



Analyse af leverandørstyringen på anbringelsesområdet i Slagelse Kommune

Endelig afrapportering

Juni 2018

Indhold og læsevejledning

- 1. Analysens baggrund, formål og indhold**
- 2. Anbefalinger**
- 3. Analysens datagrundlag**
- 4. Analyser**
 - a) Leverandøranalyse**
 - b) Analyse supplerende indsatser i plejefamilieanbringelser**
 - c) Analyse af mulige modeller for vederlag til plejefamilier i Slagelse Kommune**

Læsevejledning

Rapporten indledes med en beskrivelse af baggrund, opdrag og formål med analysen.

Dernæst præsenteres de anbefalinger, som analyseresultatet giver anledning til.

I forlængelse heraf beskrives analysens datagrundlag.

Endelig præsenteres de tre delanalyser enkeltvis. Hver delanalyse indledes med en forklaring af formålet og metoden bag analysen. Derefter præsenteres analysens resultater.

Analysens baggrund, formål og indhold

Analysens baggrund, formål og indhold

Slagelse Kommune ønsker at styrke anbringelsesområdet – til gavn for børnene og styringen af området

Baggrund

Som mange andre kommuner oplever Slagelse Kommune udfordringer med at holde budgettet på det specialiserede socialområde, herunder området for udsatte børn og unge.

For at øge effektiviteten og kvaliteten af den service borgerne modtager inden for rammen af budgettet, har man de seneste år haft fokus på at forbedre indsatsen på myndighedssiden gennem et målrettet arbejde med at øge kvaliteten i sagsbehandlingen. Med udgangspunkt i en analyserapport fra BDO fra april 2016, og i samarbejde med KLK, blev der i efteråret 2016 sat mål for udviklingen af organiseringen og fagligheden i myndighedsarbejdet. Slagelse Kommune har på den baggrund arbejdet med at forbedre myndighedsarbejdet.

I forlængelse heraf ønsker Slagelse Kommune nu at sætte fokus på at styrke samarbejdet med leverandørsiden, hvor anbringelser er den absolut største udgiftspost.

Analysens fokus og formål

På den baggrund har Deloitte gennemført nærværende analyse med fokus på, hvordan Slagelse Kommune kan styrke valget og styringen af leverandører af anbringelser, dvs. både institutioner og plejefamilier. Formålet med analysen er at give Slagelse Kommune konkrete forslag til at styrke grundlaget for deres leverandørsamarbejde. Analysen vedrører kun anbringelsessager og fokus i analysen er på perioden fra en sagsbehandler vurderer, at et barn eller ung har behov for anbringelse og frem til valget af det konkrete anbringelsessted og den efterfølgende opfølgning.

Der er et særligt fokus på anbringelser i plejefamilier, fordi familiepleje ofte er den mest omkostningseffektive anbringelsesform for kommunen, og samtidigt den anbringelsesform som ifølge forskning skaber de bedste resultater for en stor del af de anbragte børn målt på trivsel, risiko for sammenbrud og succes i voksenlivet.

Analysens elementer

Analysen består af tre delanalyser:

- 1. Leverandøranalyse** giver et overblik over kommunens praksis for brug af forskellige leverandører på anbringelsesområdet og på den baggrund en analyse af, hvordan kommunen i højere grad kan anvende tilbud, der matcher målgruppernes behov og afspejler kommunens serviceniveau og strategi.
- 2. Analyse af potentialet forbundet med at supplere plejefamilieanbringelse med andre ydelser og indsatser** giver viden om, hvilke andre ydelser og foranstaltninger kommunen kan tilbyde som supplement til familiepleje, som kan være med til at styrke kvaliteten i anbringelsen til gavn for både barn og plejefamilie og dermed forebygge sammenbrud og øge fokus på barnets skolegang og udvikling.
- 3. Analyse af model for vederlagsbetaling for familiepleje.** En væsentlig del af kommunens mulighed for at sikre en velfungerende familiepleje, er en bæredygtig og gennemsigtig vederlagsmodel. Med afsæt i en analyse af kommunens eksisterende vederlagsmodel belyses fordele, ulemper og økonomiske konsekvenser ved indførelse af en ny model for vederlag.

Kommunens rammevilkår

Anbringelsesområdet i Slagelse Kommune er præget af vanskelige rammevilkår

Slagelse Kommunes udgangspunkt

Slagelse har sammenlignet med andre kommuner et relativt højt ressourcepres (>102, budget 2017), som er givet af forholdet mellem udgiftsbehov og kommunens velstand jf. ECO nøgletal. Ligeledes ligger Slagelse med en værdi på det socioøkonomiske indeks på 1,17 (2018) blandt den femtedel af landets kommuner med de *mindst* fordelagtige socioøkonomiske vilkår.

På udsatte børn og ungeområdet oplever Slagelse Kommune et væsentligt pres pt., hvilket ifølge kommunen blandt andet giver sig udtryk i en væsentlig stigning i antallet af alvorlige underretninger.

De socioøkonomiske forhold afspejler sig også i en anbringelsesprocent som i 2016 lå ca. 30 procent over landsgennemsnittet. I Slagelse Kommune var 1,2% af 0-22-årige pr. 31.12 2016 anbragt uden for hjemmet sammenlignet med 0,9% i landsgennemsnit.

Sælgers marked

Slagelse Kommune har i forbindelse med analysen oplyst, at kommunen er udfordret af et sælgers marked, hvor der ikke opleves at være tilstrækkeligt antal egnede institutioner og plejefamilier.

