelle indsats og effekt gør det vanskeligt at forhandle effektivt. Dertil kommer, at de fleste kommuner kun forhandler, <i>efter</i> at visitationsudvalget har tilrådt indstillingen om valg af tilbud, hvilket kan svække kommunernes forhandlingsposition. Kortlægningen viser desuden, at kun ca. en tredjedel af de medvirkende kommuner anvender standardkontrakter med klare rammer for alle eksterne leverandører.</p>
	 <p>Opfølgning</p>	<p>Opfølgning over for eksterne leverandører er ifølge kommunerne et centralt prioritetsområde med henblik på at sikre, at borgeren modtager de ydelser, der betales for, og at støtteniveauet tilpasses i tilfælde af ændret støttebehov. Opfølgningen foretages typisk af sagsbehandleren med eventuel bistand fra et fagligt team eller medarbejdere med erfaring med leverandørhåndtering. Nogle kommuner anvender differentierede opfølgningsindsatser på tværs af borgere, således at de midlertidige botilbudssager med størst progressionspotentiale følges særlig tæt.</p>
Tværgående indsatser	 <p>Organisering og kompetencer</p>	<p>Kortlægningen viser, at kommunerne anvender forskellige (ikke gensidigt udelukkende) modeller til at opbygge de nødvendige kompetencer i myndigheden til at foretage det bedst mulige køb af pladser. Én model består i en opkvalificering af sagsbehandlere gennem bl.a. forhandlings- og leverandørhåndteringskurser. En anden model består i at oprette særskilte botilbudsteams med henblik på at opbygge specialviden og erfaring hos udvalgte sagsbehandlere. En tredje model består i at ansætte medarbejdere med specialkompetencer inden for fx forhandling, kontraktgennemgang, mv. Endelig består den fjerde model, som kun én kommune har erfaring med, i at inddrage kommunens indkøbsafdeling i et analyseprojekt med henblik på at styrke myndighedens køberolle på området.</p>
	 <p>Ledelsesinformation</p>	<p>Kortlægningen viser, at alle kommuner anvender en vis form for dataunderstøttelse og ledelsesinformation i forbindelse med køb af pladser, men at omfanget og opfattelsen af anvendeligheden af dataunderstøttelsen varierer på tværs af kommuner. Kun få kommuner oplever, at de er kommet i mål med at indsamle og systematisere data og opsætte et velfungerende system for udtrækning, kobling og analyse af relevante data.</p>

2. Indledning

Dette kapitel beskriver analysens baggrund og formål samt rapportens fokus og opbygning.

Baggrund og formål

Tilvejebringelsen af botilbudspladser til voksne er en væsentlig og kompleks myndighedsopgave. Den er først og fremmest væsentlig, fordi den har stor betydning for borgernes velfærd og kommunernes økonomi.

Udgifterne til botilbud udgør en betydelig del af de samlede udgifter på det specialiserede voksenområde, og kommunerne har historisk haft svært ved at styre udgifterne på området. Det skal ses i lyset af, at der ifølge de medvirkende kommuner (herefter blot "kommunerne") opleves et pres på botilbudsområdet med flere borgere i målgruppen og flere borgere med komplekse behov. Kommunernes varetagelse af rollen som købere af botilbudspladser har først og fremmest stor betydning for indsatsen for borgerne, men også for økonomien på området.

Derudover er opgaven kompleks, fordi den kræver et samspil af kompetencer bl.a. til vurdering af borgerens støttebehov og evnen til at finde det tilbud, der passer bedst til borgerens støttebehov. For at matche borgerens støttebehov med et botilbud skal disse kompetencer bringes i spil på et komplekst område, hvor kommunerne ikke har fuld information om indholdet af de enkelte eksterne pladser og kun begrænset kontrol med indsats og effekt af tilbuddene. Derfor stiller opgaven store krav til kommunernes kompetencer.

Fælles for de medvirkende kommuner er, at de alle har stort fokus på området. Der er imidlertid betydelig variation i, hvordan kommunerne tilrettelægger og understøtter købet af botilbudspladser. Disse forskelle indikerer, at der er rum for læring på tværs af kommuner med henblik på at styrke kommunernes rolle som købere på botilbudsområdet. Analysen har til formål at undersøge to spørgsmål:

1. Hvad kendetegner kommunernes praksis som købere af botilbudspladser for voksne fra eksterne botilbud?
2. Hvordan kan kommunerne inspirere andre kommuner til at styrke deres rolle som købere af botilbudspladser?

Analysens fokus

Analysen undersøger kommunernes køb af botilbudspladser for voksne hos eksterne botilbud. Dermed er analysen afgrænset til kun at omfatte *voksenområdet*, dvs. ikke børne-/ungeområdet, kun *botilbud*, dvs. tilbud efter servicelovens §107 og §108 eller almenboliglovens §105 (med §85-støtte), og kun kommunernes rolle som købere af *eksterne* botilbud, dvs. ikke anvendelsen af botilbud i egen drift.

Det analytiske fokus er afgrænset til at undersøge tilvejebringelsen af eksterne botilbudspladser *efter* fastlæggelsen af borgerens støttebehov. Det indebærer, at der alene fokuseres på de dele af myndighedsopgaven, der har betydning for købet af botilbud, mens øvrige myndighedsopgaver på botilbudsområdet, herunder fastsættelsen af borgerens behov for støtte, ikke indgår i analysen. Fokus i denne analyse er illustreret i Figur 1 på næste side, der også viser de enkelte faser i processen for køb af eksterne pladser.

Analysen er desuden afgrænset til at belyse kommunernes praksis inden for de gældende politiske og lovgivningsmæssige rammer. Rapporten belyser således ikke mulighederne for at opnå bedre kvalitet og lavere afregningspriser gennem mere grundlæggende ændringer af kommunernes køberolle.

Rapportens opbygning

Rapporten er opdelt i to dele. Første del kortlægger processen for tilvejebringelse af eksterne botilbudspladser. I den forbindelse afdækkes en række faser i processen – fra afdækning af relevante tilbud, valg af tilbud, forhandling og kontraktindgåelse til opfølgning over for tilbuddene.

Rapportens anden del afdækker kommunernes tværgående understøttelse af processen. Det belyses, hvordan kommunerne opbygger og inddrager relevante kompetencer inden for køb fra eksterne leverandører samt anvender data og ledelsesinformation til at understøtte købet af botilbudspladser.

Gennem hele rapporten er der fremhævet eksempler på tiltag og cases til inspiration for kommunerne.

Analysen er baseret på dokumentanalyse, interview og et spørgeskema i 14 kommuner. Datagrundlag, metode og spørgeskemasvar er beskrevet nærmere i bilag.

3. Processen for køb af pladser

Dette kapitel kortlægger processen for køb af botilbud fra eksterne leverandører, identificerer de primære udfordringer for kommunerne og peger på eksempler på, hvad nogle kommuner har arbejdet med.

Den overordnede proces

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

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

En typisk sag starter hos sagsbehandleren, der udreder borgerens støttebehov – typisk i samråd med et fagligt team eller ledelsen i myndigheden.

Til at udrede borgerens støttebehov anvender kommunerne voksenudredningsmetoden (VUM), der både kan anvendes til borgere med fysiske og psykiske funktionsnedsættelser. VUM giver sagsbehandleren en struktureret viden om borgerens udfordringer, ressourcer og ønsker, hvilket skaber grundlag for at vurdere borgerens kompetencer og behov.

Som illustreret i Figur 1 har sagsbehandleren efter fastlæggelsen af støttebehovet til opgave at undersøge, hvilke ledige botilbudspladser der matcher borgerens støttebehov. Det kan enten være en botilbudsplads i et af kommunens egne tilbud eller et eksternt tilbud, dvs.

Midlertidige botilbud

Midlertidige boformer tilbydes efter §107 i serviceloven til borgere med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer. Borgeren skal have behov for hjælp til behandling, daglige funktioner eller pleje. Borgere i §107-tilbud har ikke frit valg af leverandør.

Længerevarende botilbud

Længerevarende boformer kan tilbydes efter §108 i serviceloven eller §105 i almenboligloven. §108-tilbud ydes til borgere med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, der har behov for omfattende hjælp til almindelige, daglige funktioner eller pleje, omsorg eller behandling.

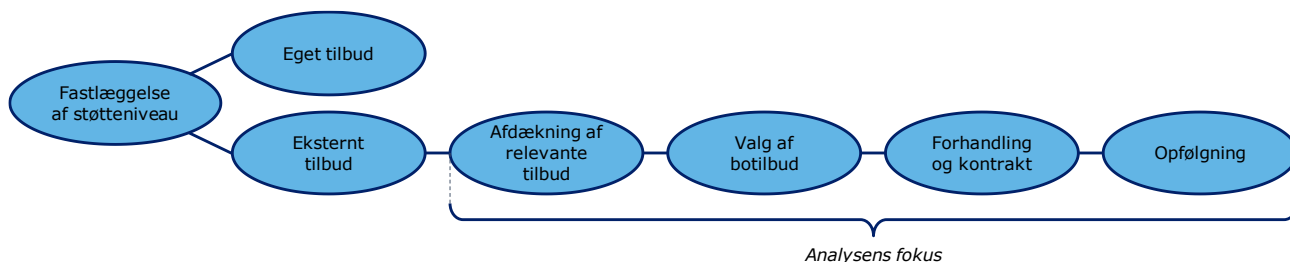
Borgere i §108-tilbud har ret til frit valg af bolig (dog maksimalt op til 30 pct. dyrere end kommunens anviste plads) og har et boligdokument med lejerlignende rettigheder. Udvisitering kræver som udgangspunkt borgerens samtykke.

Botilbud efter §105 i almenboligloven (med §85-støtte efter serviceloven) ydes til personer med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. Borgeren får ophold i en almen plejebolig og har lejekontrakt og lejerrettigheder. Udvisitering kræver som udgangspunkt samtykke.

en plads udbudt af en anden kommune, en selvejende institution, et regionalt tilbud eller en privat leverandør.

Denne analyse fokuserer alene på den proces, der ligger *efter* fastlæggelsen af borgerens støttebehov, hvor kommunen skal købe en plads hos et eksternt tilbud. Her handler det for sagsbehandleren om at finde det tilbud, der har den rette kvalitet, og hvor borgerens

Figur 1: Processen for køb af pladser



støttebehov bliver opfyldt til den bedst mulige pris. Desuden omfatter processen den efterfølgende opfølgning med det valgte tilbud med henblik på at sikre, at borgeren får den ydelse, som kommunen betaler for.

Det skal bemærkes, at der på tværs af kommunerne er adskillige underliggende varianter på delprocesniveau, ligesom processen kan forløbe på forskellig vis fra sag til sag i den enkelte kommune.

Derudover er der forskel på, hvor systematisk processen forløber. De fleste kommuner har formuleret arbejdsgangsbeskrivelser for tilvejebringelsen af botilbudspladser. Således giver 10 ud af 14 kommuner udtryk for, at de har klart formulerede arbejdsgangsbeskrivelser for processen, jf. Figur 2.

De følgende afsnit beskriver forskelle og ligheder mellem kommunerne i de fire faser af processen og identificerer udfordringer og eksempler på forbedringstiltag. Derudover beskrives en række cases med inspiration til værktøjer og eksempler på tiltag til at understøtte processen for køb af eksterne botilbudspladser.

Figur 2: Arbejdsgangsbeskrivelser



3.1. Afdækning af relevante tilbud

Afdækningen af relevante tilbud sker typisk i to adskilte faser, hvor kommunen indledningsvist undersøger muligheden for at dække borgerens behov i egne tilbud og først derefter undersøger mulighederne blandt eksterne leverandører. Således giver 13 ud af de 14 adspurgte kommuner udtryk for, at de har en politik om at prioritere egne tilbud, hvis borgerens behov kan dækkes lige så godt internt som eksternt, jf. Figur 3.

Uafhængigt af ovenstående er afdækningen af relevante tilbud vigtig, fordi en grundig tilbudsafdækning giver mulighed for at etablere et solidt beslutningsgrundlag med flest mulige alternativer at vælge imellem. Det påvirker muligheden for at finde det bedste match, hvor borgerens støttebehov og kravene til tilbuddets kvalitet bliver opfyldt til den bedst mulige pris.

Der kan i den forbindelse sondres mellem dybden og bredden i tilbudsafdækningen. En dyb afsøgning dækker over, at indholdet og kvaliteten af ydelsen hos et bestemt tilbud er belyst til bunds, fx ved at undersøge tilsynsrapporter, oplysninger på Tilbudsportalen, egne og andre kommuners erfaringer, etc.

En bred tilbudsafdækning indebærer, at mulighederne afdækkes blandt en bred vifte af potentielle tilbud – både interne og eksterne. Det giver i sidste ende mulighed for at fravælge tilbud, hvor pris og kvalitet ikke står mål med hinanden.

Generelt afsøger kommunerne mulighederne både i dybden og bredden. Der er dog betydelige forskelle i kommunernes praksis. Det drejer sig særligt om inddragelsen af forskellige medarbejdergrupper, placeringen af tilbudsafdækningen i processen for købet af botilbudspladsen samt aktiviteterne i selve tilbudsafdækningen.

Inddragelse af medarbejdere

Det er typisk den enkelte sagsbehandler, der undersøger mulighederne for at finde relevante tilbud, der kan matche borgerens behov. I enkelte af de medvirkende kommuner er der oprettet særlige botilbudsteams med sagsbehandlere, som har særlig viden og erfaring med tilbudsområdet, og som bl.a. står for tilbudsafdækningen. Fx har én kommune oprettet et særskilt botilbudsteam, der udelukkende har opgaver relateret til eksterne botilbudssager, herunder bl.a. tilbudsafdækning blandt eksterne leverandører, jf. Case 8 på s. 25.

I hovedparten af kommunerne er opgaven imidlertid placeret blandt sagsbehandlere, der også dækker andre sager og dermed ikke nødvendigvis har opbygget indgående kendskab til de eksterne tilbud. Sagsbehandlere kan dog ofte få sparring og bistand hos kollegaer, i faglige teams eller i visitationsudvalget. Derudover har nogle kommuner tilknyttet medarbejderressourcer, der kan bistå sagsbehandleren i forbindelse med tilbudsafdækningen. Én kommune har ansat forhenværende ledende medarbejdere fra botilbud, som bl.a. bidrager til at finde relevante eksterne botilbud, jf. Case 1.

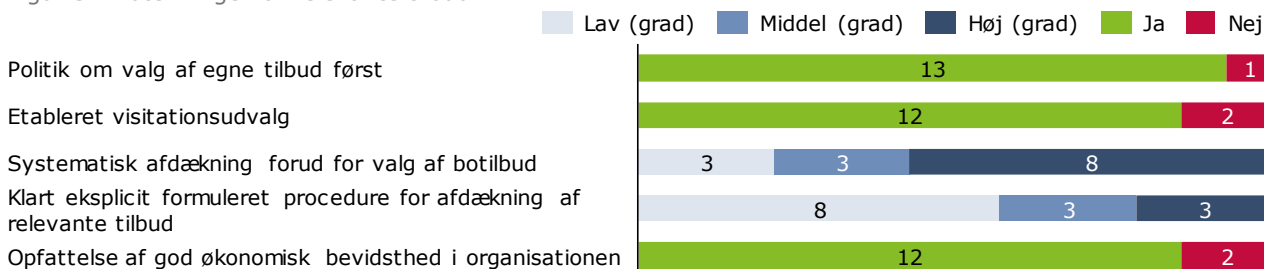
Kommunerne peger generelt på, at det kan være en fordel at tilrettelægge tilbudsafdækningen på en måde, så der kommer "flere øjne" på sagen, når støttebehov, kvalitet og pris skal matches.

Eksempel: Flere kommuner oplever, at det er gavnligt at have flere personer inde over tilbudsafdækningen, særligt hvis der er tale om afdækning af pladser målrettet borgere med meget komplekse behov.