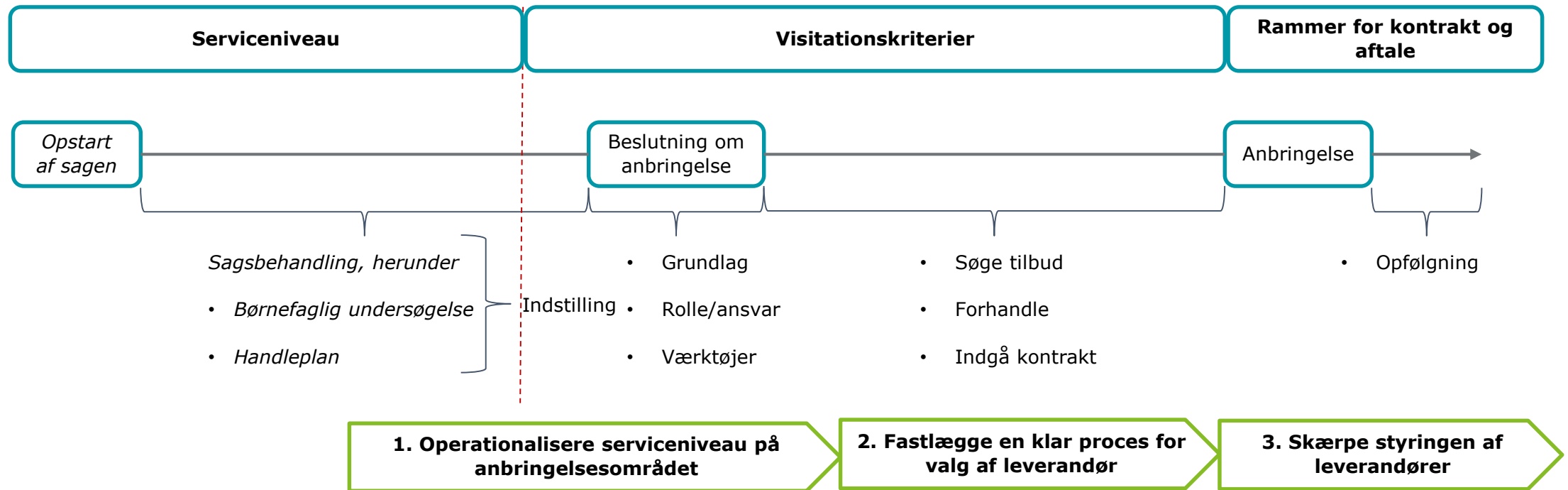
Slagelse Kommune oplyser, at det blandt andet kommer til udtryk ved, at det er svært at finde institutioner med ledige pladser og der ofte er udfordringer med at finde de rette plejefamilier til den rette pris indenfor et geografisk afgrænset område.

Der er i forbindelse med denne analyse ikke gennemført en egentlig undersøgelse heraf, men det kan fremhæves, at sjællandske kommuner generelt oplever at have sværere ved at rekruttere plejefamilier end de jyske og fynske kommuner. Det ses i andelen af anbragte i plejefamilier sammenlignet med institutionsanbringelser i de forskellige landsdele. Det har blandt andet gjort, at nogle sjællandske kommuner har øget serviceniveauet for anbringelser i plejefamilier. Eksempelvis har Ishøj Kommune netop indført en vederlagsmodel, hvor ingen plejefamilier modtager under 6 vederlag, ligesom andre kommuner prioriterer plejefamilieområdet højt. Det er formentlig med til at presse prisen på anbringelser i plejefamilier på Sjælland op.

Anbefalinger

Deloitte's analyse og anbefalinger

Fokus i analysen og anbefalingerne er processen fra den indledende sagsbehandling i en anbringelsessag er afsluttet og frem til valget af konkret anbringelsessted og den efterfølgende opfølgning – hvilket illustreres i nedenstående figur fra stiplede linje og frem



Figuren illustrerer de væsentligste elementer i den samlede proces fra opstart af sagen til et anbringelsessted er valgt. Deloitte's leverandøranalyse (delanalyse 1) kigger ind i disse elementer og giver på den baggrund tre anbefalinger (de grønne bokse) til, hvordan processen styrkes med henblik på en bedre udnyttelse af leverandørlandskabet.

Deloittes anbefalinger til at styrke grundlaget for valg af foranstaltning og leverandør

Baseret på analysen af styrker og begrænsninger ved styringen af anbringelsesområdet

1. Operationalisere serviceniveau på anbringelsesområdet

Hvorfor?

Et serviceniveau kan – når det anvendes aktivt i styringen af området – skabe ensartethed og gennemsigtighed i ydelserne og allokeringen af ressourcer på området. Et tydeligt og operationaliseret serviceniveau giver en tydelig ramme for fastsættelse af indsatsniveau i de konkrete sager og giver et gennemsigtigt prioriteringsgrundlag for det politiske niveau. Et operationaliseret serviceniveau giver desuden et styrket budgetgrundlag, hvorfra der kan ske en kobling mellem strategi og økonomiske konsekvenser herved.

Med baggrund i en screening af en stikprøve af kommunens anbringelsessager foretaget af udvalgte af kommunens sagsbehandlere, viser Deloittes analyse, at der på nuværende tidspunkt ikke er en stærk sammenhæng mellem barnet/den unges støttebehov og den udgift, der allokeres til anbringelsen.

Samtidig viser analysen på baggrund af kommunens regnskabstal, at udgifterne til Slagelse Kommunes anbringelser på institutioner gennemsnitligt er lavere end tre sammenligningskommunerne, mens der ikke ses en forskel på udgifterne til anbringelser i plejefamilier.

Hvad vil det kræve?

For at få etableret et serviceniveau, der i praksis understøtter styringen på området, skal kommunen udarbejde og sikre politisk vedtagelse af et serviceniveau.

Elementer i etableringen af et serviceniveau

1. Beskrivelse af hvilke foranstaltninger, der som hovedregel anvendes i Slagelse Kommune i forbindelse med forskellige målgrupper og kategorier af støttebehov
2. Fastlæggelse af omfanget af indsatsen, som typisk tildeles til de forskellige målgrupper og støttebehov
3. En tilhørende budgetramme, der kan honorere det forventede træk ud fra den forventede målgruppe.

Med et sådant serviceniveau kan forvaltningen og politisk niveau løbende være i dialog om, hvilke af de tre delelementer, der skal skrues på for at opretholde balance i tilfælde af uforudsete.

Operationalisering af visitationskriterier for anbringelser og supplerende ydelser

Det overordnede politisk vedtagne serviceniveau bør herefter konkretiseres i visitationskriterier, som kan anvendes i den konkrete visitation til anbringelse og for supplerende ydelser til anbringelsen, herunder ydelser til børn i plejefamilier og til deres plejefamilier. Visitationskriterierne skal være konkrete og danne udgangspunkt for dialogen mellem sagsbehandler og leder eller som grundlag for indstilling til visitationsudvalg. Operationaliseringen af et serviceniveau i konkrete visitationskriterier må aldrig erstatte den faglige, individuelle vurdering af barnets behov.

Deloitte's anbefalinger til forbedring af leverandørstyringen på anbringelsesområdet

Baseret på analysen af styrker og begrænsninger ved styringen af anbringelsesområdet

2. Fastlægge en klar proces for valg af leverandør

Hvorfor?

En klar proces for valg af leverandør sikrer, at processen tager afsæt i de krav og retningslinjer, som kommunen har opstillet af hensyn til kvalitet og økonomi.

Deloitte's analyse viser som nævnt ovenfor, at der på nuværende tidspunkt ikke er en stærk sammenhæng mellem barnet/den unges støttebehov og den udgift, der allokeres til anbringelsen.

Deloitte's analyse afdækker et antal sammenbrud i anbringelser, som kommunens medarbejdere vurderer som værende højt. Deloitte's analyse viser endvidere, at det er økonomisk omkostningsfuldt med sammenbrud i anbringelserne.

Deloitte's analyse har gennem interviews med ledelse og medarbejdere i Slagelse Kommune afdækket at kvaliteten af de anbringelsessteder, som anvendes, opfattes som svingende.

Endelig ses det i forlængelse af interviews og workshops, at procedurer, roller og ansvar kan beskrives og kommunikeres klarere i organisationen.

Deloitte anbefaler i forlængelse heraf, at der fastlægges en klar proces for valg af leverandør, da det vil skærpe prioriteringen af, hvilke leverandører der anvendes og dermed kvaliteten af anbringelserne. Den klare proces skal ligeledes føre til, at valget af leverandør i højere grad kan baseres på en række alternativer, der vejes op imod et politisk besluttet serviceniveau.

Hvad vil det kræve?

Deloitte anbefaler, at der udarbejdes en arbejdsgangsbeskrivelse, der præcist beskriver processen, roller og ansvar fra sagsbehandleren har udarbejdet den børnefaglige undersøgelse og ønsker at indstille til anbringelse og frem til valget af konkret anbringelsessted og den løbende opfølgning med leverandøren herefter.

Deloitte's forslag til en arbejdsgang for anbringelser på institutioner er illustreret på slide 8 og arbejdsgang for anbringelser i plejefamilier på slide 9.

Arbejdsgangsbeskrivelsen forudsætter, at der

- Genetableres et egentligt visitationsudvalg bestående af f.eks. afdelingsleder, den relevante fagspecialist og (i anbringelsessager) anbringelseskonsulenten
- Prioriteres tilstrækkeligt med ressourcer til at der fuldt ud kan implementeres en anbringelseskonsulent, som får en række fast defineret opgaver i alle anbringelsessager
- Udarbejdelse af en række værktøjer, som kan understøtte systematikken i processen (klare visitationskriterier, skabelon til indstilling til anbringelse, standardkontrakt, skabelon til dialogen med anbringelsesstedet).

Anbefaling til proces fra beslutning om anbringelse til anbringelse og opfølgning

Baseret på analysen af styrker og begrænsninger ved styringen af anbringelsesområdet – for institutionsanbringelser

Den skitserede proces er kvalificeret i samarbejde med anbringelseskonsulent og sagsbehandler på løsningsworkshop.

- 1. Indstilling til visitationsudvalg:** Sagsbehandler indstiller til visitationsudvalg. Indstilling følger fast skabelon (men kan overleveres mundtligt), og følges af opdateret børnefaglig undersøgelse og (foreløbig) handleplan. Indstillingen dækker anbringelse og min. ét alternativ til anbringelse baseret og argumenteret ud fra visitationskriterier og serviceniveau. **Redskaber:** Skabelon for indstilling, visitationskriterier og serviceniveau.
- 2. Beslutning og økonomisk ramme:** Visitationsudvalg bestående af afdelingsleder, fagspecialist og anbringelseskonsulent træffer beslutning om anbringelse (eller alternativ), og fastsætter økonomisk ramme for indsatsen (takst for ophold).
- 3. Identifikation af tilbud:** Anbringelseskonsulent finder min. to tilbud med ledig plads inden for rammen. De to tilbud skal bedømmes ud fra en række kriterier, der er fastsat på forhånd ud fra det politisk vedtagne serviceniveau, fx vægtningen af pris, specialiseringsgrad, geografi mv. **Redskaber:** Tilbudsportalen, visitationskriterier, tilsynsrapporter fra Socialtilsyn.
- 4. Kontakt til tilbud:** Anbringelseskonsulent kontakter tilbud og fremsender børnefaglig undersøgelse og foreløbig handleplan.
- 5. Udarbejdelse af behandlingsplan:** Tilbud sender tilbud på behandlingsplan til anbringelseskonsulent og sagsbehandler (Det kan overvejes at indføre en procedure, der indebærer, at hvis der ikke kan findes tilbud inden for den økonomiske ramme, så skal visitationsudvalget inddrages igen).