Placering i processen for køb af pladser

Hovedparten af kommunerne anvender ledige pladser i egne botilbud, i det omfang borgerens behov kan mat-

Figur 3: Afdækningen af relevante tilbud



Case 1: Inddragelse af medarbejdere med erfaring fra botilbud til afdækning af relevante tilbud i Favrskov Kommune

Sparring med ressourcepersoner med driftserfaring kan øge kommunens viden om leverandører og indhold af takster. Favrskov Kommune har ansat to handicap- og psykiatrimedarbejdere, der har erfaring fra drift af botilbud. Begge medarbejdere har ledelseserfaring fra botilbud og kender derfor botilbudsområdet fra et udførerperspektiv. Formålet med at ansætte medarbejderne er at bringe erfaringer fra driften af botilbud ind i myndigheden for blandt andet at hjælpe med at finde og besøge relevante botilbud og sikre det bedst mulige match. Favrskov Kommune prioriterer at bruge tid på at finde det rigtige match til borgeren, hvilket medarbejderne ifølge kommunen er særligt dygtige til. Derudover bistår medarbejderne bl.a. sagsbehandlerne i forbindelse med opfølgning på borgeren.

- **Fordele:** Sagsbehandlerne kan få sparring med ressourcepersoner, der har indgående kendskab til faglige tilgange og metoder samt indholdet af botilbuddenes takststrukturer. Derudover nævner kommunen, at medarbejdernes erfaring giver dem mere autoritet til at forhandle med eksterne leverandører, både i forbindelse med indgåelse af kontrakt og som led i opfølgningen. Endelig kan de bidrage til at styrke den økonomiske bevidsthed i myndigheden.
- **Opmærksomhedspunkter:** Sagsbehandlerne kan potentielt opleve, at en del af deres faglighed og autonomi bliver reduceret, når disse medarbejdere indgår som en integreret del af tilbudsafdækningen og opfølgningen. Forventningsafstemning er derfor vigtig.

ches internt. Derfor sker tilbudsafdækningen af eksterne botilbud som regel først, *efter* at egne botilbud er blevet overvejet.

Placeringen af tilbudsafdækningen i processen varierer mellem kommunerne, men der kan overordnet identificeres fire tilgange for tilbudsafdækningen; før visitationsudvalgsmøde, mellem visitationsudvalgsmøder, efter visitationsudvalgsmøde eller uden visitationsudvalg.

Før visitationsudvalgsmøde

I de fleste af de adspurgte kommuner foretages afdækningen af relevante tilbud som regel forud for møde i visitationsudvalget. I så fald udarbejder sagsbehandleren typisk en samlet indstilling, der dels indstiller til, at borgeren er omfattet af målgruppen for botilbud, dels indstiller til valg af et specifikt botilbud ud fra tilbudsafdækningen. På forhånd kan der eventuelt sparreres om støtteniveau og forventet pris med et fagligt team eller en fagkoordinator. Sagsbehandleren har således undersøgt mulighederne for relevante tilbud inden mødet, men der kan evt. foretages en uddybende tilbudsafdækning på bagkant af visitationsudvalgsmødet.

Kommunerne peger på, at en potentiel udfordring ved denne tilgang består i, at fastlæggelsen af støtteniveau kan blive påvirket af, hvilke ledige pladser der findes – frem for af borgerens støttebehov. Omvendt nævner flere kommuner, at tilbudsafdækning inden forelægges for visitationsudvalget kan afværge, at sagen skal forelægges to gange.

Mellem visitationsudvalgsmøder

En anden tilgang består i, at der først bliver indstillet separat til visitationsudvalget om, at borgeren er omfattet af målgruppen for botilbud. Hvis visitationsudvalget tiltræder indstillingen om målgruppe, foretages afdækningen af relevante tilbud derefter. Derpå går sagen endnu engang på visitationsudvalgsmøde, hvor der træffes afgørelse om valg af specifikt tilbud.

Nogle kommuner problematiserer at vende samme sag på to visitationsudvalgsmøder, da det kan være tidskrævende og ikke altid skaber merværdi. En fordel ved tilgangen er omvendt, at sagsbehandleren kan få retning og sparring fra visitationsudvalget forud for afdækningen af relevante tilbud.

Efter visitationsudvalgsmøde

En tredje tilgang består i, at tilbudsafdækningen foretages, efter at visitationsudvalget har godkendt borgeren som omfattet af målgruppen, men uden at sagen som udgangspunkt skal forelægges endnu engang. Her bliver der typisk sat en makspris eller et prisspænd på sagen, som sagsbehandleren efterfølgende kan tilvejebringe et botilbud inden for rammen af. En leder med bevillingskompetence skal derefter formelt godkende det identificerede tilbud. Denne praksis er mindre udbredt, men anvendes i enkelte kommuner i mindre komplekse sager, hvor leder og sagsbehandler har en klar fælles forståelse af mulige tilbud.

Tilgangen kan ifølge kommunerne give udfordringer, da sagsbehandleren kan blive låst med nogle uholdbare

muligheder, der ikke lever op til kommunens serviceniveau eller borgerens behov, og at ledelsen kan mangle styring med valget af tilbud. Flere kommuner peger på, at udstikning af en økonomisk ramme fra visitationsudvalget, inden for hvilken sagsbehandleren kan afdække relevante tilbud, i nogle tilfælde kan risikere at sætte økonomien – frem for borgerens behov – i centrum og lede til, at der afsøges enten for 'billige' tilbud, der ikke kan matche borgerens behov og derfor ikke er relevante, eller for 'dyre' tilbud, hvor den økonomiske ramme udnyttes fuldt ud, selvom det ikke nødvendigvis er påkrævet for at dække borgerens behov. Fordelen ved denne tilgang er ifølge kommunerne omvendt, at sagsbehandleren arbejder inden for en klar økonomisk ramme, kan få sparring med visitationsudvalget og kan opnå højere prisbevidsthed, inden afdækningen af relevante tilbud finder sted.

Uden visitationsudvalg

En fjerde tilgang består i, at der i visse kommuner ikke er oprettet et visitationsudvalg med beslutningskompetence på botilbudsområdet. Det gælder i 2 ud af de 14 kommuner i undersøgelsen, jf. Figur 3. I så fald kan afdækningen af relevante tilbud ligge flere steder i processen. Tilbudsafdækningen foretages stadig af sagsbehandleren, der i stedet indstiller målgruppe og specifikt tilbud til fx myndighedschefen – enten samlet eller separat.

En mulig fordel med denne model består ifølge nogle kommuner i, at det kan give fleksibilitet og mindske tidskrævende arbejdsgange – fx i mindre kommuner med færre sager, hvor etablering af et visitationsudvalg kan forekomme unødvendigt. Ifølge flere kommuner kan en udfordring ved ikke at have et visitationsudvalg dog være, at der mangler et centralt organ og en klar procedure i beslutningsprocessen.

Aktiviteter i tilbudsafdækningen

Generelt anvender kommunerne en bred vifte af kilder og erfaringer til at afdække mulige match mellem borgerens behov og relevante botilbudspladser. Der er imidlertid forskel på, hvor opsøgende kommunerne er som led i afdækningen af relevante tilbud.

Enkelte kommuner har en mindre opsøgende tilgang. Tilbudsafdækningen beror her på erfaringer med specifikke botilbud og omtale af tilbud fra andre kommuner.

En mere opsøgende tilgang består i bl.a. at anvende Google og Tilbudsportalen til at lede efter botilbud, kommunen ikke på forhånd har kendskab til. Det kan gøres ved at gennemgå botilbuddets egne beskrivelser af faglige tilgange og metoder, årsrapporter, tilsynsrapporter, fordeling af faggrupper (pædagoger, SOSU-

assistenter, uddannede mv.) og gennemstrømning af medarbejdere hos botilbuddet. Dette er den mest udbredte praksis i kommunerne.

Den mest opsøgende tilgang består i at ringe ud til botilbuddene og andre kommuner eller at besøge mulige eksterne botilbud allerede som led i afdækningen af relevante botilbud, og inden borgeren bliver inddraget. Som én kommune udtrykker det:

"Det er nemmest at vurdere et tilbud, hvis man oplever det med egne øjne."

Mere opsøgende tilbudsafdækning af alternative informationskilder kan forbedre kvaliteten af tilbudsafsøgningen. Den mest opsøgende tilgang kan dog være ressourcekrævende og er derfor mindre udbredt.

Eksempel: Nogle kommuner anvender alternative informationskilder udover Tilbudsportalen. Fx hentes information ved at besøge og ringe til botilbud og andre kommuner.

På tværs af kommunerne peges der på tre primære udfordringer i afdækningen af relevante tilbud:

1. Mangel på klar procedure

Godt halvdelen af kommunerne giver udtryk for, at de foretager en systematisk tilbudsafdækning forud for valg af botilbud. Således mener 8 ud af 14 kommuner, at de har en høj systematik i afdækningen af relevante botilbud. Omvendt har kun 3 ud af 14 i høj grad en klart formuleret procedure for afdækningen, jf. Figur 3.

Kommunerne har typisk ikke faste retningslinjer for, hvilke aktiviteter sagsbehandlerne skal foretage som led i afdækningen af relevante tilbud (fx søgning på Tilbudsportalen), eller tjeklister for, hvilke forhold der skal belyses som led i afdækningen (fx bemærkninger i tilsynsrapporter). Størstedelen af kommunerne peger dog på, at sagsbehandlerne har en klar opfattelse af, hvilke aktiviteter, de forventes at foretage som led i tilbudsafdækningen – selvom aktiviteterne ikke er formaliseret.

Kommunerne giver samtidig udtryk for, at det i høj grad er op til den enkelte sagsbehandler at planlægge, *hvordan* og *hvornår* afdækningsaktiviteterne foretages. Guidelines og tjeklister kan ifølge kommunerne bidrage til at skabe en mere klar procedure for afdækningen.

Eksempel: Flere kommuner peger på, at guidelines og tjeklister kan være med til at skabe en mere systematisk proces for tilbudsafdækningen.

2. Opmærksomhed på prisen

Afdækningen af relevante tilbud tager afsæt i støttebehovet hos borgeren. Samtidigt er der et naturligt fokus på at opnå den rette støtte til borgeren til den bedst mulige pris. Kommunerne oplever generelt, at der er en god økonomisk bevidsthed i myndigheden på tværs af ledelse og medarbejdere. Således giver 12 ud af 14 kommuner udtryk for, at der er en god økonomisk bevidsthed i organisationen, jf. Figur 3.

Flere kommuner peger dog på, at det er en fortsat ledelsesmæssig opgave at oversætte den generelle økonomiske bevidsthed til opmærksomhed på prisen hos sagsbehandlerne under tilbudsafdækningen.

Det kræver ifølge kommunerne en gradvis kulturændring at styrke prisbevidstheden, så der opnås den rette støtte til den bedst mulige pris. Det kræver strategiske overvejelser om organisering og opbygning af kompetencer i myndigheden. Kommunerne peger dog på, at visse mindre tiltag også kan skubbe på udviklingen. Fx kan det øge prisbevidstheden, hvis man i kommunen har nogle priskategorier, der viser, hvad

forskellige ydelser "normalt" koster, jf. Case 2. Priskategorier kan ifølge kommunerne øge sagsbehandlerne opmærksomhed på prisen og forståelsen af takststrukturen, som kan være relativt kompleks.

Eksempel: Priskategorier kan ifølge flere kommuner være med til at tydeliggøre, hvad bestemte ydelser "normalt" koster.

3. Mangel på samlet viden

Derudover har flere kommuner gode erfaringer med at opbygge et internt katalog over tidligere og eksisterende leverandører. Et sådant erfaringsdokument kan øge sagsbehandlerne mulighed for at erhverve sig relevant information om leverandørerne og dermed øge kvaliteten i afdækningen af relevante tilbud.

Eksempel: Ifølge nogle kommuner kan et internt katalog over erfaringer med leverandører fungere som "vidensbank" for kommunen.

Case 2: Brug af priskategorier til understøttelse af sagsbehandlerne i Gentofte Kommune

Gentofte Kommune har udarbejdet priskategorier for typiske dagstakster for køb af §107- og §108-tilbud hos eksterne leverandører. Priskategorierne angiver et prisspænd for, hvad kommunen kategoriserer som en "lav", "mid-del", "høj" og "ekstraordinær" høj dagstakst for botilbud. Priskategorierne indgår i drøftelserne på kommunens visitationsudvalg, hvor indstillende sagsbehandler deltager og på forhånd har sat en takstkategori på sagen. Formålet med udarbejdelsen af priskategorier har været at i) skabe en fælles forståelse i myndigheden om sammenhængen mellem støttebehov og prisniveauet for eksterne tilbud, ii) højne den generelle økonomiske bevidsthed blandt især sagsbehandlerne, samt iii) understøtte et ensartet serviceniveau på tværs af sager.

Priskategorierne kan indgå på to måder i visitationsprocessen. Tidligere tog visitationsudvalget alene stilling til, hvorvidt en borger var omfattet af målgruppen, samt hvilken priskategori borgeren skulle indplaceres i. Derefter fik sagsbehandleren til opgave at tilvejebringe et botilbud inden for den aftalte økonomiske ramme, dog med endelig godkendelse af ledelsen. I dag anvender Gentofte Kommune i stedet primært priskategorierne som et økonomisk pejlemærke og som grundlag for faglige og økonomiske drøftelser, men ikke som en økonomisk ramme for sagsbehandlerne afdækning af relevante tilbud. Således tager visitationsudvalget i dag både stilling til målgruppe og valg af specifik leverandør, idet sagsbehandlerne nu skal indstille to specifikke leverandører.

- **Fordele:** Brug af priskategorier som grundlag for afdækningen af relevante tilbud kan styrke den fælles forståelse af sammenhængen mellem støttebehov og takstniveau, øge den generelle prisbevidsthed i organisationen og understøtte et ensartet serviceniveau.
- **Opmærksomhedspunkter:** Gentofte Kommunes erfaring er, at redskabet har styrket bevidstheden om, i hvilken kategori borgeren ligger, men at det ikke nødvendigvis har styrket sagsbehandlerne generelle økonomiske bevidsthed. Derudover fremhæver kommunen, at brugen af priskategorier som økonomisk ramme for en efterfølgende afdækning af relevante tilbud kan stille sagsbehandleren i en svær situation og kortslutte visitationsprocessen, hvis der ikke kan findes et tilbud inden for rammen. Derfor anbefaler kommunen i stedet alene at anvende priskategorier som dialogværktøj.

3.2. Valg af botilbud

På baggrund af afdækningen af relevante tilbud indstiller sagsbehandleren typisk om valg af botilbud til visitationsudvalget, der træffer beslutning om køb af eksternt botilbudspads. Kommunernes praksis varierer her på en række dimensioner. Der kan overordnet sondres mellem selve beslutningsprocessen for valget af eksternt botilbud og rammerne for beslutningen. Førstnævnte handler om, hvordan, af hvem og på hvilken baggrund beslutningen træffes. Med rammerne for beslutningen henvises til, hvilke vilkår kommunerne har for at sikre det bedst mulige match til borgerens behov.

Beslutningsproces for valg af tilbud

I beslutningsprocessen for valg af tilbud er der på tværs af kommuner forskel på, hvordan indstillingen præsenteres, hvem der træffer beslutningen, samt hvilke parametre der indgår i valget af leverandør.

Præsentation af indstilling

De fleste kommuner har en ambition om at have flere leverandører at vælge mellem. I praksis 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. Det er dog sjældent hensigtsmæssigt kun at have én plads at vælge mellem, fordi det fjerner muligheden for at vælge det botilbud, der tilbyder det bedste match mellem borgernes behov, kvalitet, pris og gennemsigtighed.