6. Inddragelse af barn og familie: Sagsbehandler afholder møde med barn og familie, og træffer afgørelse om tilbud.

- 7. Aktivitet:** Anbringelseskonsulent og sagsbehandler drøfter behandlingsplan med afsæt i handleplan.
- 8. Kontraktindgåelse:** Anbringelseskonsulent forhandler behandlingsplan og kontrakt med tilbuddet og udfærdiger endeligt aftaledokument. **Redskaber:** Standardkontrakt.
- 9. Anbringelse:** Barnet anbringes.
- 10. Forberedelse af opfølgning:** Sagsbehandler indkalder til statusmøde mellem anbringelsessted, familie og barn.
- 11. Udarbejdelse af statusrapport til opfølgning:** Anbringelsessted udarbejder status med afsæt i målene i handleplan. **Redskaber:** Skabelon til statusrapport.
- 12. Opfølgningsmøde:** Statusmøde mellem anbringelsessted, familie og barn.
- 13. Genforhandling:** Anbringelseskonsulent genforhandler pris med tilbud i kadence fastsat i kontrakten. Sagsbehandler overleverer viden fra statusmøder til anbringelseskonsulent forud for genforhandling.

Anbefaling til proces fra beslutning om anbringelse til anbringelse og opfølgning

Baseret på analysen af styrker og begrænsninger ved styringen af anbringelsesområdet – for plejefamilieanbringelser

Den skitserede proces er kvalificeret i samarbejde med plejefamiliekonsulent og sagsbehandlere på løsningsworkshop.

1. Indstilling til visitationsudvalg: Sagsbehandler indstiller til visitationsudvalg. Indstilling følger fast skabelon (men kan overleveres mundtligt), og følges af opdateret børnefaglig undersøgelse, (foreløbig) handleplan og angivelse af forventet vederlag. Indstillingen dækker anbringelse og min. ét alternativ til anbringelse baseret på visitationskriterier og serviceniveau. **Redskaber:** Skabelon for indstilling, visitationskriterier og serviceniveau, herunder kommunens tildelingskriterier for vederlag.

2. Beslutning og økonomisk ramme: Visitationsudvalg bestående af afdelingsleder og fagspecialist træffer beslutning om anbringelse (eller alternativ), og fastsætter ramme for vederlag.

3. Overlevering til familieplejekonsulent: Sagsbehandler overleverer sagen til familieplejekonsulent inklusiv børnefaglig undersøgelse, handleplan og ramme for vederlag.

4. Identifikation af plejefamilier: Familieplejekonsulent finder tre plejefamilier med ledig plads som kan varetage opgaven. **Redskaber:** Tilbudsportalen, viden fra praksis, herunder kontakt til tilsynet.

5. Overlevering af viden til plejefamilier: Plejefamiliekonsulent overleverer BFU (anonymiseret), foreløbig handleplan (anonymiseret), opgavens forventede vederlag og plejefamiliehåndbog til familierne.

6. Visitationsbesøg hos plejefamilien: Plejefamiliekonsulent og sagsbehandler besøger de familier, som er interesserede i at påtage sig opgaven.

7. Inddragelse af barn og familie: Sagsbehandler inddrager barn og familie, og træffer afgørelse om familie.

8. Kontraktindgåelse: Sagsbehandler udarbejder kontrakt med plejefamilier. I kontrakten fremgår det, at vederlaget for det første halve år af anbringelsen er midlertidigt, og at det kan revideres efter første opfølgingsmøde. **Redskaber:** Standardkontrakt.

9. Anbringelse: Barnet anbringes.

10. Forberedelse af opfølgning: Sagsbehandler indkalder til statusmøde mellem plejefamilie, familie og barn.

11. Udarbejdelse af statusrapport til opfølgning: Plejefamilie udarbejder status med afsæt i målene i handleplan. **Redskaber:** Skabelon til statusrapport, som inviterer til opfølgning på mål frem for beskrivelse af status.

12. Opfølgingsmøde: Statusmøde mellem plejefamilie, familie og barn. Efter første opfølgingsmøde fastsættes det endelige vederlag, og kontrakten opdateres. Efter første opfølgning justeres vederlag som udgangspunkt ikke.

Deloitte's anbefalinger til forbedring af leverandørstyringen på anbringelsesområdet

Baseret på analysen af styrker og begrænsninger ved styringen af anbringelsesområdet

3. Skærpe styringen af leverandører

Hvorfor?

Slagelse Kommune arbejder på myndighedsområdet med at skærpe udarbejdelsen af handleplaner med veldefinerede formål og målsætninger for barnets udvikling. Myndighedens stærke fokus på at udarbejde gode handleplaner kan med fordel bringes mere aktivt ind i leverandørstyringen.

Gennem interviews med ledelse og medarbejdere er det blevet klart, at kutyme i Slagelse Kommune i dag er, at anbringelsesstederne anvender egne skabeloner til kontrakt og anbringelsesaftale. Det er ikke i alle tilfælde, at kontrakten sætter klare rammer for genforhandling og tillægsydelser.

Gennem interviews er det også kortlagt, at der med fordel kan arbejdes mere systematisk med opfølgningen på anbringelsesstederne.

Deloitte har på den baggrund gennem interviews med medarbejdere og ledelse kortlagt muligheder for, hvordan styringen af leverandørerne kan skærpes.

Hvad vil det kræve?