Godt halvdelen af kommunerne har af samme årsag en politik om altid at præsentere flere alternative botil-

budspladser og ydelsespakker i forbindelse med indstillingen til valg af botilbud. Således har 8 ud af 14 kommuner en politik om, at der om muligt præsenteres fx 2-3 alternativer i indstillingen. I 10 ud af 14 kommuner præsenteres der typisk 2-3 alternative leverandører og ydelsespakker, når der skal vælges et botilbud, mens der i 3 kommuner kun typisk indgår ét tilbud i indstillingen, jf. Figur 4.

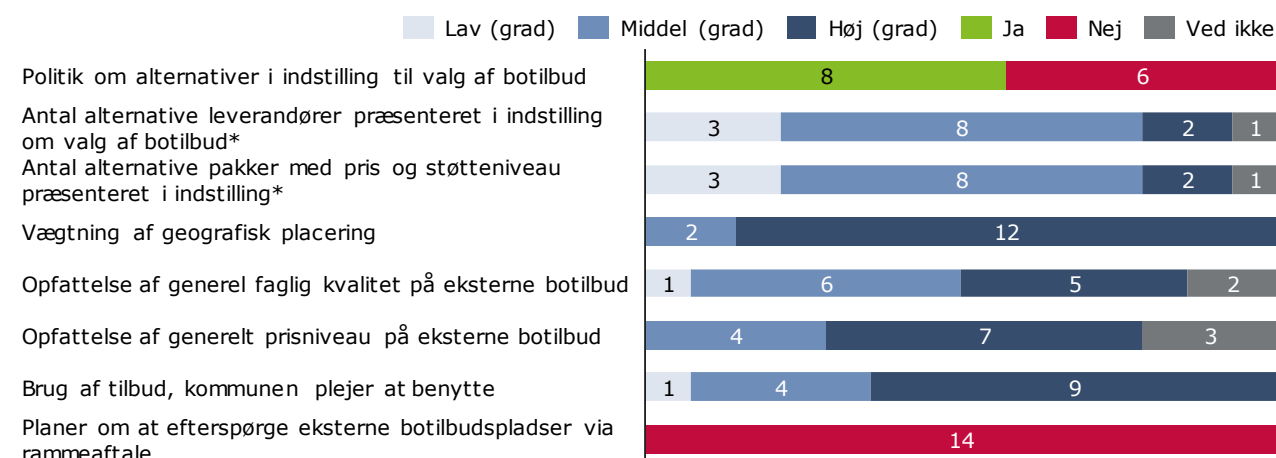
En kommune har fx en regel om, at der altid skal indstilles ét internt, ét eksternt og ét valgfrit andet botilbud. En anden kommune har en regel om, at sagen ikke godkendes til behandling af visitationsudvalget, hvis der ikke er mindst to tilbud at vælge imellem. Hvis der ikke er ledige pladser, kan der præsenteres et tilbud uden ledig kapacitet med henblik på sammenligning af ydelser, kvalitet, gennemsigtighed og pris.

Eksempel: Godt halvdelen af de medvirkende kommuner har en politik om at præsentere alternativer i indstillingen til valg af botilbud – med eller uden ledige pladser.

Beslutningskompetence

I de fleste kommuner er der oprettet et visitationsudvalg, der har beslutningskompetencen til at bevilge et botilbud og vælge leverandør. Således er der oprettet visitationsudvalg i 12 ud af 14 kommuner, jf. Figur 3 på s. 8.

Figur 4: Valg af botilbud



*Lav svarer til 1 indstillet botilbud, middel svarer til 2 og høj svarer til 3.

Visitationsudvalget kan have forskellige sammensætninger, men typisk deltager myndighedschefen, den indstillende sagsbehandler og forskellige øvrige medarbejdere fra kommunen, fx faglige konsulenter, økonomimedarbejdere, forhandlingskonsulenter, kontraktmedarbejdere, controller, el.lign.

Flere kommuner har god erfaring med at have et visitationsudvalg, fordi det kan sikre ens visitationsstandarder, det bedste match med borgerens behov samt øge den økonomiske bevidsthed i processen.

Eksempel: Flertallet af kommunerne har etableret et visitationsudvalg, hvilket bl.a. kan skabe en central beslutningsproces for valget af botilbud.

Derudover har flere kommuner god erfaring med at inddrage nuværende ledere fra egen drift i beslutningsprocessen. Det kan bl.a. bidrage med viden om eksterne tilbuds faglige tilgange og metoder, jf. Case 3.

Eksempel: Nogle kommuner har gode erfaringer med at udnytte viden og erfaringer i egen drift ved valg af tilbud, fx ved at invitere repræsentanter fra egen kommune med på visitationsmøder.

Parametre for valg af botilbud

Kommunerne peger 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. Kommunerne fremhæ-

Case 3: Sparring med egen drift om valg af tilbud i Holstebro Kommune

Holstebro Kommune har en dialogbaseret BUM-model med tæt involvering af egen drift i såvel interne som eksterne botilbudssager samt om alternative botilbudslignende tilbud. Formålet med det tætte samarbejde er at sikre faglig sparring mellem sagsbehandlere og egen drift. Driften inddrages dels i drøftelser om målgruppe og støttebehov, dels i dialogen om valg af botilbud, herunder som faglig sparringspartner i forbindelse med valg af eksterne tilbud. Inddragelsen sker som led i to faser i processen med at tilvejebringe botilbud:

Fastlæggelse af støttebehov. Driften inddrages efter behov som faglig sparringspartner for sagsbehandlerne i forbindelse med målgruppeafklaring og vurdering af støttebehov. Efter kommunens opfattelse er denne inddragelse særlig nyttig i sager, hvor borgeren har særlige problemstillinger, eller hvor der skal udvikles alternative tilbud.

Valg af tilbud. Kommunen har udviklet en formaliseret inddragelse af driften i forbindelse med vurdering af botilbud og muligheden for iværksættelse af alternative foranstaltninger. Centerledere og funktionsledere fra kommunens egne driftscentre deltager på myndighedens dialog- og visitationsmøder i sager, hvor målgruppen er inden for deres funktionsområde. Møderne har til formål at: i) bevilge og matche konkrete tilbud til borgeren, ii) drøfte mulige alternativer, iii) aftale takst, tidsperspektiv og første opfølgning, samt iv) drøfte faglige udfordringer i komplekse sager. Hvis sagsbehandler indstiller til et eksternt tilbud, bistår centerlederen med at vurdere matchet med borgernes behov, tilbuddets kvalitet og takstniveauet.

- **Fordele:** Holstebro Kommune oplever, at det tætte samarbejde med egen drift giver en række fordele sammenlignet med kommunens tidligere erfaringer med en skarpere opdelt BUM-model, herunder i) *øget viden:* Efter myndighedens oplevelse bidrager den tætte faglige sparring med specialiseret viden om faglige tilgange og metoder samt indblik i, hvilke indsatser eksterne leverandører ville skulle levere, ii) *tillidsfuldt samarbejde:* Myndigheden har en oplevelse af, at den tidlige og formaliserede inddragelse af driften har ført til et tillidsfuldt samarbejde mellem myndighed og drift, iii) *fælles mål:* Myndigheden i Holstebro Kommune peger endvidere på, at der er skabt en god økonomisk bevidsthed og fælles bundlinje på tværs af myndighed og egen drift. En anden deltagerkommune, hvor egne udførere ikke inddrages i samme grad, oplever omvendt, at myndighed og drift ikke arbejder efter fælles mål, hvilket gør det vanskeligere at foretage en effektiv styring af området.
- **Opmærksomhedspunkter:** En potentiel ulempe ved modellen er "hjemmeblindhed". Der kan ifølge nogle kommuner være en risiko for hjemmeblindhed ved at have en så tæt og formaliseret inddragelse af egen drift. En for tæt inddragelse kan skabe en u hensigtsmæssig tilbøjelighed til at anvende egne tilbud og kun købe eksterne pladser, når der ikke er ledig kapacitet internt. Dermed risikerer beslutningen om valg af botilbud at blive et resultat af andre hensyn end borgerens behov. Et tæt samarbejde med egen drift som i Holstebro Kommune kræver, at ledere i myndighed og drift afsætter ressourcer til at føre tæt og kontinuerlig dialog. Derudover har modellen de bedste forudsætninger for at skabe værdi i kommuner, der har en stor og varieret portefølje af egne tilbud, og som har en strategi om fagligt at vurdere interne tilbuds egnethed først.

ver dog en række øvrige parametre, der har betydning for valget af leverandør. Det drejer sig om 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. Ifølge kommunerne er det svært at adskille parametrene fra hinanden, fordi de ofte er tæt knyttet sammen.

Fx vægter 12 ud af 14 kommuner geografisk placering højt, jf. Figur 4. Det kan ifølge kommunerne i nogen grad knyttes sammen med økonomiske hensyn (fx lavere transportomkostninger ved opfølgning mv.) men særligt faglige hensyn og de fordele, der kan ligge i denne nærhed (fx bedre mulighed for inddragelse af pårørende og netværk):

“Ofte [søger vi efter, red.] tilbud, hvor pårørende er tæt på. De har holdninger og viden, som kan indgå meget bedre, hvis borgeren er tæt på og i kommunen. I sidste ende er det livskvalitetsforbedrende.”

I valget af botilbud har kommunerne forskellige opfattelser af det faglige niveau og prisen på de eksterne leverandører. Således vurderer 11 ud af 14 kommuner, at eksterne botilbud har middel eller højt fagligt niveau, og 11 ud af 14 kommuner oplever tilsvarende, at prisen er middel eller høj sammenlignet med kommunens egne tilbud, jf. Figur 4. Det skal ifølge kommunerne ses i lyset af, at de i højere grad anvender eksterne tilbud i mere komplekse sager med større behov for specialisering.

Kvalitet og pris har betydning for, hvilke botilbud kommunerne vælger. Fx fravælger én kommune typisk private eksterne leverandører, fordi de har mindre tillid til, at de private leverandører følger op ved progression hos borgeren. Andre kommuner har en opfattelse af, at den faglige kvalitet kan være højere på særligt de regionale og private tilbud, der typisk er mere specialiserede.

Derudover benytter kommunerne i høj grad de botilbud, de har erfaring med. Således giver 9 ud af 14 kommuner udtryk for, at de i høj grad benytter botilbud, som de plejer at bruge, jf. Figur 4.

Kontinuerlig benyttelse af samme tilbud kan ifølge kommunerne forbedre samarbejdet og kendskabet til tilbuddet, ligesom det kan være udtryk for, at kommunen har identificeret de botilbud, hvor der opnås det bedste match mellem borgenes behov, kvalitet og pris

samt gennemsigtighed omkring, at borgerne rent faktisk får de ydelser, som kommunen betaler for. Omvendt kan det potentielt være udtryk for, at kommunerne ikke aktivt overvejer alle relevante muligheder.

Opfattelsen af, hvad der er afgørende for valget af botilbud, varierer betydeligt – også blandt repræsentanter fra samme kommune. Det fremstår samtidig ikke gennemsigtigt, hvilke parametre der lægges til grund, og hvordan de vægtes. Der kan skabes mere transparens om grundlaget for valg af tilbud ved at formulere faste parametre for beslutningen.

Eksempel: Det kan overvejes, om der kan skabes mere transparens og forudsigelighed i beslutningsprocessen ved at beskrive de parametre, der anvendes til at evaluere forskellige alternativer.

Rammer for valg af botilbud

Udover at styrke selve beslutningsgrundlaget kan kommunerne også arbejde aktivt med at forbedre rammerne for beslutningen. Det drejer sig om at imødegå nogle af de udfordringer, kommunerne oplever i relation til de eksterne leverandører, herunder at kommunerne indimellem kun har få relevante leverandører at vælge imellem, og at kommunerne mangler information om, hvilke ydelser tilbuddene rent faktisk leverer, og om de følger op på borgerens udvikling. Disse udfordringer kan bl.a. imødegås ved at sikre, at flest muligt relevante tilbud indgår i beslutningsprocessen.

Muligheden for relevant match

Flere kommuner giver udtryk for, at politikker om at prioritere egen drift eller følge et nærhedsprincip i forbindelse med valget af tilbud – på bekostning af eksterne eller fjernere tilbud – kan medvirke til, at myndigheden ikke altid præsenteres for det bedste match mellem borgerens behov, tilbuddets kvalitet, pris og gennemsigtigheden omkring vilkår og opfølgning.

Flere kommuner peger i den forbindelse på, at geografisk afstand er et relevant parameter, som bør indgå i valget af tilbud, men at faste politikker om 'egne tilbud først' eller geografiske 'nærhedsprincipper' ikke bør følges slavisk, da borgerens behov bør stå i centrum. Fx kan tilbud placeret i nærheden af borgerens familie og netværk være med til at bevare borgerens sociale relationer, udnytte ressourcer i netværk og familie samt understøtte en helhedsorienteret indsats, jf. foregående afsnit. Omvendt peger flere kommuner på, at geografisk afstand i visse tilfælde kan være at foretrække for borgeren, fx i misbrugssager, hvor afstand til større byer og u hensigtsmæssige sociale netværk kan være at foretrække. Derfor understreger flere kommuner vigtigheden af, at det er de socialfaglige hensyn og borge-

rens behov og ønsker, der bliver styrende for valget af tilbud – frem for faste politikker om at anvende egne tilbud først eller at følge et geografisk nærhedsprincip.

Derudover påpeger flere kommuner, at bredere geografisk afdækning af tilbud ofte kan bidrage til at identificere tilbud med samme kvalitet, støtte og vilkår, men til lavere priser. Kommunerne kan derfor overveje at ligestille interne og eksterne tilbud i valget af botilbudsplads, ligesom det kan overvejes at afskaffe politikker om fortrinsvist at anvende botilbud inden for kommunegrænsen eller med høj geografisk nærhed. Det kan potentielt udvide muligheden for at finde det bedst mulige tilbud ud fra borgerens behov og til den lavest mulige pris.

Eksempel: Kommunerne peger på, at hensynet til borgerens behov bør være styrende for valget af botilbud, og at politikker om at anvende egne tilbud først eller følge et geografisk nærhedsprincip derfor altid bør vige for borgerens individuelle behov.

Det kan også være relevant med nogle mere overordnede overvejelser om de botilbud, man bruger. Her kan det eksempelvis være relevant at overveje afvejningen i at bruge mange eller få forskellige leverandører.

På den ene side kan det som nævnt ovenfor være hensigtsmæssigt at give flere forskellige muligheder for valg af leverandør, så der kan findes det bedst mulige match mellem borgerens støttebehov, kvalitet og pris. Det kan i sidste ende føre til, at man bruger mange forskellige tilbud.

På den anden side kan brugen af færre eksterne tilbud styrke kendskabet til de enkelte leverandører og muligheden for at følge op på indsats og effekt, ligesom det eventuelt kan give nogle prismæssige fordele.

Eksempel: Det kan være en fordel at overveje sammensætningen af leverandører ud fra kommunens vægtning af faglige og økonomiske hensyn.

Én kommune har på anbefaling fra kommunens indkøbsafdeling taget skridt til at konsolidere deres leverandører på færre enheder:

“Tidligere havde vi de eksterne tilbud spredt ud på 20 leverandører. Det arbejder vi på at få nedbragt. (...). Vi får en bedre opfølgning, når vi satser på færre leverandører, hvor vi kan slå en klar tone an om, at vi vil se progression. Leverandøren skal vide, at vi stiller krav, og at vi vil se, at indsatsen svarer til prisen.”

Kortlægningen viser, at kun et fåtal af kommunerne har gjort sig strategiske overvejelser om denne balance.

Eksempel: En kommune peger på, at der potentielt kan opnås storkundefordele ved at samle antallet af tilbud på færre enheder, fordi det giver kommunen større muskler i en forhandlingssituation.

Alternative udbudsformer

Kortlægningen viser, at der er yderst begrænsede erfaringer med at udbyde botilbudspladser samlet. Der er således ingen af de 14 kommuner i undersøgelsen, der aktuelt anvender eller har planer om at anvende samlede udbud på botilbudsområdet, jf. Figur 4. Det skyldes ifølge kommunerne, at de sjældent efterspørger et tilstrækkeligt antal botilbudspladser på samme tid, og at der ofte er for store forskelle i de pladser, der efterspørges. Det kan ifølge kommunerne gøre det vanskeligt at lave et samlet udbud af pladser, som eksterne tilbud kan byde ind på.