Deloitte foreslår følgende til at skærpe styringen af leverandørerne:

- Slagelse Kommune udarbejder standardkontrakt med faste punkter, som alle skal dækkes i fremtidige kontrakter med institutioner. Der kan eventuelt søges inspiration hos Holbæk Kommune, som arbejder med denne type standardkontrakter.
- Slagelse Kommune udarbejder en skabelon, som alle anbringelsessteder skal tage udgangspunkt i, når de udarbejder behandlingsplan. Skabelonen skal struktureres, så anbringelsesstedets behandlingsplan afspejler de klare mål og formål, der er formuleret i kommunens handleplaner. Skabelonen fungerer endvidere som ramme for anbringelsesstedets jævnlige statusnotater.
- Behandlingsplanen udgør fundamentet for udarbejdelsen af en "aftale om anbringelse", som supplerer kontrakten med en klar beskrivelse af anbringelsesstedets faglige opgave.
- Der gennemføres regelmæssige opfølgninger fagligt i forhold til barn, familie og anbringelsessted med udgangspunkt i anbringelsesstedets statusnotat (udarbejdet i Slagelse Kommunes skabelon). Efter statusmøder justeres handleplan og behandlingsplan efter behov. I forlængelse heraf overvejes hvorvidt, at der skal følges op økonomisk i forlængelse af revideret handleplan og behandlingsplan.

Deloitte's anbefalinger til forbedring af leverandørstyringen på anbringelsesområdet

Baseret på analysen af potentialet for at supplere plejefamilieanbringelse med andre ydelser og indsatser

4. Styrke samarbejdsgrundlaget med plejefamilier

Hvorfor?

Med en stor efterspørgsel på plejefamilier, kræver det politisk overvejelse, hvordan man gør kommunen attraktiv for potentielle plejefamilier, hvis kommunen fremadrettet ønsker at fastholde eller øge andelen af anbragte i plejefamilie.

De adspurgte familieplejekonsulenter og sagsbehandlere oplever, at det kan være vanskeligt at finde plejefamilier, der kan påtage sig de ønskede opgaver inden for den fastsatte økonomiske ramme.

De adspurgte plejefamilier i Slagelse Kommune efterspørger bedre information om kommunens retningslinjer og procedurer på plejefamilieområdet. Kommunen har retningslinjer, men de formidles som oftest mundtligt til plejefamilierne via plejefamiliekonsulenterne.

De adspurgte plejefamilier oplever det som administrativt tungt at samarbejde med kommunen. Særligt i tilfælde, hvor sagsbehandlerens involvering er nødvendig. Det gælder eksempelvis håndtering af ændringer i støttebehov efter anbringelse, men også om mere dagligdagsting som dækning af øvrige udgifter.

Nogle sagsbehandlere oplever, at statusrapporten fra plejefamilierne har begrænset brugbarhed som kilde til information om barnets udvikling. Delvis på grund af den incitament-struktur vederlagspraksis giver, men også fordi skabelonen ikke inviterer til at følge op på målene i handleplanen, men i stedet inviterer plejefamilierne til lange statusbeskrivelser.

Hvordan kan det gøres?

Der er en række muligheder for at styrke det faglige samarbejde om barnet, gøre samarbejdet mellem kommune og plejefamilier mere smidigt og gøre forventningsafstemningen mere klar. På baggrund af analysen peger Deloitte på følgende tiltag:

1. Udarbejde en plejefamiliehåndbog, som kort beskriver retningslinjer for supervision og uddannelse, kontakthænder og beslutningskompetence, vederlagsfastsættelse og genforhandling samt håndtering af øvrige omkostninger.
2. Delegere beslutningskompetence til familieplejekonsulenter i tilfælde af omkostningsmæssigt lette ydelser, eksempelvis visitation af ekstern supervision og dækning af almindelige, øvrige omkostninger (fx ferietillæg). En forudsætning for delegation er dog, at der skabes klare rammer og gennemsigtighed, for styringsdialogen mellem ledelse og medarbejderne.
3. Udbygge første opfølgingsbesøg hos plejefamilien, så det foretages af både sagsbehandleren og familieplejekonsulenten. De to som team har et stærkt fagligt grundlag for at genvurdere barnets udfordringer efter anbringelsen og vurdere behovet for supplerende indsatser. Mødet kan anvendes i fbm. vederlagsfastsættelsen efter det første ½ år.
4. Ændre skabelonen for statusrapporten, så den afspejler kommunens eksisterende fokus på at styrke arbejdet med handleplaner og skaber bedre forudsætninger for opfølgning på barnets progression.

Deloittes anbefalinger til forbedring af leverandørstyringen på anbringelsesområdet

Baseret på analysen af forskellige modeller for vederlagsfastsættelse til plejefamilier

5. Overgå til at anvende gennemsnitsmodellen for fastsættelse af vederlag

Hvorfor?

Der er behov for at styrke sammenhængen mellem de anbragtes støttebehov og plejefamiliernes vederlag. I dag anvendes KL's retningslinjer, men screeningsanalysen viser, at sammenhængen mellem støttebehov og vederlag kan styrkes. De kvalitative interviews peger på, at en forklaring kan være, at antallet af vederlag i nogle tilfælde afhænger af forhandlingen mellem plejefamilie og kommune, og at der dermed i nogle tilfælde betales flere vederlag, end kommunen som udgangspunkt havde fastsat.

Der er behov for at gøre det tydeligere for eksisterende og kommende plejefamilier, hvordan vederlag fastsættes.

Gennemsnitsmodellen har i ekstern evaluering vist positive resultater i form af øget fokus på barnets faglige udvikling i forbindelse med de halvårslige opfølgninger og mere ro omkring anbringelsen.

Baseret på Deloittes beregninger og erfaringen fra evalueringen af gennemsnitsmodellen i Aarhus Kommune, vil brugen af gennemsnitsmodellen – efter implementering – være tilnærmelsesvis udgiftsneutral for kommunen. Det økonomiske resultat af en omlægning til gennemsnitsmodellen afhænger dog fuldstændigt af, om kommunen vælger at fastholde det serviceniveau, der er indbygget i modellen, eller om kommunen ønsker at hæve det for at gøre det mere attraktivt at være plejefamilie for Slagelse Kommune.

Børne- og Socialministeriet er i dialog med KL om fremadrettet at anbefale kommunerne at anvende gennemsnitsmodellen.