Eksempel: Det kan overvejes, om især større kommuner kan udnytte skalafordele ved at lave samlet udbud af de hyppigst anvendte pladser.

Flere kommuner giver desuden udtryk for, at de har gjort sig overvejelser om tværkommunale udbud:

“Vi har haft en snak om at samarbejde om køb af pladser. Fx at vi går fire kommuner sammen og tager hele botilbuddet og fylder ud, mod at vi får rabat per plads.”

Der er imidlertid forskellige opfattelser af gangbarheden af fælleskommunale udbud på botilbudsområdet. Flere kommuner peger på, at det ville kræve stor tillid mellem kommunerne og stabilitet i deres behov for pladser. Disse forudsætninger er ifølge flere kommuner ikke til stede i dag. Andre anser det ikke for urealistisk, selvom de ikke selv har taget initiativ til fælles udbud. Ifølge én kommune ville det godt kunne lade sig gøre fx i regi af en mindre gruppe af kommuner, der har nogenlunde ens kvalitetsstandarder og tillid til hinanden:

“Vi har overvejet det, for det ville vende bøtten. I dag går vi ud og søger botilbud blandt leverandørerne. Med den model ville vi kunne lave et fælles udbud, og så ville leverandørerne kunne byde ind på vores betingelser. Det ville tippe balancen. Det er vigtigt, at vi prøver den slags og tager de første spadestik.”

Eksempel: Flere kommuner har gjort sig overvejelser om at samarbejde med andre kommuner om køb af pladser.

3.3. Forhandling og kontrakt

Efter valget af tilbud foretages der eventuelt en forhandling om vilkår og pris for ydelsen, hvorefter aftalen fastsættes i en kontrakt eller betalingsaftale mellem myndigheden og det eksterne botilbud. Forhandlingen handler ifølge kommunerne ikke kun snævert om pris, men også om vilkår for samarbejdet, herunder gennemsigtigheden i de ydelser, der betales for. Ifølge kommunerne har de stigende fokus på køberollen i forbindelse med forhandling og kontraktindgåelse.

Forhandling af vilkår og pris

Kortlægningen viser, at forhandling med den eksterne leverandør i de fleste kommuner foregår, efter at myndigheden har valgt et givent eksternt tilbud baseret på den oplyste pris og vilkår på fx Tilbudsportalen. Der gennemføres således i meget begrænset omfang forhandlinger inden valget af tilbud. Det kan svække kommunens mulighed for at opnå det bedste match mellem borgerens behov, tilbuddets kvalitet, pris og gennemsigtigheden omkring vilkår og opfølgning, fordi kommunen dermed kun sjældent fravælger et tilbud, uanset udkommet af forhandlingen.

I de fleste kommuner står sagsbehandleren som udgangspunkt selv for at forhandle med det eksterne tilbud. Dog kan sagsbehandleren i nogle kommuner få bistand fra kollegaer med forhandlingserfaring.

Der er forskel på, i hvilket omfang kommunerne forhandler vilkår og pris med de eksterne tilbud. En enkelt kommune forhandler slet ikke, mens de fleste kommuner forhandler i et vist omfang og har det som et indsatsområde at styrke deres forhandlingskompetencer.

Der kan principielt forhandles om både vilkår og pris for ydelsen, dog inden for de lovgivningsmæssige rammer og hensyntagen til eventuelle rammeaftaler mv. Vilkårene omfatter dels typen af støtte, herunder eventuelle tillægsydelser udover indholdet af grundtaksten, dels betingelserne for bl.a. opsigelse, advisering ved ændring af borgerens støttebehov, mulighederne for genforhandling, mv.

Der er forskellige opfattelser af, i hvor høj grad det er muligt at forhandle vilkår og pris med eksterne botilbud. Kun 1 ud af 14 kommuner oplever, at det i høj grad er muligt at forhandle, mens 10 kommuner i middel grad oplever, at de kan forhandle med eksterne leverandører, jf. Figur 5.

Omtrent halvdelen af kommunerne oplever, at det er nemmere at forhandle, hvis der er differentierede takster hos de eksterne botilbud, mens den anden halvdel oplever, at det er med til at presse prisen op, uden at kvaliteten følger med. Flere kommuner oplever, at det er nemmere at forhandle med private botilbud, fordi det efter kommunernes opfattelse ofte kun er særtakster, der kan forhandles med de kommunale og regionale botilbud.

Kommunerne fremhæver to primære udfordringer i forhandlingsituationen med eksterne botilbud.

For det første oplever kommunerne ofte et tidspres for at skaffe en relevant botilbudsplads, hvilket sætter dem i en dårlig forhandlingsposition. Nogle kommuner har i den forbindelse anvendt midlertidige aflastningspladser i egen drift til at reducere tidspresset i forhandlingen. Det stiller kommunen i en bedre forhandlingsposition og øger muligheden for at finde det tilbud, der passer bedst til borgerens behov.

For det andet oplever kommunerne at have begrænset viden om den indsats og effekt, der kan forventes af et givent tilbud, herunder det specifikke niveau af støtte, der er indeholdt i taksten. Flere kommuner fremhæver denne form for "asymmetrisk information" som en af de absolut største udfordringer, når der skal købes en ekstern botilbudsplads. Det gælder i særdeleshed kommunernes viden om omfanget og kvaliteten af den indsats, de eksterne botilbud yder:

"Vi står faktisk ret svagt. Det handler ikke kun om det specialiserede område, hvor der er få pladser. Det handler om vores viden om borgerens reelle støttebehov. Der er en informationsasymmetri, hvor leverandøren ved mest om borgeren."

Figur 5: Forhandling



Ifølge flere kommuner udspringer problemet af, at det er de eksterne tilbud, der selv har størst viden om den leverede indsats på et detaljeret plan. Informationsasymmetrien omfatter også opfølgning og muligheden for genforhandling, hvis borgerens behov udvikler sig i forhold til den oprindelige visitation. Det skyldes, at de eksterne tilbud ifølge kommunerne ikke nødvendigvis har interesse i at dele relevante oplysninger i tilfælde af progression hos borgeren:

“Det er en af de største systemfejl på området: Jo bedre indsats de gør, jo færre penge får de. De kommer ikke og siger til os, at det går bedre, før de har råd til at gå ned i løn.”

Den manglende viden om den leverede ydelse drejer sig især om antallet og typen af støttetimer samt normeringen og fordelingen af medarbejdere på de eksterne botilbud. Nogle kommuner forsøger at imødegå udfordringen ved i forhandlingen at stille krav til tilbudene om at oplyse, hvad borgeren præcist vil modtage af ydelser ved en given takst. Enkelte kommuner har tilmed et fast princip om ikke at ville købe en plads på et botilbud, hvis det ikke er specificeret, hvad taksten indeholder, herunder antal støttetimer, bemanning af nattevagter, mv. På den måde kan kommunerne i forhandlingen være med til at sikre sig større viden om, hvad prisen indeholder, og om det indhold rent faktisk passer til borgerens behov. På den måde styrker kommunerne deres aktive køberrolle.

Flere kommuner har i den forbindelse oplevet at “opda-ge” ydelser indeholdt i taksten, som ikke stemmer overens med myndighedens vurdering af borgerens støttebehov. Det kan muliggøre, at sådanne ydelser fravælges, og at andre eventuelt vælges til.

Nogle kommuner peger dog på, at det ofte kan være vanskeligt at få indsigt i indholdet af støtten, også selv om de efterspørger en opgørelse (fx af antal og typen af støttetimer). Ifølge nogle kommuner er det uhen-sigtsmæssigt – både for det eksterne tilbud og kommu-nen – at lægge sig fast på et for specifikt støtteniveau, fordi det kan mindske tilbuddets fleksibilitet til at priori-tere indsatsen mellem borgerne på botilbuddet. Derfor er det ifølge flere kommuner ikke hensigtsmæssigt at stille krav om alt for specifikke ydelsesbeskrivelser.

Kommunerne peger på, at der i så fald er behov for at have ekstra fokus på, hvordan der følges op på, om borgeren modtager de ydelser, som borgeren har be-hov for, og hvad vilkårene er for at tilføje eller lade ydelser udgå, hvis borgerens støttebehov ændrer sig.

Eksempel: Flere kommuner oplever, at de kan få mere gennemskuelighed og opnå et bedre køb ved at stille krav om at få en redegørelse for takstgrundlaget. Kommunerne peger dog samtidig på, at risikoen for at skabe ufleksible rammer for det eksterne botilbud bør overvejes.

Kortlægningen viser, at kommunerne generelt har stigende fokus på forhandling af vilkår og pris med de eksterne botilbud. Det kommer bl.a. til udtryk i tiltag om ændret organisering og opbygning af forhandlingskompetencer, hvilket belyses nærmere i kapitel 4.1.

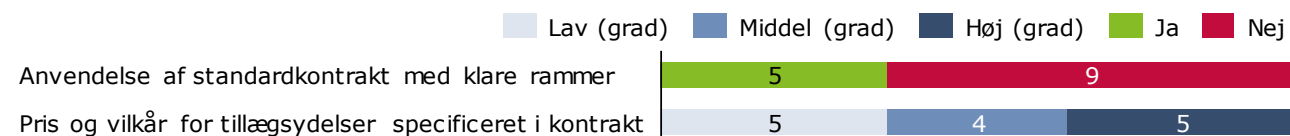
Kontrakt

I forbindelse med forhandling med de eksterne botilbud fastlægges pris og vilkår for ydelsen i en kontrakt. I kontraktindgåelsen er det ligesom ved forhandlingen i praksis sagsbehandleren, der står for at indgå kontrakten med det eksterne botilbud, dog i nogle kommuner med bistand fra medarbejdere med kontrakterfaring.

Flere kommuner fremhæver vigtigheden af at have styr på de kontraktuelle rammer for samarbejdet med botilbuddet for at sikre, at borgeren modtager de ydelser, der betales for, at der er klare rammer for at justere ydelsen ved ændret støttebehov, samt at der følges op på borgerens progression og udvikling. Klare vilkår i kontrakten har desuden til formål at sikre, at pladsen ikke stiger uventet i pris.

Flere kommuner har oplevet, at kontrakter fra eksterne botilbud var utilfredsstillende og i visse tilfælde ulov-medholdelige. I flere tilfælde har kommunerne desuden modtaget kontrakter med udgifter, som kommunen ikke har ønsket at betale for. I andre tilfælde har kom-munerne efterlyst mere specifikke kontrakter, der i højere grad specificerer, hvad kontrakten indebærer.

Figur 6: Kontrakt



Case 4: Anvendelse af standardkontrakt i kommunerne

Nogle kommuner anvender en standardkontrakt i forbindelse med kontraktindgåelse med botilbud. Formålet er at sikre, at kontrakten indeholder kommunens krav, samt at der er gennemsigtighed i pris og vilkår, så der ikke opstår uforudsete situationer. Nedenfor ses nogle eksempler på, hvad en standardkontrakt kan indeholde:

- Pris pr. måned inklusive omfang og priser på tillægsydelser.
- Ydelsesbeskrivelser og beskrivelse af handleplan.
- Vilkår for borgerens egenbetaling for ydelser, der ikke indgår i kommunens serviceniveau.
- Databehandleraftale, tavshedspligt og forpligtigelse til at videregive betydelige informationer til kommunen.
- Datoer for opfølgning og genforhandling, herunder krav om, at indsatsen altid revurderes ved opfølgning.
- Opsigelsesvarsler (fx løbende måned plus 30 dage) og beskrivelse af situationer, der fører til ophævelse af kontrakt, fx ved væsentlig misligholdelse.

Derudover kan det i en standardkontrakt specificeres, at der ikke kan ændres vilkår uden genforhandling, og at leverandøren er forpligtet til at underrette kommunen, hvis bestemte ydelser ikke bliver leveret som foreskrevet.

- **Fordele:** En udførlig standardkontrakt kan være med til at sikre, at alle kommunens kontrakter bliver indgået på kommunens præmisser, så væsentlige vilkår altid fremgår. Derudover kan en standardkontrakt skabe klarhed om tillægsydelser, så der ikke opstår misforståelser, fx om hvilke ydelser aftalen indeholder. Derudover kan den være med til at skabe bedre rammer for at kunne genforhandle pris og vilkår med leverandøren.
- **Opmærksomhedspunkter:** Standardkontrakter skal tilpasses til kommunen, og sagsbehandleren skal samtidig være opmærksom på, at der skal afviges fra standardkontrakten, hvis sagen kræver det.

De fleste af kommunerne anvender leverandørernes kontrakter i forbindelse med aftaler på botilbudsområdet. Således er det kun 5 ud af de 14 kommuner, der anvender en kommunal standardkontraktskabelon med klare rammer til alle eksterne leverandører, jf. Figur 6.

Det er ligeledes kun 5 ud af 14 kommuner, der oplever, at priser og vilkår for tillægsydelser i høj grad er specificeret i kontrakterne, jf. Figur 6. Det er flere kommuners oplevelse, at udgifterne i nogle botilbudssager er steget uventet pga. manglende klarhed om tillægsydelser, herunder betingelserne for, at leverandøren kan ændre i støtteniveauet til borgeren udover det aftalte. Det understreger relevansen af standardkontrakter, hvor de kontraktuelle aftaler om bl.a. tillægsydelser kan klargøres på tværs af alle kommunens sager.

De kommuner, der har udarbejdet en standardkontrakt til eksterne botilbud, fremhæver, at det er med til at sikre, at kontrakten indeholder de ønskede vilkår, så borgeren får det, der betales for, og at kommunen i højere grad undgår uforudsete udgifter. Det er også med til at gøre betingelserne i kontrakten mere klare, bl.a. ift. genforhandling og opsigelsesvarsler, jf. Case 4.

Eksempel: Nogle kommuner bruger egen standardkontrakt, der er med til at gøre kontraktbetingelserne klare og lettere at administrere for kommunen.

Hvis kommunen ikke ønsker at anvende egne standardkontrakter, kan det overvejes i stedet at udarbejde

en tjekliste med forhold, der *skal* fremgå af det eksterne botilbuds kontrakt. Det kan styrke myndighedens kvalitetssikring af pris og kontraktvilkår.

Eksempel: Kvalitetssikringen af kontrakter kan ifølge nogle kommuner forbedres ved at have en tjekliste med forhold, der skal fremgå i kontrakten.

Flere kommuner har haft positive erfaringer med at specificere betingelserne for genforhandling i kontrakten og forventningsafstemme med det eksterne botilbud. Ifølge disse kommuner er hensigten, at i stedet for, at forventningen hos det eksterne botilbud alene er, at progression hos borgere i midlertidige tilbud vil føre til fx flytning eller nedsættelse af støtteniveauet, så skal de også have en forventning om, at *manglende* progression i sager med udviklingspotentialer kan føre til flytning og opsigelse af aftalen med botilbuddet.

En kommune har efter egen opfattelse haft succes med eksplicit at skrive en passus ind i handleplanen ved kontraktindgåelse i visse sager, at manglende progression vil føre til flytning af borgeren:

”Dermed får botilbuddet en forventning om, at vi vil flytte borgeren, hvis der ikke sker progression. Så er bostedet enige i, at det ikke er det rigtige sted.”

Eksempel: Flere kommuner har haft gode erfaringer med at aftale klare betingelser for genforhandling og opsigelse allerede inden kontraktindgåelse.

3.4. Opfølgning

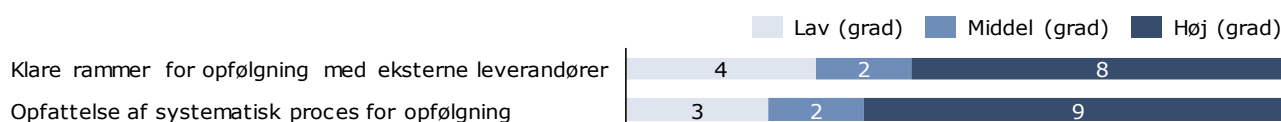
Det sidste skridt i processen for køb af pladser hos eksterne botilbud er at følge op på, om borgerens støttebehov dækkes i det valgte botilbud, om borgeren får de ydelser, der betales for, og om kvaliteten er som forventet. Hvis borgerens behov har ændret sig, og borgeren derfor har behov for flere eller færre ydelser, eller hvis botilbuddet ikke leverer den nødvendige kvalitet, kan der således være grundlag for genforhandling af støtteniveau og pris eller ultimativt for opsigelse af aftalen.

I praksis er det sagsbehandleren, der står for opfølgningen. I nogle kommuner får sagsbehandleren dog hjælp fra et fagligt team eller medarbejdere med erfaring med leverandørhåndtering.

Flertallet af kommunerne giver udtryk for, at der er klare rammer og systematik i opfølgningen. Således angiver 8 ud af 14 kommuner, at der i høj grad er klare rammer for opfølgningen, ligesom 9 ud af 14 angiver, at de har en systematisk proces for at følge op over for eksterne tilbud, jf. Figur 7.

Ved opfølgningen tager sagsbehandleren kontakt til botilbuddet, og sammen med botilbuddets ansatte og borgeren vurderes det, hvordan det går med borgeren i botilbuddet. Det vurderes blandt andet, om det er et godt match for borgeren, om botilbuddet leverer på de kontraktuelle aftaler, om borgeren udvikler sig, og om der er ændring i støttebehovet.

Figur 7: Opfølgning



Case 5: Øget fokus på opfølgning for borgere i botilbud i Helsingør Kommune

Helsingør Kommune havde i et projekt kaldet "Bo og Liv" fokus på opfølgning hos borgere i botilbud. Dette er nu implementeret som fast arbejdsmåde i Myndigheden. Formålet med projektet var at følge borgernes udvikling mere intensivt, så de borgere, der var parate til det, blev tilbudt mindre indgribende tilbud (fx støtte i egen bolig). Opfølgningen blev foretaget i tæt samarbejde med borgerne, udførerne og andre centre i Helsingør Kommune. Arbejdet indebærer bl.a. en tættere dialog mellem sagsbehandler og borger, så støtten løbende kunne justeres i forhold til den enkeltes behov. Konkret undersøgte Helsingør Kommune som led i "Bo og Liv"-projektet alle borgere i botilbud og vurderede, at ca. en tredjedel af borgerne i midlertidige botilbud havde udviklet sig, så de havde behov for et mindre indgribende tilbud eller kunne bo i egen bolig med støtte. Der blev afsat midler til ansatte, der fik til opgave at finde egnede boliger og mindre indgribende tilbud samt arbejde med at fastsætte mål i forbindelse med opfølgningen.

- Fordele:** Tæt opfølgning kan medvirke til at sikre, at borgeren får den støtte, der er behov for – også ved ændring af støttebehovet. En afledt konsekvens heraf er, at det potentielt kan føre til udvisitering, lavere støtte- og takstniveau på tilbuddet eller besparelser ved at flytte borgeren til alternative former for støtte. Det gælder især i situationer, hvor borgeren gerne vil flytte i egen bolig, hvilket understøtter målet om, at borgeren hurtigst muligt opnår en tilværelse med størst mulig selvstændighed.
- Opmærksomhedspunkter:** "Bo og Liv"-projektet har vist, at borgere og samarbejdspartnere i nogle tilfælde har mødt projektet med mistro og skepsis, fordi de har haft en opfattelse af, at det "kun handlede om at spare penge". Derudover kan det være en ulempe, hvis borgeren for tidligt bliver sat ned i støtteniveau eller får tilbudt støtte i egen bolig, hvilket kan have negative konsekvenser for borgeren og potentielt kan koste flere penge på sigt. Det kræver tæt dialog med borger, pårørende og botilbuddet at sikre en fælles forståelse og forventningsafstemning, særligt i sager med frit valg, hvor samtykke er påkrævet.

Kortlægningen viser, at kommunerne oplever, at de ofte skal betale mere, når borgerens støttebehov ændres i opadgående retning, mens de ikke får oplysninger om ændret støttebehov i nedadgående retning. Det kræver derfor tæt opfølgning fra kommunens side at kunne tage kontrakten op til genforhandling ved progression.

Kommunerne giver generelt udtryk for, at de tidligere har haft for lidt fokus på opfølgning, og at opfølgning er et centralt prioritetsområde, jf. Case 5 og 6. Generelt har kommunerne haft positive erfaringer med styrket ledelsesmæssig prioritering af sagsbehandlernes opfølgningsaktiviteter. Kommunerne peger på en række tiltag, der kan styrke opfølgningen.

Et tiltag består i at anvende et standardopfølgningsskema, som fremsendes til eksterne botilbud til udarbejdelse af statusrapport. Et fast format giver kommunen mulighed for at sætte rammerne for opfølgningen, herunder hvilke mål og formål der skal beskrives, samt hvilke udviklingsområder der skal fokuseres på.

En kommune peger på, at det kan give mere fremadskuende opfølgninger med fokus på borgerens udviklingspotentiale og progression. Derudover kan det lette sagsbehandlerens arbejde med at revidere handleplanen for borgeren.

Eksempel: Anvendelse af et standardskema til opfølgning kan ifølge en kommune bidrage til at sætte klare rammer for, hvordan det eksterne botilbud giver status ved opfølgning.

Et andet tiltag består i at ændre opfølgningsskeden. De fleste kommuner peger på, at det er det mest effektive instrument.

Andre kommuner har med succes indført større differentiering i sagsbehandlernes opfølgningsindsats, så især de midlertidige botilbud med størst progressionspotentiale prioriteres, mens der foretages mindre intensiv opfølgning på andre botilbud.

Case 6: Arbejdsgangsbeskrivelser for opfølgning i Randers Kommune

Randers Kommune har udarbejdet en arbejdsgangsbeskrivelse til brug for opfølgning af eksterne botilbud. Formålet er at forberede sagsbehandlerne bedst muligt på opfølgningen ved at have en fast procedure med tilknyttede aktiviteter og milepæle. Arbejdsgangsbeskrivelsen oplister, hvornår sager sandsynligvis kræver opfølgning i form af fremmøde. Det drejer sig blandt andet om sager, hvor taksten er høj, hvor borgeren flyttes i mere eller mindre indgribende foranstaltninger, eller hvor der er usikkerhed om borgerens støttebehov. For at styrke forberedelsen af opfølgningsmøder planlægger sagsbehandlerne i Randers Kommune – så vidt muligt – hvert år inden årsskiftet, hvornår opfølgningsmøderne det kommende år skal lægges, således at sagsbehandler, botilbuddet og eventuelt øvrige tilknyttede medarbejdere har opfølgningen i kalenderen i god tid. Der er fokus på at intensivere opfølgningsskeden for midlertidige botilbud.

Nedenfor ses en oversigt over centrale skridt i opfølgningsproceduren:

- 1 Myndighed fremsender konkrete ønsker om status til udfører 1 måned før møde
- 2 Status skal være fremme hos myndighed 14 dage forud for mødet
- 3 Myndighed indkalder til mødet (der anvendes skabelon til dagsorden)
- 4 Udfører indkalder de pårørende, som borger ønsker måtte deltage
- 5 Myndighed er mødeleder og står for dagsordenen
- 6 Myndighed laver notat i sagen
- 7 Myndighed skal huske at spørge, om notatet ønskes udsendt

- **Fordele:** En klar procedure for opfølgning kan styrke kommunens mulighed for genforhandling ved ændret støttebehov.
- **Opmærksomhedspunkter:** Faste arbejdsgange kan potentielt føre til rigide processer, hvis sagsbehandlerne ikke oplever at have fleksibilitet til at følge den mest effektive procedure i en konkret opfølgning.

Eksempel: Flere kommuner peger på, at større hyppighed og differentiering af opfølgninger forbedrer muligheden for at opdage progression mv.

Endelig fremhæver flere kommuner værdien af at arbejde med SMARTE mål for opfølgningen, dvs. 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. Én kommune arbejder fx med tre mål ad gangen inden for de syv VUM-kategorier. Her er en af udfordringerne at få leverandørerne til at blive bedre til at beskrive, hvad borgeren kan, hvilket de SMARTE mål ifølge kommunen kan bidrage til.

Eksempel: Opstilling af mål for progression, der bl.a. er specifikke, realistiske og tidsbestemte, kan ifølge flere kommuner bidrage til, at opfølgningen fremmer progression og udvikling.

Sammenfatning af processen for køb af pladser

Processen for køb af botilbudspladser varierer på tværs af kommunerne men følger overordnet kapitlets fire faser, hvor en sag typisk følger sagsbehandleren fra afdækning af relevante tilbud, valg af tilbud, forhandling og kontraktindgåelse, til opfølgning over for de eksterne leverandører. Inden for hver fase er der dog betydelige forskelle i kommunernes praksis.

For så vidt angår *afdækningen af relevante tilbud* er det et centralt karakteristikum for kommunernes praksis, hvor i processen tilbudsafdækningen er placeret. Eftersom hovedparten af kommunerne først undersøger muligheden for at dække borgerens behov i interne tilbud, foretages tilbudsafdækningen typisk først, efter at egne tilbud er blevet overvejet. Der foretages således typisk ikke en parallel afdækning af mulighederne i egne og eksterne tilbud.

Derudover er der forskel på, om sagsbehandleren afdækker mulighederne i relevante tilbud før, mellem, efter eller uden drøftelse af sagen i visitationsudvalget. I de fleste kommuner afdækker sagsbehandleren relevante tilbud forud for behandling af sagen på visitationsudvalget, således at der typisk foretages en samlet indstilling til, at borgeren er omfattet af målgruppen for botilbud, samt til et specifikt tilbud, der matcher dette behov. I et mindre antal kommuner indstiller sagsbehandleren derimod først til, at borgeren er omfattet af målgruppen, og såfremt visitationsudvalget tiltræder indstillingen, påbegynder sagsbehandleren afdækningen af relevante tilbud, evt. inden for en økonomisk ramme fastlagt på visitationsudvalget. Kommunerne peger på fordele og ulemper ved de forskellige tilgange. Et opmærksomhedspunkt ved tilbudsafdækning forud for visitationsudvalget består ifølge kommunerne i at sikre, at fastlæggelsen af borgerens målgruppe og støttebehov ikke påvirkes af tilstedeværelsen af umiddelbart tilgængelige tilbud. Omvendt består et opmærksomhedspunkt ved tilbudsafdækningen efter visitationsudvalg i at sikre, at en eventuel økonomisk ramme udstukket af visitationsudvalget ikke bliver styrende for valget af tilbud, og at borgerens behov forbliver i centrum.

I *valget af botilbud* undersøger kommunerne først og fremmest, om borgerens støttebehov kan dækkes i de identificerede tilbud, men derudover vægtes ifølge kommunerne en række parametre, herunder kendskab til botilbuddet, metoder og faglige tilgange, muligheden for forhandling, gennemsigtigheden i vilkår, geografisk placering samt takstniveauet. Der er betydelig forskel på, hvordan disse parametre vægtes fra kommune til kommune og fra sag til sag, og det fremstår ikke altid

gennemsigtigt, hvilke parametre der indgår i kommunernes valg af tilbud.

Hovedparten af kommunerne har en politik om at anvende egne tilbud først eller at følge et nærhedsprincip i valget af tilbud. Ifølge kommunerne består et opmærksomhedspunkt i den forbindelse i at sikre, at sådanne politikker ikke følges på bekostning af borgernes behov. Kommunerne peger i den forbindelse på, at geografisk placering ofte er et relevant parameter for at imødekomme borgerens behov, men at det ikke altid indebærer, at geografisk *nærhed* er at foretrække. Derfor giver kommunerne udtryk for, at sådanne politikker ikke bør følges slavisk, og at geografi og hensyn til kapacitetsudnyttelse i egen drift bør indgå som relevante parametre, men med borgerens behov i centrum.

Forhandling og kontraktindgåelse med eksterne leverandører oplever stigende opmærksomhed fra kommunerne. Kortlægningen viser, at forhandling ikke kun handler om pris, men også vilkår for samarbejdet, herunder gennemsigtigheden i de ydelser, der betales for. I de fleste kommuner foregår der alene forhandlinger med tilbud, *efter* at myndigheden har tiltrådt valget af det givne tilbud, hvilket kan svække forhandlingspositionen og muligheden for at opnå det bedste match mellem borgerens behov, tilbuddets kvalitet, pris og gennemsigtigheden omkring vilkår og opfølgning.

Derudover giver kommunerne udtryk for, at deres forhandlingsposition især er udfordret af tidspres og begrænset viden om tilbuddenes reelle indsats og effekt for borgeren. Et opmærksomhedspunkt for flere kommuner består derfor i at sikre sig den fornødne viden om indholdet af taksten, herunder niveauet og typen af støtte.

For kontraktindgåelse viser kortlægningen, at kun 5 ud af de 14 kommuner anvender kommunale standardkontrakter med klare rammer for alle eksterne leverandører. De kommuner, der anvender standardkontrakter, giver udtryk for, at det er med til at sikre gennemsigtighed om vilkårene (bl.a. for genforhandling og opsigelsesvarsler) samt øge kommunens kontrol med, at borgeren modtager de ydelser, der betales for.

Opfølgningen over for eksterne leverandører er ligeledes et centralt prioritetsområde for kommunerne. Opfølgningen foretages typisk af sagsbehandleren med eventuel bistand fra et fagligt team eller medarbejdere med erfaring med leverandørhåndtering.

Flere kommuner har styrket det ledelsesmæssige fokus på opfølgning og prioriteret mere af sagsbehandlerens tid til opfølgningsaktiviteter med henblik på at sikre, at

borgeren modtager de ydelser, der betales for, og at støtteniveauet tilpasses i tilfælde af ændret støttebehov (fx ved progression hos borgeren).

Flere kommuner har desuden ændret tilrettelæggelsen af opfølgningsaktiviteterne, således at opfølgningsskandencen er øget, og indsatsen i højere grad differentieres på tværs af borgere, så især de midlertidige botilbudssager med størst progressionspotentiale prioriteres højt i opfølgningen.

Kortlægningen har i hver af de fire faser afdækket en række eksempler på tiltag, som kommunerne har taget for at forbedre købet af botilbudspadser fra eksterne leverandører. Effekten af tiltagene er ikke undersøgt, ligesom kommunernes forskellige rammevilkår skal tages i betragtning, hvorfor de præsenterede eksempler alene har til formål at tjene til inspiration og læring på tværs af kommuner.

4. Tværgående indsatser

Dette kapitel analyserer kommunernes praksis på en række tværgående indsatsområder i forbindelse med kommunernes rolle som købere af botilbudspladser.

Det foregående kapitel har belyst en række forskelle og ligheder i kommunernes praksis som købere af botilbudspladser samt fremhævet mulige tiltag til at styrke de enkelte faser i processen for køb af pladser.

Dette kapitel afdækker, hvordan en række tværgående forhold kan understøtte hele processen omkring køb af eksterne botilbudspladser. Det er en kompleks opgave at finde og købe den rette botilbudsplads til borgeren,

da sagsbehandleren – udover at skulle finde det rette støtteniveau til borgeren – også skal identificere mulige tilbud, forhandle og indgå en kontrakt samt følge op på, om borgeren efterfølgende får de ydelser, som kommunen betaler for. I den forbindelse viser kortlægningen, at flere kommuner har fokus på at understøtte sagsbehandlerens arbejde.

En kommune har fx ansat en controller til at styrke økonomistyringen gennem øget brug af ledelsesinformation og til at koble visitationen og økonomiafdelingen med henblik på at understøtte ledelsens og sagsbehandlerens arbejde, jf. Case 7.