Hvordan kan det gøres?

Gennemsnitsmodellen stilles gratis til rådighed, men hensigtsmæssig implementering af modellen vil – som al implementering – kræve organisatorisk omstilling til og udvikling af god praksis for brug af modellen. Deloitte vurderer, at især følgende fokusområder er vigtige for at opnå de forventede faglige effekter af gennemsnitsmodellen er:

1. At sikre en retvisende vurdering og beskrivelse til plejefamilien af barnets forventede gennemsnitlige støttebehov. Det kræver også et større fokus, end der er i dag, på at estimere anbringelsens varighed forud for anbringelsen. Det kan gøres ved at aftale et midlertidigt vederlag på anbringelsestidspunktet, som så revideres efter et halvt år, hvor det endelige vederlag fastsættes med afsæt i et opfølgningsmøde med deltagelse af både sagsbehandler og familieplejekonsulent
2. At ensarte sagsbehandlerne brug af modellens tildelingskriterier. Eksempelvis via workshops, hvor sagsbehandlerne applicerer modellen på aktuelle sager og drøfter tvivlsspørgsmål. Her kan det også vise sig, om der er behov for yderligere operationalisering af modellens tildelingskriterier eventuelt med afsæt i kommunens serviceniveau.
3. Udarbejdelse af procedurebeskrivelser omkring vederlagsfastsættelse både til intern (sagsbehandleres og plejefamiliekonsulenters) og ekstern (plejefamiliers) brug.

Deloitte's anbefalinger til forbedring af leverandørstyringen på anbringelsesområdet

Forslag til supplerende indsatsområder

Udover de ovenfor beskrevne tiltag har analysen peget på, at der kan være et potentiale forbundet med en række øvrige tiltag på anbringelsesområdet. Da der er tale om tiltag, som kommunen ikke tidligere har erfaring med, og som ikke har været en del af analysen, vurderer Deloitte, at det bør belyses yderligere, hvordan potentialet kan realiseres i Slagelse Kommune. De øvrige tiltag er:

- **Etablering af kommunale (forstærkede/specialiserede) plejefamilier.** Med afsæt i sagsbehandlernes beskrivelser og viden om kommunens sociale rammevilkår, forventes Slagelse Kommune at have en tyngde i deres anbringelsessager der gør, at kommunale plejefamilier kan være et fagligt meningsfuldt alternativ til institutionsanbringelse for nogle børn. Kommunale plejefamilier er dog dyre at drive sammenlignet med almindelige plejefamilier; i gennemsnitsmodellen aflønnes kommunale plejefamilier som udgangspunkt med 10 – og i nogle tilfælde 12 – vederlag svarende til mellem 422.200 og 506.640 kr. for en helårlig anbringelse (2018). Sammenlignet med omkostningerne for en helårlig institutionsanbringelse for et tilsvarende behandlingskrævende barn vil der dog være tale om en betydelig besparelse. Dog stiller etablering og hensigtsmæssig drift af kommunale plejefamilier også en række krav til kvaliteten af kommunens supervision og uddannelsestilbud, som vil være forbundet med omkostninger. En analyse af potentialet for kommunale plejefamilier vil derfor skulle afdække:

1. Hvor mange af kommunens anbragte, der har et behandlingsbehov, der ikke kan matches i almindelige plejefamilier, men som samtidig vil have større gavn af en familiebaseret pleje frem for institutionsanbringelse

2. Prisforskellen mellem anbringelse i kommunal plejefamilie og anbringelse på institution for målgruppen
3. Kommunens omkostninger (ud over vederlag) forbundet med at implementere og drifte kommunale plejefamilier, herunder omkostninger til øget supervision uddannelse mv.

Der gøres opmærksom på, at satspuljeaftalen for 2018 indebærer, at der sker en lovændring på området, som betyder, at kommunale plejefamilier erstattes af forstærkede eller specialiserede plejefamilier. Det anbefales Slagelse Kommune at afvente den nye lovgivning inden en eventuel yderligere undersøgelse igangsættes.

Deloitte's anbefalinger til forbedring af leverandørstyringen på anbringelsesområdet

Forslag til supplerende indsatsområder II

- **Etablering af en indsats, som kan imødekomme behov for psykologhjælp til anbragte børn.** Kommunen har en relativ høj brug af forebyggende indsatser efter SEL § 11 i forlængelse af anbringelser. Plejefamiliekonsulenter og sagsbehandlere fortæller, at den relativt hyppige brug af §11-ydelser til anbragte kan dække over psykologtimer til de anbragte hos eksterne leverandører. I så fald kan der være potentiale i at etablere en indsats over for anbragte børn og unge, som kan imødekomme behovet for støtte, herunder psykologhjælp, på en mere systematisk og omkostningseffektiv måde. En analyse af potentialet vil som minimum afdække:
 1. Hvilke indsatser og ydelser konteringen på SEL §11 præcis dækker over for anbragte børn og unge
 2. Om der internt (fx i PPR) er kapaciteten og kompetencerne til at etablere et behandlingstilbud til anbragte børn og unge målrettet de relevante problemstillinger
 3. De forventede omkostninger pr. modtager af et internt tilbud sammenlignet med tilsvarende eksternt tilbud.
- **Etablering af egne tilbud, som fx kan imødekomme behovet for familiebehandling.** Gennem interviews med ledelse og medarbejdere i Slagelse Kommune er det indtrykket, at kommunen har svært ved at imødekomme behovet for fx familiebehandling og andre forebyggende indsatser. Det er indtrykket, at de eksterne leverandører ikke er dyrere end kommunens egne tilbud, men at der er større usikkerhed om kvaliteten. Desuden er det opfattelsen, at kapaciteten ikke er tilstrækkelig. Det kan derfor overvejes, at gennemføre en analyse af potentialet i at udbygge egen kapacitet.