Specifikt fokuseres der i det følgende på hhv. myndighedernes organisering og kompetencer samt brug af data og ledelsesinformation på botilbudsområdet.

Case 7: Controller på botilbudsområdet i Brønderslev Kommune

Brønderslev Kommune har ansat en økonomimedarbejder som controller på botilbudsområdet. Formålet med stillingen er at styrke økonomistyringen på området gennem styrket brug af ledelsesinformation, sparring med sagsbehandlerne om bl.a. særligt dyre enkeltsager samt kontrol med betalingsaftaler, kontrakter, egenbetaling, mv. Controlleren varetager således opgaver, der kan understøtte et mere effektivt køb af botilbudspladser:

Ledelsesinformation: Controlleren udarbejder månedlig budgetopfølgning, årsregnskab samt økonomiske analyser til brug for ledelsesinformation. Derudover har controlleren til opgave at skrive kvartalsvise udvalgssager om særligt dyre enkeltsager, sagsbehandlingstider og status for kommunens strategi om 90 pct. selvforsyning på botilbudsområdet. Tilvejebringelsen af ledelsesinformation har ifølge kommunen været med til at styrke køberollen, fordi det bl.a. har styrket muligheden for at fastlægge relevant pris ved eksterne køb og grundlaget for at revurdere takstniveauet i eksisterende sager.

Kvalitetssikring og sparring: Controlleren fungerer som koblingspunkt mellem visitationen og økonomiafdelingen og deltager i myndighedens ugentlige visitationsmøder. Medarbejderen skal adviseres i botilbudssager og godkende betalingsaftaler og kontrakter. Desuden yder controlleren sparring med sagsbehandlerne om særligt dyre enkeltsager, opfølgning, budgetter, egenbetaling, refusioner, takstoplysninger, fakturagodkendelser, mv. Ifølge kommunen har det dels gjort, at myndigheden har opdaget visse fejl med for høje takstudbetalinger, dels at den økonomiske bevidsthed er blevet styrket i organisationen.

- **Fordele:** Oprettelsen af en controllerfunktion på botilbudsområdet kan styrke økonomistyringen af bl.a. eksterne tilbud. Brønderslev Kommune fremhæver særligt gevinsten af i) forbedret dataunderstøttelse og ledelsesinformation, ii) kontrol og kvalitetssikring af aftaler og værdien af at "få et par ekstra øjne på sagerne" samt iii) forbedret økonomisk bevidsthed i organisationen.
- **Opmærksomhedspunkter:** Forudsætningen for succesfuld brug af controllerfunktionen er, at medarbejderen bliver en integreret del af myndighedens sagsgange, herunder ift. sparring og opfølgning på takstniveau for eksterne tilbud. Ifølge Brønderslev Kommune har medarbejderens faste plads på visitationsudvalget bidraget til det formål.

4.1. Organisering og kompetencer

Som nævnt ovenfor er processen omkring køb af eksterne botilbudspadser en kompleks opgave, der stiller store og forskelligartede krav til sagsbehandlerne, der i udgangspunktet har ansvaret for alle dele af processen, dvs. alt fra identifikation af relevante botilbud, forhandling og kontraktindgåelse samt opfølgning.

Dette afsnit beskriver kommunernes praksis i forhold til organisering og inddragelse af faglige kompetencer inden for køb fra eksterne leverandører.

Kompetencer ved køb af pladser

Interview med kommunerne viser, at der er stort fokus på at opbygge relevante kompetencer i myndigheden i forbindelse med selve købet af pladser samt på at organisere sig på en måde, der bringer disse kompetencer bedst muligt i spil. Med kompetencer i forbindelse med køb af pladser forstås viden og færdigheder inden for identifikation af relevante tilbud, forhandling, kontraktgennemgang og opfølgning over for eksterne tilbud på botilbudsområdet.

Kortlægningen viser, at kommunerne de seneste år generelt har styrket disse kompetencer ud fra en betragtning om, at tilvejebringelsen af botilbud ikke udelukkende er en socialfaglig opgave men tillige en forhandlings- og køberopgave, der kræver særlige færdigheder. Det har ifølge kommunerne ført til nye krav til sagsbehandlerne kompetencer og en gradvis ændring i medarbejdernes *mindset* omkring købet af botilbudspadser. Således opfatter 10 ud af 14 kommuner i høj grad tilvejebringelsen af eksterne botilbudspadser som et "indkøb", jf. Figur 8.

Der er imidlertid stor variation i, hvordan kommunerne har valgt at styrke disse kompetencer på botilbudsområdet. Der er ligeledes stor variation i kommunernes opfattelse af, om de inddrager og har adgang til relevante kompetencer. Det er således kun 5 ud af 14 kommuner, der i høj grad inddrager andre medarbejdergrupper med erfaring fra forhandling og køb fra eksterne leverandører. Ligeledes giver kun 6 ud af 14

kommuner udtryk for, at de i høj grad har adgang til medarbejdere med faglige kompetencer inden for køb fra eksterne leverandører, jf. Figur 8.

Kortlægningen viser, at der er forskellige modeller for inddragelse af kompetencer inden for køb fra eksterne leverandører. Modellerne adskiller sig i udbredelsen af kompetencer på medarbejdere, hvor nogle kommuner arbejder med dybdekompetencer og andre med bredden af medarbejdere, der besidder dem. Der er tale om arketyperiske modeller, og i praksis forekommer derfor adskillige variationer af modellerne, ligesom flere modeller kan anvendes samtidig i en given kommune.

Bred opkvalificering af sagsbehandlerne

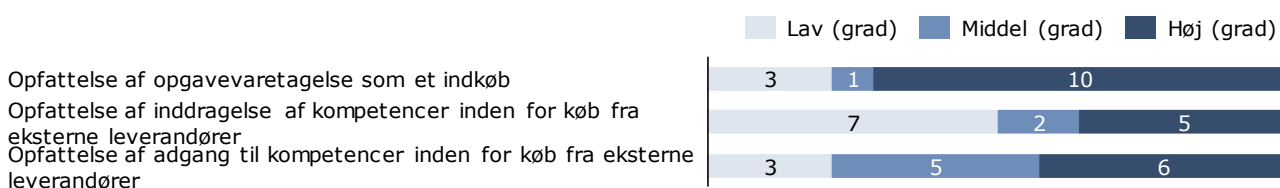
I den ene ende – lav dybde og stor bredde – befinder sig tiltag, der er rettet mod hele gruppen af sagsbehandlere i myndigheden, fx kursusaktiviteter med fokus på at styrke sagsbehandlerne forhandlingskompetencer.

Kortlægningen har afdækket, at flere kommuner har tilbudt sagsbehandlerne forhandlingskurser – typisk i kombination med øvrige tiltag – med det formål at udvikle sagsbehandlerne forhandlingskompetencer og økonomiske bevidsthed på botilbudsområdet.

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. Flere kommuner har haft gode erfaringer med kursusaktiviteter, men de giver samtidig udtryk for, at tiltaget ikke kan stå alene.

Andre kommuner peger på, at kursusaktiviteter med fordel kan målrettes udvalgte sagsbehandlere i en model, hvor der etableres særskilte teams af sagsbehandlere, der sidder med alle sager på botilbudsområdet.

Figur 8: Kompetencer inden for køb fra eksterne leverandører



Specialisering af sagsbehandlere i særskilt botilbudsteam

En anden model for at styrke kompetencerne i forbindelse med selve købet af pladser på botilbudsområdet er at organisere sagsbehandlere i et særskilt team, der har ansvar for alle sager på botilbudsområdet.

Formålet med at organisere myndigheden med et særskilt botilbudsteam er bl.a. at opbygge dybere kendskab til, hvilke tilbud der eksisterer, samt specialkompetencer inden for bl.a. afdækning af relevante tilbud, forhandling og opfølgning blandt sagsbehandlere.

Ifølge de kommuner, der er organiseret med særskilte botilbudsteams, har de gode erfaringer med modellen, fordi køb af botilbudspladser stiller krav til særlige kompetencer, der bedre kan opbygges i mindre teams.

En kommune er gået skridtet videre og har oprettet et sagsbehandlerteam, der udelukkende behandler *eksterne* botilbudssager, fordi særligt afdækningen af relevante tilbud og opfølgning over for eksterne tilbud ifølge kommunen kræver særlige kompetencer og erfaring, jf. Case 8.

Modellen med et særskilt team for eksterne botilbudssager vil ifølge kommunerne være mest hensigtsmæssig i kommuner, der bruger mange forskellige eksterne tilbud på botilbudsområdet, og som ikke undersøger interne og eksterne tilbud parallelt som led i at finde det rigtige match med borgerens behov.

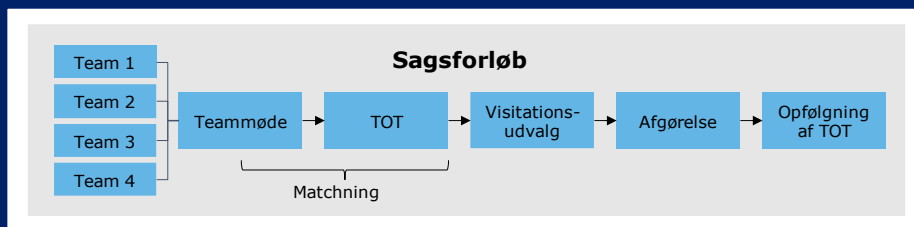
Flere kommuner har dog fravalgt at etablere et særskilt team for eksterne botilbudssager, bl.a. ud fra en be-

Case 8: Særskilt team til eksterne botilbud i Hjørring Kommune

Hjørring Kommune har oprettet et særligt Tilsyns- og Opfølgningsteam (TOT) bestående af fire sagsbehandlere, der udelukkende har ansvar for eksterne botilbudssager. Formålet med teamet er bl.a. at konsolidere myndighedens viden om eksterne leverandører og kompetencer til forhandling og opfølgning med henblik på at styrke rollen som køber af eksterne botilbudspladser. Modellen er valgt, fordi det ifølge kommunen kræver særlige fagligheder at tilvejebringe og følge effektivt op på borgersagerne i eksterne botilbud. De fire sagsbehandlere har alle en socialfaglig baggrund og har modtaget efteruddannelse i forhandling og opfølgning. TOT har to primære funktioner:

Afdækning af relevante tilbud: Kommunen visiterer som udgangspunkt borgere i målgruppen til egne botilbud, hvis borgerens behov kan opfyldes internt. Udredningen foretages derfor af sagsbehandlere i et af fire fagteams, der på et teammøde vurderer, om borgerens støttebehov kan opfyldes internt. Hvis støttebehovet ikke kan dækkes af interne botilbud, overdrager sagsbehandlere i fagteamet sagen til TOT, der står for at finde et relevant eksternt botilbud. Dog forestår TOT udredningen i sager, hvor borgeren åbenlyst ikke matcher nogle af Hjørring Kommunes egne botilbud. I overleveringsperioden fra fagteamet til TOT er TOT tovholder på sagen med fagteamet på sidelinjen. TOT indstiller i begge tilfælde sagen til et visitationsudvalg, der træffer endelig afgørelse om valg af botilbud.

Opfølgning over for eksterne leverandører: Efter tilvejebringelsen af et eksternt botilbud, står TOT for opfølgning og eventuel genforhandling. I opfølgningen fokuserer Hjørring Kommune på den rette indsats på rette tidspunkt, hvor der ligger vægt på et styrket samarbejde mellem borger, udfører og myndighed om en målrettet indsats. Kommunen har en tæt og systematisk borgerkontakt, hvor der arbejdes med SMARTE-mål, der højner chancen for at borgeren kan få mindre indgribende støtte.



- **Fordele:** Købet af eksterne botilbudspladser kan blive styrket ved at samle viden på færre sagsbehandlere. De får et bedre overblik over eksterne botilbud og kompetencer til at forhandle med disse. Yderligere kan det styrke forhandlingen, når få medarbejdere opnår erfaring med tilsyn og opfølgning over for eksterne tilbud.
- **Opmærksomhedspunkter:** Den organisatoriske opdeling mellem visitationen til interne og eksterne botilbud kan potentielt føre til forskellige serviceniveauer på tværs af myndigheden. I Hjørring Kommunes tilfælde har TOT dog kendskab til interne botilbud, da teamet visiterer hjemtagne borgere til interne botilbud.

tragtning om, at det risikerer at føre til forskelligartede kvalitetsstandarder på tværs af interne og eksterne tilbud, og fordi udvikling af specialkompetencer blandt en mindre kreds af sagsbehandlere kan være uhen-sigtsmæssig i kommuner med høj medarbejderudskift-ning.

En alternativ form for specialisering, der anvendes af visse kommuner, og som kan øge sagsbehandlernes kendskab til specifikke tilbud, består i at fordele botilbudssagerne mellem sagsbehandlerne, så de hver har ansvar for et eksternt tilbud. Formålet er at øge kendskabet til de specifikke tilbud og styrke opfølgningen. Fordelen med denne model kan være, at ledelsen kan fordele de mest komplicerede tilbud blandt medarbejdere med de stærkeste kompetencer inden for opfølgning, og at sagsbehandlerne opbygger dybere kendskab til et bestemt tilbud. Ulempen kan ifølge en kommune med denne organisering være, at der kan opstå "hjemmeblindhed", hvor sagsbehandlerne som led i visiteringen først overvejer muligheder i deres "eget" tilbud. Derudover kan modellen gøre det sværere for ledelsen at prioritere og sikre ensartede kvalitetsstan-darder på tværs af tilbud, da opfølgning mv. i høj grad følger den enkelte sagsbehandlers linje.

Både specialisering af sagsbehandlere i et særskilt botilbudsteam og alternative modeller for arbejdsdeling blandt sagsbehandlerne kan styrke kompetencerne i myndigheden gennem opbygning af kendskab til de forskellige tilbud og erfaring med forhandling og op-følgning. Det kan styrke myndighedens evne til at købe eksterne botilbudspladser og sikre det bedst mulige match mellem borgerens behov og botilbudspladsen. Disse modeller fokuserer dog på kompetenceudvikling af sagsbehandlerne og ikke på inddragelse af andre medarbejdergrupper med specialkompetencer inden for køb fra eksterne leverandører.

Ansættelse af medarbejdere med forhandlings- og kontraktmæssige kompetencer

Kortlægningen viser, at en tredje model for at styrke kompetencerne ved købet af botilbudspladser består i at ansætte medarbejdere med specialkompetencer inden for fx forhandling og kontraktstyring. Formålet er ifølge kommunerne at have ressourcer i myndigheden med specialkompetencer og erfaring, der kan under-støtte sagsbehandlernes opgavevaretagelse.

Typisk fungerer sådanne medarbejdere som ressourcepersoner, der kan give sparring og input til sagsbe-handlerne (fx ift. forhandling) og lede afgrænsede sagsgange (fx ift. kontraktgennemgang), mens det fortsat er sagsbehandlerne, der har hovedansvaret for forhandling og opfølgning på området. Der er således tale om en model med større dybde i de forskellige kompetencer, der kommer i spil i forbindelse med købet af botilbudspladser, men hvor kompetencerne er smalere udbredt i organisationen.

Et eksempel på denne model består i ansættelse af en forhandlingsmedarbejder, der indgår i dialogen med eksterne botilbud og bidrager med sparring til sagsbe-handlerne. Det kan ifølge kommunerne styrke myndig-hedens position som køber, fordi forberedelse og gen-nemførelse af forhandlinger kræver særlige værktøjer og egenskaber, og fordi inddragelsen af en forhandlings-medarbejder kan bibringe de eksterne botilbud en ople-velse af, at kommunen vil have mest muligt for penge-ne. Det kan understøtte målet om at finde det rigtige tilbud for borgeren til den bedst mulige pris.

Et andet eksempel er ansættelse af en contract manager, der besidder kompetencer inden for kvalitetssikring og gennemgang af kontrakter, og som kan medvirke til at forhandle og genforhandle kontraktvilkår samt agere samlingspunkt for sparring i myndigheden.

Case 9: Contract manager i Helsingør Kommune

Helsingør Kommune har ansat en medarbejder, der skal fokusere på at forhandle kontrakter på botilbudsområdet. Contract manageren har til opgave at i) forhandle nye kontrakter samt genforhandle alle eksisterende kontrakter, ii) agere bindeled mellem Helsingør Kommunes økonomifunktion og sagsbehandlerne, iii) optimere arbejdsgange i forbindelse med visitering til eksterne botilbud samt iv) styre kontraktøkonomien løbende. Contract manageren skal i forhandling af priser på botilbudsområdet bidrage til at afdække støtteniveauet og skabe gennemsigtighed for, hvad prisen indeholder.

- **Fordele:** Forhandlingskompetencer bliver samlet ét sted og bliver dermed mere specialiserede. En contract manager kan sikre, at der bliver forhandlet på flere områder og dermed styrke et effektivt køb af eksterne botilbudspladser. Det kan samtidig frigive tid hos sagsbehandlerne.
- **Opmærksomhedspunkter:** Antallet af sager skal have en vis størrelse, før omkostningerne ved at ansætte en kontraktmedarbejder med specialiserede kompetencer står mål med udbyttet. Derudover kan koordineringen mellem contract manager og sagsbehandlere være tidskrævende.

Fordelen ved at ansætte en medarbejder på botilbudsområdet med kompetencer inden for kontraktstyring er ifølge kommunerne, at det kræver færdigheder, som kan være svære at opbygge blandt sagsbehandlerne, og som samtidig ikke kan løftes på samme niveau gennem *ad hoc* inddragelse af juridisk bistand til fx kontraktgennemgang, fordi det kræver kendskab til botilbudsområdet. Modellen vil dog være mest hensigtsmæssig i kommuner, der anvender mange forskellige eksterne botilbud, jf. Case 9 på foregående side.

Eksempel: Tværgående kompetencer, der er relevante ved køb af botilbudspladser, kan ifølge flere kommuner styrkes ved at ansætte specifikke medarbejdere til at forhandle og udarbejde kontrakter.

Inddragelse af indkøbsafdeling

I den anden ende – stor dybde og lav bredde – befinder sig modeller for inddragelse af kommunernes indkøbsafdeling med henblik på optimering af selve købet på botilbudsområdet, dvs. efter at borgerens behov er undersøgt og fastlagt.

En af de 14 kommuner, der indgår i undersøgelsen, har erfaring med at inddrage indkøbsafdelingen. Det er sket i et "kategorioptimeringsprojekt" med fokus på optimering af købet af botilbudspladser. Projektet har haft til formål at analysere kommunens tilrettelæggelse og understøttelse af processen omkring købet af pladser, ændre *mindsettet* i myndigheden samt – i samråd med medarbejderne i myndigheden – at udvikle konkrete værktøjer til sagsbehandlerne.

Medarbejderen fra indkøbsafdelingen har således ikke indgået i dialogen med eksterne botilbud, men har primært bidraget med analyse og udvikling af understøttende værktøjer til sagsbehandlerne (bl.a. en standardkontrakt og skema til ydelsesspecifikation til leverandøren), jf. Case 10 på næste side.

Analysearbejdet i den pågældende kommune viste, at kommunen kunne styrke sine køb på botilbudsområdet på en række punkter, herunder:

- *Kontrakt og forhandling.* De eksterne tilbuds ydelsesbeskrivelse kunne forbedres, således at det bliver lettere for sagsbehandlerne at vurdere, hvorvidt en ydelse var leveret eller ikke. Herudover kunne kontrakterne forbedres, således at de giver bedre rum til at styre på leveret ydelse, end den kontrakt fagområdet tidligere anvendte.
- *Opfølgning.* Analysen skabte opmærksomhed på den asymmetriske viden om borgers forløb og udvikling, som skaber en skæv balance mellem afta-

leparterne. Analysen viste endvidere, at statusrapporterne – kommunens dokument for, om ydelsen bliver leveret – var uens og ofte kun med et bagudrettet og beskrivende perspektiv. Sagsbehandlerne efterspurgte, at de eksterne tilbud bragte sin faglighed mere i spil, og at statusrapporterne blev mere handlingsgivende og fremadrettede.

- *Ledelsesinformation og dataunderstøttelse.* Analysen afdækkede, at det var vanskeligt at trække data ud af sagerne, som kan bruges til dialogen med leverandøren om bl.a. borgers progression. Sagsbehandlerne efterspurgte derfor nogle redskaber til, hvordan de kan forberede sig til en mere konkret dialog med de eksterne botilbud.
- *Samarbejde med eksterne tilbud.* Der manglede ifølge analysen fokus på samarbejdet mellem de eksterne tilbud og kommunen, herunder på den værdi, et tættere samarbejde, dialog og opfølgning mellem aftaleparterne kan skabe.

Inddragelse af ressourcer fra kommunernes indkøbsafdelinger kan tilrettelægges på flere måder. Der kan være tale om et afgrænset analyseprojekt, fx i tråd med ovennævnte projekt, eller mere permanente modeller for udnyttelse af indkøbsafdelingens kompetencer.

Eksempel: En kommune har udnyttet eksisterende kompetencer inden for indkøbsanalyse med henblik på at understøtte sagsbehandlernes arbejde.

Sammenfattende anvender kommunerne således en bred vifte af modeller for opbygning og inddragelse af forskellige og specialiserede kompetencer på botilbudsområdet. En central afvejning findes mellem dybden og bredden i de valgte modeller. Flere kommuner giver udtryk for, at der er behov for stærkere strategiske kompetencer for at optimere processen omkring købet af eksterne botilbudspladser. Det kan derfor overvejes at vælge modeller med dybere kompetencer, der kan bidrage med analysekraft og strategisk planlægning af købsprocessen.

Case 10: Inddragelse af indkøbsafdelingen i Rudersdal Kommune

Rudersdal Kommune har i et konkret projekt stillet skarpt på kommunens rolle som køber på botilbudsområdet. Kommunen har i projektet inddraget en medarbejder fra kommunens indkøbsafdeling med henblik på at få indkøbsafdelingens bud på, hvordan kommunen kunne forbedre forbrugsstyringen på botilbudsområdet. Formålet med projektet var at undersøge, om det var muligt at opnå kvalitets- og effektiviseringsgevinster ved at tage "indkøbsbrillerne" på på et område, hvor der historisk set ikke har været tradition for at inddrage indkøbsafdelingens kompetencer. Det til trods for, at der indgås kontrakter med stor økonomisk værdi, og hvor kvaliteten af de leverede ydelser er kritiske. Konkret forløb projektet i tre skridt, der blev afviklet på 6 måneder:

Analysefasen: Første skridt bestod i at skabe et overblik over selve købet samt økonomien fremadrettet, herunder omkostningerne, ydelsens indhold, forretningsbehovet, markedsstrukturen, tilgængelige tilbud, målgruppen samt benchmark af prisniveau. Derudover blev der set på de arbejdsgange, et køb medførte – herunder bevillingspraksis, opfølgingspraksis mv. Indkøbsmedarbejderen arbejdede tæt med myndigheden for at opnå kontekstforståelse mv. På baggrund af analysearbejdet blev der opsat specifikke mål inden for disse tre kategorier: "Frigør arbejdstid", "Frigør økonomi" og "Skab værdifulde leverandørsamarbejder mhp. at øge kvalitet".

Afvikling af idégenereringsworkshop: Andet skridt bestod i at skabe en fælles brainstorming mellem indkøbsafdeling, sagsbehandlere og ledelsen i myndigheden om mulige forbedringstiltag for at realisere de opstillede mål for projektet. Kommunen understreger vigtigheden af, at der i idégenereringen indgår en bred medarbejderkreds med både socialfaglige og indkøbsfaglige kompetencer for at få alle relevante idéer i spil.

Udrulning af tiltag og processer: Tredje skridt bestod i at udvælge relevante tiltag fra idégenereringsworkshoppen. Der blev nedsat arbejdsgrupper for hvert tiltag med henblik på at sikre implementering i myndigheden. De valgte tiltag udnyttede to løftestænger:

- *Værktøjer:* I samarbejde med fagområdet udarbejdede indkøbsmedarbejderen tre nye værktøjer til at understøtte myndighedens arbejde, herunder: i) en ydelsesbeskrivelseskabelon, der kan fremsendes til eksterne tilbud forud for kontraktindgåelse med henblik på specificering af indholdet af ydelsen (som en slags kravspecifikation), og som vedlægges som bilag til kontrakten, ii) en standardkontrakt samt iii) en skabelon til statusrapporter, der har fremadrettet fokus på borgerens udviklingsmuligheder og forbedrer muligheden for løbende justeringer.
- *Organisering og kompetencer:* Oprettelse af en "forhandlingsenhed" for at fastholde og styrke myndighedens nyopbyggede kompetencer inden for det merkantile område. Derudover blev der afviklet et undervisningsforløb for sagsbehandlere om dialog og forhandling med leverandører.

Der kan peges på en række læringspunkter fra kategori-optimeringsprojektet i Rudersdal Kommune:

- **Fordele:** Inddragelse af medarbejdere fra indkøbsafdelingen til at analysere og komme med forbedringstiltag på botilbudsområdet kan skabe en række gevinster. Det drejer sig dels om at styrke den økonomiske bevidsthed og forhandlingsviljen i myndigheden, dels om at udvikle konkrete forbedringstiltag, fx understøttende værktøjer og identificere eventuelt behov for omorganisering eller kompetenceudvikling i myndigheden. Kommunen understreger, at de mulige gevinster fra projektet endnu ikke er høstet, og at de potentielle fordele derfor skal tages med forbehold.
- **Opmærksomhedspunkter:** Rudersdal Kommune understreger, at en konstruktiv samarbejdsrelation mellem sagsbehandlere og indkøbsmedarbejder er den væsentligste forudsætning for, at der udvikles relevante forbedringstiltag, og at disse følges op efter projektets afslutning. Det kræver en åben tilgang, hvor indkøbsmedarbejderen ikke kommer ind med "færdige løsninger", og at der afsættes tid og ressourcer til at sikre løbende sparring, idégenereringsworkshop og arbejdsgrupper med fokus på implementering. Der kan potentielt opstå modstand i myndigheden, hvis der ikke opbygges en tæt og konstruktiv dialog mellem sagsbehandlernes socialfaglighed og den "udefrakommende" medarbejders indkøbsfaglighed. Derudover kan projektets midlertidige karakter potentielt føre til, at tiltag ikke følges til dørs og sikres implementeret i myndighedens arbejde.

4.2. Ledelsesinformation

En anden løftestang til at understøtte myndigheden som køber af botilbudspladser består i at sikre, at ledere og medarbejdere har et solidt beslutnings- og prioriteringsgrundlag understøttet af relevante værktøjer, data og ledelsesinformation.

De fleste kommuner peger på, at ledelsesinformation kan give bedre styring og være gavnligt for købet af botilbudspladser. Kortlægningen viser, at alle kommuner anvender en vis form for dataunderstøttelse og ledelsesinformation i forbindelse med køb af pladser, men at omfanget og opfattelsen af anvendeligheden af dataunderstøttelsen varierer på tværs af kommuner.

Kun få kommuner 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. Desuden er det kun 9 ud af 14 kom-

muner, der positivt tilkendegiver, at de sammenligner nøgletal for eksterne og egne tilbud forud for valg af botilbud, jf. Figur 9.

Fleere kommuner har dog arbejdet strategisk på at forbedre udnyttelse af data til ledelsesinformation på botilbudsområdet, jf. Case 11.

De kommuner, der er kommet længst med at bruge ledelsesinformation, nævner både udad- og indadrettede gevinster ved at understøtte købsprocessen med data og ledelsesinformation.

De udadrettede gevinster består ifølge kommunerne i et forbedret grundlag for at finde det rigtige tilbud til den enkelte borger til den bedste pris, m.m.

Figur 9: Ledelsesinformation



Case 11: Brug af ledelsesinformation i Randers Kommune

Randers Kommune anvender dataunderstøttelse og ledelsesinformation om økonomi, aktivitet og interne processer på botilbudsområdet. Formålet er at kunne træffe bedre beslutninger og følge tættere op baseret på udviklingen af botilbudsområdet. Ledelsesinformationen tilvejebringes i et online værktøj, der viser information på både aggregeret og mere detaljeret niveau. På det aggregerede niveau kan kommunen fx følge med i år-til-dato forbrug og forventet årligt forbrug sammenholdt med budgettet samt årlige gennemsnitsudgifter for borgere i botilbud. På et mere detaljeret niveau giver værktøjet mulighed for at opdele sagerne i styringsmæssigt relevante kategorier, fx antallet af sager, der koster over 1 mio. kr. om året, andelen af botilbudspladser købt internt og eksternt samt andelen af gennemførte opfølgninger ud af det samlede antal.

- Fordele:** Værktøjet giver bedre styring af området og kan gavne processen for valg af botilbud og i forbindelse med opfølgning. Værktøjet gør det nemmere at følge udviklingen i det samlede antal botilbud samt udviklingen i prisen både på aggregeret niveau, nedbrudt på relevante kategorier og for enkelt-sager. Derudover giver det ledelsen mulighed for at følge op på interne aktiviteter i myndigheden, fx antallet af gennemførte opfølgninger på botilbudsområdet.
- Opmærksomhedspunkter:** For at kunne implementere værktøjet er der brug for interne eller eksterne kompetencer til at sætte systemet op. Dernæst skal både ledelse og sagsbehandlere forpligtige sig på at indtaste oplysninger og anvende data og ledelsesinformation som beslutningsgrundlag for fx leverandørvalg og prioritering af interne processer i myndigheden. Særligt vigtig er ledelsesmæssig fokus på at bruge tidstro data – styre, handle og igangsætte initiativer på baggrund af opdaterede dataanalyser. Det sikrer, at der styres i den rigtige retning, og samtidig bliver fokus på at registrere korrekt meget større, når det bliver brugt og får effekt for indsatserne og kommunens midler.

Eksempel: Beslutnings- og prioriteringsgrundlaget kan ifølge kommunerne styrkes ved at udnytte data om de eksterne tilbuds ydelser, pris og udvikling ifm. opfølgning.

De indadrettede gevinster består i styrket mulighed for at foretage ledelsesmæssige prioriteringer. Fx kan ledelsesinformation bruges til at prioritere opfølgning på særligt komplekse sager. Det kan ifølge kommunerne 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.

Eksempel: Ledelsesinformation kan ifølge kommunerne anvendes til at prioritere ressourcer til at følge op på særligt komplekse sager. Det kan også anvendes til at forudsige antallet af borgere med en bestemt diagnose.

Sammenfatning af tværgående indsatser

Kortlægningen af kommunernes praksis på en række tværgående indsatsområder viser, at kommunerne de seneste år har haft fokus på at styrke rollen som købere af botilbudspladser gennem ændret organisering, opbygning af kompetencer samt øget brug af ledelsesinformation. Det er sket ud fra en betragtning om, at tilvejebringelsen af botilbud ikke udelukkende er en socialfaglig opgave men tillige en forhandlings- og køberopgave, der kræver særlige færdigheder samt data-understøttelse.

For så vidt angår *organisering og kompetencer* viser kortlægningen, at kommunerne anvender forskellige modeller for at styrke køberollen på botilbudsområdet.

En model består i en bred opkvalificering af sagsbehandlerne i myndigheden – fx gennem forhandlingskurser – med det formål at udvikle sagsbehandlernes forhandlingskompetencer og økonomiske bevidsthed på botilbudsområdet. Kursusaktiviteterne kan medvirke til at øge medarbejdernes fokus på "købmandskab" og give konkrete værktøjer til dialogen med eksterne botilbud. Et opmærksomhedspunkt består i, at tiltaget ifølge flere kommuner ikke kan stå alene, og at det eventuelt med fordel kan målrettes udvalgte medarbejdere med særlig berøring med botilbudsområdet.