Analysens datagrundlag

Analysens datakilder

Analysens datakilder

Analyserne er baseret på data indsamlet i samarbejde med Slagelse Kommune:

- Data fra kommunens økonomisystem over alle udgifter til anbragte børn og unge i 2017 (regnskabsdata)
- Data om 57 anbragte børn og unges målgruppekarakteristika, funktionsevne og støttebehov, som er resultatet af en sagsscreening gennemført af udvalgte sagsbehandlere til brug for analysen. Screeningen er gennemført med et redskab udviklet af Deloitte til brug for analyser af sammenhæng mellem støttebehov og ressourcestræk på det specialiserede børne- og ungeområde. Redskabet er baseret på temaerne i den børnefaglige undersøgelse og afprøvet og anvendt i flere end 10 kommuner (screeningsdata).
- Fokusgruppeinterview med i alt fem sagsbehandlere fra *Indsatsgruppen Børn, Indsatsgruppen Unge og Handicapgruppen*
- Fokusgruppeinterview med fire familieplejekonsulenter
- Fokusgruppeinterview med afdelingsleder i *Børn og Familie samt fagspecialister fra henholdsvis Indsatsgruppen Børn, Indsatsgruppen Unge og Handicapgruppen*
- Interview med økonomikonsulent
- Interview med fagkonsulent

- Interview med fem udvalgte plejefamilier. Der er specifikt udvalgt *erfarne* plejefamilier, som har samarbejdet med Slagelse Kommune over længere tid for at belyse plejefamiliernes oplevelse af praksis så vidt muligt rensat for generelle opstartsvanskeligheder.
- Løsningsworkshop med ledelse på anbringelsesområdet
- Løsningsworkshops med sagsbehandlere, plejefamiliekonsulenter og anbringelseskonsulent.

Herudover tager analyserne afsæt i eksisterende viden på området, herunder:

- Deloitte (2017). "Vederlag på plejefamilieområdet – Guide til god praksis".
- KL (2010). "Evalueringsprojekt med ny honoreringsmodel Gennemsnitsmodellen".
- Københavns Kommune (2015). "Metodeguide - Det Gode Match".
- Socialstyrelsen (2015). "Vejledning til udarbejdelse af serviceniveau".

Brug af datakilder i analyserne

I de enkelte delanalyser inddrages som udgangspunkt alle de indsamlede data. I de tilfælde hvor data benyttes eller kobles på en særlig måde til brug for den enkelte delanalyse, fremgår det af beskrivelsen af metoden under delanalysen. Hvis resultaterne sammenlignes med data, der ikke fremgår af oversigten over datakilder, fremgår det eksplicit i teksten i analysen.

Analyser

Analyse 1: Leverandøranalyse

Analyse 1: Leverandøranalyse

Formål, metode og resultater

Analysens formål

Formålet med analysen af det eksisterende leverandørlandskab er at afdække styrker og begrænsninger ved styringen af anbringelsesområdet. Resultaterne af analysen anvendes til at vurdere, hvordan kommunen fremadrettet forbedrer styringen på anbringelsesområdet med afsæt i børnenes behov og kommunens serviceniveau.

Metode

Analysen er gennemført på baggrund af regnskabsdata for de i alt 320 børn og unge, der i løbet af 2017 var anbragt uden for hjemmet. Antallet af anbragte er opgjort som antallet af unikke CPR-numre med en udgift registreret på SEL §§ 52.3.7, 76.3.1, 76.3.3 og 76a. De 320 anbragte børn og unge havde til sammen 366 anbringelser, fordi nogle af børnene var anbragt forskellige steder i løbet af året. På grund af ændret konteringspraksis er der ikke foretaget analyser af udviklingen fra tidligere år.

En række delanalyser baserer sig på screeningsdata for 57 anbragte, som sagsbehandlere fra forskellige områder har gennemført til brug for analysen med et redskab udviklet af Deloitte. Regnskabsdata er efterfølgende koblet til data om de screenede anbragtes funktionsniveau og støttebehov.

Resultaterne af analysen af data fra regnskab og screening er kvalificeret gennem interviews med ledelse, sagsbehandlere, plejefamiliekonsulenter og plejefamilier.

Resultater

Samlet peger analysen af det eksisterende leverandørlandskab på følgende *styrker* i den nuværende praksis:

- I overensstemmelse med kommunens mål for området, lykkedes Slagelse Kommune med at anbringe en stor del af de anbragte i plejefamilier.

Samlet peger analysen af det eksisterende leverandørlandskab på følgende *udfordringer* i den nuværende praksis:

- Slagelse har flere sammenbrud i anbringelser end gennemsnittet, hvilket peger på udfordringer med at finde det rigtige match mellem den anbragte og anbringelsesstedet. Sammenbrud er omkostningstunge.
- Der er kun svag sammenhæng mellem støttebehov og ydelsesniveau, hvilket bl.a. tyder på manglende strategi på området.
- Der opleves svingende kvalitet blandt alle typer leverandører, som dels skyldes reaktiv matchning, begrænset udbud af leverandører og utilstrækkelig kravspecifikation.

På den baggrund foreslår Deloitte, at der arbejdes med at operationalisere et serviceniveau, der kan skabe en klarere sammenhæng mellem de politiske prioriteringer på anbringelsesområdet og den indsats de anbragte får. Herudover anbefaler Deloitte, at kommunen gør mere ud af at tilrettelægge en velbeskrevet arbejdsgang og herunder konsolidere anbringelseskonsulentens rolle i matchingen.