En anden model består i at organisere myndigheden med et særskilt botilbudsteam, der opbygger dybere viden og kompetencer på botilbudsområdet, herunder færdigheder inden for forhandling, kontraktindgåelse og leverandørhåndtering over for eksterne tilbud. I denne model overgår botilbudssager til et særskilt team, der foretager afdækningen af relevante tilbud, valg af tilbud (i samråd med visitationsudvalget), forhandling og kontrakt samt opfølgning over for leverandørerne. Formålet er ifølge kommunerne at udvikle dybdekompetencer på botilbudsområdet, der afspejler, at køb af botilbudspladser stiller særlige krav til sagsbehandlernes viden og kompetencer. Et opmærksomhedspunkt består ifølge kommunerne i, at specialisering af udvalgte medarbejdere kan være uhensigtsmæssigt i kommuner med høj medarbejderudskiftning.

En tredje model består i at ansætte medarbejdere med særlige kompetencer inden for fx forhandling og kontraktstyring. Formålet er ifølge kommunerne at have ressourcer i myndigheden med specialkompetencer og erfaring, der kan understøtte sagsbehandlernes opgavevaretagelse på botilbudsområdet. Typisk fungerer sådanne medarbejdere som ressourcepersoner, der kan give sparring og input til sagsbehandlerne (fx ift. forhandling) og lede afgrænsede sagsgange (fx ift. kontraktgennemgang), mens det fortsat er sagsbehandler-

ne, der har hovedansvaret for forhandling og opfølgning på området. Et opmærksomhedspunkt består i, at der ifølge kommunerne skal være en vis sagsvolumen, før det vil være hensigtsmæssigt at ansætte medarbejdere med specialkompetencer, ligesom modellen kræver tæt samarbejde mellem sagsbehandlere og de pågældende medarbejdere.

En fjerde model, som kun én af de 14 kommuner har anvendt, består i at inddrage kommunens indkøbsafdeling med henblik på at styrke kommunens rolle som køber af botilbudspladser. I den anvendte model indgår indkøbsafdelingen ikke direkte i dialogen med eksterne botilbud men inddrages i et konkret og afgrænset analyseprojekt med fokus på at kortlægge kommunens indkøb. Formålet er at opnå indsigter fra et "indkøbsperspektiv" (bl.a. om sammensætningen og antallet af leverandører) samt at udvikle understøttende værktøjer til sagsbehandlerne (fx en standardkontrakt). Et opmærksomhedspunkt består i at sikre tæt sparring og dialog mellem indkøbsafdelingen og sagsbehandlerne, således at anbefalinger og værktøjer kan anvendes i myndigheden.

For så vidt angår *ledelsesinformation* viser kortlægningen, at alle kommuner anvender en vis form for dataunderstøttelse og ledelsesinformation i forbindelse med køb af pladser, men at omfanget og opfattelsen af anvendeligheden af dataunderstøttelsen varierer på tværs af kommuner. Kun få kommuner oplever, at de er kommet i mål med at indsamle og systematisere data til brug for ledelsesinformation. Et opmærksomhedspunkt består ifølge kommuner i at opsætte et velfungerende system for udtrækning, kobling og analyse af relevante data.

Kortlægningen har for de tværgående indsatsområder afdækket en række eksempler på tiltag, som kommunerne har taget for at forbedre købet af botilbudspladser fra eksterne leverandører. Effekten af tiltagene er ikke undersøgt, ligesom kommunernes forskellige rammevilkår skal tages i betragtning, hvorfor de præsenterede eksempler alene har til formål at tjene til inspiration og læring på tværs af kommuner.

Bilag 1: Datagrundlag og metode

Dette bilag beskriver analysens genstandsfelt og analysespørgsmål, datagrundlag og metode samt datakildernes troværdighed og udsagnskraft.

Genstandsfelt og analysespørgsmål

Analysen er afgrænset til at omfatte kommunernes køb af botilbudspladser for voksne hos eksterne leverandører og har til formål at svare på to overordnede analysespørgsmål:

1. Hvad kendetegner kommunernes praksis som købere af botilbudspladser for voksne fra eksterne leverandører?
2. Hvordan kan kommunerne inspirere andre kommuner til at styrke deres rolle som købere af botilbudspladser?

Det første analysespørgsmål har til formål at afdække kommunernes eksisterende praksis på området, mens det andet har til formål at pege på eksempler, som en eller flere af de medvirkende kommuner har arbejdet med, og som andre kommuner kan overveje. Virkningen af eksemplerne er ikke undersøgt i denne analyse, ligesom man skal være opmærksom på kommunernes forskellige rammevilkår og målgrupper på det specialiserede socialområde.

For at besvare de overordnede analysespørgsmål er analysen struktureret i to fokusområder med relevans for de overordnede analysespørgsmål:

- *Processen for køb af pladser:* Undersøgelse af udfordringer og eksempler på tiltag i processen for køb af eksterne botilbudspladser – fra afdækningen af relevante tilbud, valg af botilbud, forhandling og kontrakt til opfølgning over for tilbuddene.
- *Tværgående indsatser:* Analyse af tværgående løftestænger til at gøre hele processen mere effektiv med fokus på organisering, kompetencer og ledelsesinformation.

Datagrundlag og metode

Analysens primære datagrundlag består af tre kategorier af datakilder:

1. Interviews
2. Offentligt tilgængelige dokumenter om målgruppe, politikker, serviceniveau, mv. (dokumentgruppe 1)

3. Interne proces- og strategidokumenter fra kommunerne (dokumentgruppe 2)

Derudover er der som led i interview med kommunerne foretaget en spørgeskemaundersøgelse, hvor kommunerne har besvaret udvalgte spørgsmål i survey-format. Disse svar indgår i analysen og er afrapporteret i Bilag 2.

Endelig har en række sekundære datakilder informeret analysen, herunder tidligere analyser af botilbudsområdet og det specialiserede socialområde.

Interviews

Den første kategori af datakilder består af interviews med i alt 46 medarbejdere i de 14 medvirkende kommuner.

Kommunerne er udvalgt ved, at Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed (SIMB) har tilbudt kommuner fra det såkaldte "koblingsprojekt" at deltage. Kommunerne har således frivilligt valgt at deltage i undersøgelsen, så der er ikke tale om en udvælgelse ud fra en betragtning om bedste praksis. Tiltagene er derfor udelukkende til inspiration.

Interviewpersonerne er udvalgt af kommunerne ud fra en fremsendt beskrivelse af analysens formål og forslag til relevante medarbejderkategorier. På næste side fremgår fordelingen af de interviewede personer, der fordeler sig nogenlunde ligeligt mellem myndhedschefer, sagsbehandlere og øvrige "indkøbsfaglige" medarbejdere (fx forhandlings-, kontrakt- eller økonomimedarbejdere), dog med en lille undervægt af sagsbehandlere, jf. Tabel 1.

Interviewene er – på nær i ét tilfælde – afviklet samlet for alle de medvirkende repræsentanter fra kommunen, dvs. 2-5 personer. Interviewene er gennemført af 2-3 personer fra konsulentteamet over 1,5-2,5 timer. Alle interviews er gennemført ved fysisk tilstedeværelse af interviewpersonerne på nær ét, der er foretaget via videolink.

Der er anvendt en semi-struktureret tilgang i interviewene, hvor konsulentteamet har stillet både åbne og lukkede spørgsmål ud fra en på forhånd udarbejdet spørgeguide. Derudover er der i konkrete tilfælde anvendt en mere eksplorativ tilgang, hvor konsulenttea-

met har afvejet fra spørgerammen for at opnå ny viden – fx til brug for casebeskrivelser.

Data er indsamlet ved notetagning på laptop, og alle casebeskrivelser er godkendt af kommunerne.

Tabel 1: Interviewpersoner

Kommune	Myndighedschef	Sagsbehandler	Indkøbsfaglig medarbejder	Total
K1	1	2	1	4
K2	2	2	1	5
K3	1		1	2
K4	1	1	1	3
K5	1		2	3
K6		2	1	3
K7	1	1	1	3
K8	1	1	1	3
K9	1		2	3
K10	1	1	1	3
K11	1		3	4
K12	1	1	1	3
K13	3		1	4
K14	2		1	3
Sum	17	11	18	46

Dokumentgruppe 1: Offentligt tilgængelige beskrivelser af målgruppe, politikker, mv.

Den anden kategori består af dokumenter til belysning af kommunernes målgrupper, strategier/politikker, organisering, informationsgrundlag, serviceniveaubeskrivelser og kvalitetsstandarder på botilbudsområdet. Der er tale om offentligt tilgængelige dokumenter, fx aftaler vedtaget af kommunalbestyrelsen, retningslinjer og årsrapporter udarbejdet af forvaltning/myndighed, information tilgængelig på Tilbudsportalen.dk, mv.

Formålet med denne kategori af data er at i) bidrage til at belyse målgruppe, strategi/politikker, organisering og fastlæggelse af støttebehov samt ii) kvalificere og målrette de interviewguides, der er anvendt i interviews med repræsentanter fra kommunerne.

Dokumenterne er identificeret ud fra desk research og er efterfølgende suppleret af dokumenter, som kommunerne har gjort opmærksom på som led i interviews og øvrig kontakt.

Analysetilgangen er primært eksplorativ og induktiv, idet dokumenterne analyseres mhp. at kortlægge og

finde generelle mønstre i kommunernes praksis for køb af botilbudspadser. I tillæg hertil anlægges der i begrænset omfang en hypotetisk-deduktiv tilgang, hvor konsulentteamets arbejdshypoteser testes mhp. at besvare analysespørgsmålene.

Dokumentgruppe 2: Interne procesdokumenter

Den tredje kategori består af interne dokumenter, der indgår i kommunernes proces for køb af botilbudspadser fra eksterne leverandører.

Det omfatter interne værktøjer i forbindelse med af-dækningen af relevante tilbud (fx formulerede procedurer og tjeklister), beslutningsproces for valg af botilbud (fx nedskrevne evalueringskriterier, indstillingsskabeloner og eksempler på indstillinger), kontraktudformning og forhandling (fx kontraktskabeloner og eksempler på kontrakter) samt opfølgning (fx formulerede procedurer og tjeklister).

Formålet med at indsamle og analysere de interne procesdokumenter er at bidrage til at besvare analysespørgsmålene, i særdeleshed underspørgsmålene vedrørende processen omkring køb af botilbudspadser.

Der er i alt analyseret 220 dokumenter, jf. Tabel 2.

Tabel 2: Dokumentoversigt

Kommune	Eksterne dokumenter	Interne dokumenter	Total
K1	9	4	13
K2	5	20	25
K3	6	15	21
K4	5	17	22
K5	4	7	11
K6	4	2	6
K7	4	4	8
K8	16	29	45
K9	3	5	8
K10	9	1	10
K11	10	9	19
K12	5	7	12
K13	3	4	7
K14	6	7	13
Sum	89	131	220

Udsagnskraft og troværdighed

Validiteten af rapportens datagrundlag er blevet vurderet ud fra datakildernes udsagnskraft ift. analysespørgsmålene samt troværdighed.

Samlet set vurderes de tre datakategorier at have høj troværdighed og høj udsagnskraft. Interviewene vurderes således at have moderat troværdighed og høj udsagnskraft om analysespørgsmålene. Dokumentgruppe 1 har forholdsvis høj troværdighed men begrænset udsagnskraft om analysespørgsmålene. Dokumentgruppe 2 har høj troværdighed og udsagnskraft om visse af underspørgsmålene.

Udsagnskraft

Datakildernes udsagnskraft dækker over, hvor godt de forskellige kilder kan svare på analysespørgsmålene.

Interviewene har generelt høj udsagnskraft, fordi interviewpersonerne forholder sig direkte til de stillede spørgsmål, der er operationaliseret ud fra de overordnede analysespørgsmål.

Kildematerialet i dokumentgruppe 1 (offentligt tilgængelige dokumenter) har kun begrænset udsagnskraft ift. at besvare analysespørgsmålene. Det skyldes, at størstedelen af dokumenterne er sekundære kilder til kommunernes praksis på området, mens kun et fåtal kan betegnes som primære kilder. Dertil kommer, at de dokumenter, der indgår mest direkte i den faktiske myndighedsudøvelse og forvaltning har en generel retningsgivende karakter, der efterfølgende fortolkes og udmøntes af de kommunale medarbejdere. Dokumenterne har desuden ingen udsagnskraft om flere af underspørgsmålene, herunder vedr. medarbejderkompetencer, brugen af ledelsesinformation, m.m.

Kildematerialet fra interviews og dokumentgruppe 2 (interne procesdokumenter) har derimod høj udsagnskraft om flere af de afledte underspørgsmål, bl.a. vedrørende processen for køb af tilbud.

Troværdighed

Der kan peges på tre typer potentiel bias i både interviews og dokumenter som kilder til kommunernes praksis. Det drejer sig om bias i indhold, udvælgelsesmetode og konsulentteamets fortolkning af kildegrundlaget.

For det *første* kan der være en risiko for bias i indholdet af de udsagn og datapunkter, der indgår i kildematerialet. Interviews vurderes at have moderat troværdighed, da der er en vis risiko for, at kommunerne fx fremstiller deres praksis på en for dem formålstjenstlig måde. Det gælder særligt i spørgsmål, hvor en interviewperson beskriver egen indsats, hvilket indebærer risiko for positiv selvfremsstilling.

For dokumentgruppe 1 (offentligt tilgængelige dokumenter) er troværdigheden forholdsvis høj. Der kan være samme risiko for bias i visse dokumenter, hvor

kommunen beskriver deres egen indsats for et offentligt publikum (fx årsberetninger), hvilket indebærer risiko for positiv selvfremsstilling, mens dokumenter, der indgår direkte i kommunernes styringspraksis på området (fx vedtagne kvalitetsstandarder) indebærer mindre risiko for bias. For dokumentgruppe 2 (interne procesdokumenter) er troværdigheden høj, da risikoen for bias som følge af fx positiv selvfremsstilling i procesdokumenter vurderes at være lav.

For det *andet* kan der være risiko for bias i udvælgelsesmetoden. Kommunerne har som anført selv valgt, om de ville indgå i analysen, og de har også selv valgt, hvem der deltager i interviews. Dermed er hverken kommuner eller interviewpersoner valgt ud fra et mål om at være repræsentativt dækkende for praksissen for køb af botilbudspadser i landets kommuner. Der kan derfor være en bias, hvor det billede, der bliver tegnet i interviews og dokumenter, ikke er fuldt ud repræsentativt for kommunerne under ét.

For det *tredje* kan der være risiko for bias i konsulentteamets fortolkning af kildegrundlaget. Risikoen opstår ved, at teamets for forståelse og forudgående hypoteser kan påvirke fortolkningen af materialet. For at imødegå risikoen for bias i fortolkning af materialet er de mest centrale dokumenter og pointer fra interviews analyseret uafhængigt af to medlemmer af konsulentteamet, og eventuelle uoverensstemmelser er blevet diskuteret internt på teamet og valideret med de pågældende kommuner.

Bilag 2: Resultater fra spørgeskema

I slutningen af hvert interview har kommunerne svaret på 25 spørgsmål om købet af botilbudspladser. Kommunerne fik svarmuligheder, som interviewdeltagerne

kunne diskutere indbyrdes, inden svaret blev afgivet. Nedenfor fremgår fordelingen af kommunernes svar.



*Lav svarer til 1 indstillet botilbud, middel svarer til 2 og høj svarer til 3



About Deloitte

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries and territories bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 312,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on Facebook, LinkedIn, or Twitter.

Deloitte Touche Tohmatsu Limited

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its global network of member firms and their related entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL does not provide services to clients. Please see www.deloitte.com/about to learn more.

© 2020 Deloitte Statsautoriseret Revisionspartnerselskab. Member of Deloitte Touche Tohmatsu Limited.