Analyse 1: Leverandøranalyse

Gennemsnitlige udgifter anbringelse

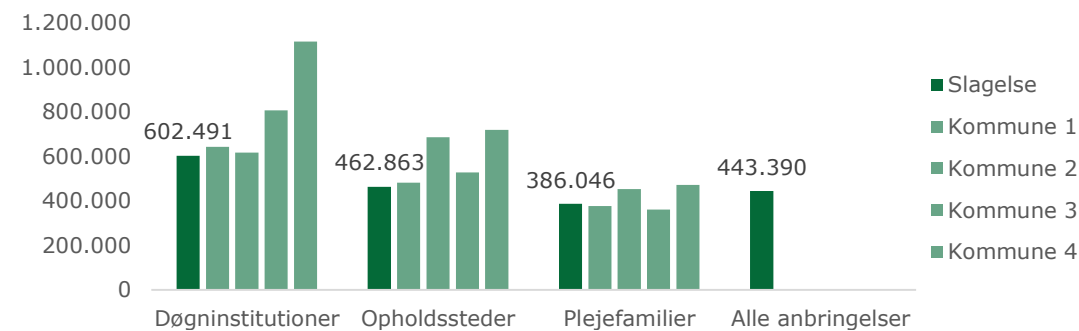
Kommunens brug af leverandører på anbringelsesområdet afspejler ambitionen om at anbringe flere børn og unge i plejefamilie

I 2017 var 59 pct. af de anbragte i Slagelse i plejefamilie, mens 27 pct. var anbragt på opholdssteder og 14 pct. i døgninstitution. Sondringen mellem opholdssteder og døgninstitutioner er jf. Slagelses opgørelse. Fordelingen af anbragte er i tråd med kommunes ønske om at have en stor andel af de anbragte i plejefamilie. Andelen af anbragte i plejefamilier ligger lidt under landsgennemsnittet på 61 pct., men pænt over de 53 pct., der er gennemsnittet for Sjælland (DST: ANBKVT1, ANBAAR3). De sjællandske kommuner er generelt udfordret af mangel på egnede plejefamilier, hvilket også er erfaringen fra Slagelse.

For førstegangsanbringelser er billedet lidt anderledes. I Slagelse blev kun 30 pct. anbragt direkte i plejefamilie, hvilket tyder på, at det er vanskeligt at finde egnede plejefamilier inden for en begrænset tidsfrist. Sagsbehandlerne fortæller i den forbindelse, at nogle børn og unge, der anbringes akut, ofte anbringes midlertidigt på et opholdssted, mens man leder efter en egnet plejefamilie.

Anbringelse i plejefamilie den billigste anbringelsesform. Billedet genfindes i de fire øvrige sjællandske kommuner, som Deloitte tidligere har undersøgt udgifter til anbringelser i. Ved sammenligning ses, at Slagelses omkostninger til anbringelser på opholdssteder og døgninstitutioner er lavere end for de øvrige kommuner, mens der ikke er en markant forskel til omkostningerne til plejefamilieanbringelser.

Den gennemsnitlige omkostning per anbragt fordelt på anbringelsessted (opholdsbetaling/vederlag inkl. følgeudgifter konteret på anbringelsen)



Note: Omkostningerne er opgjort som gennemsnitsomkostningen per anbragt fordelt på anbringelsessted. Opgørelsen er baseret på 337 anbringelser.

Analyse 1: Leverandøranalyse

Målgruppeanalyse

Screenede anbringelser inddeles i målgrupper, funktionsniveau og støttebehov

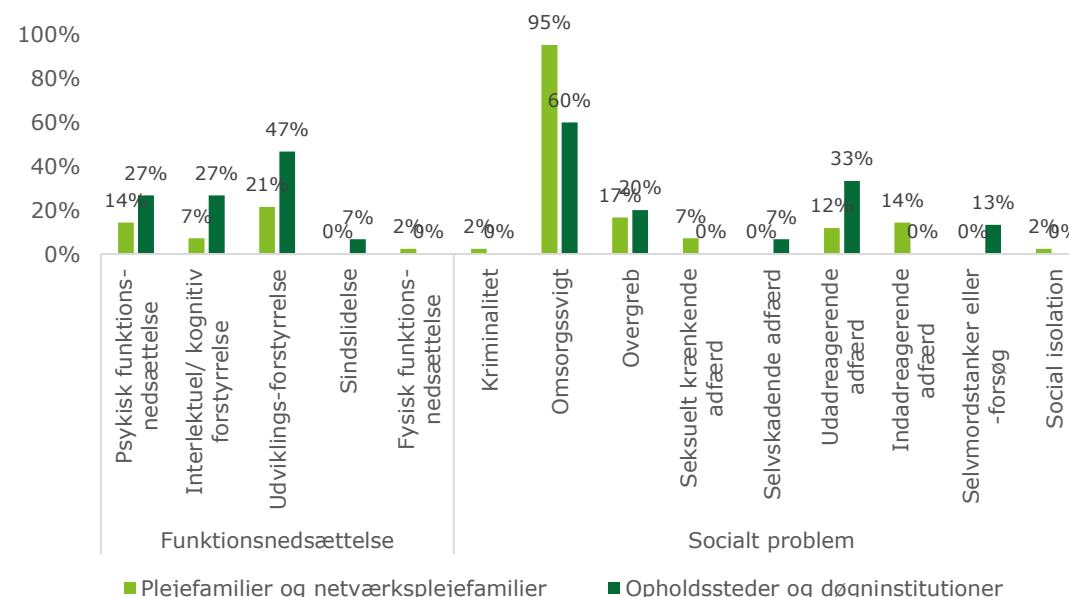
For at vurdere de anbragtes belastningsgrad benyttes Deloitte's screeningsværktøj, hvor de anbragte kategoriseres efter målgruppe, støttebehov og funktionsniveau. Data, der benyttes i analysen, er baseret på otte sagsbehandlingernes screening af 57 anbragte. For hvert af de screenede børn har sagsbehandlerne vurderet målgruppe(r), funktionsniveau på hver af dimensionerne *sundhedsforhold, skole og læring, fritidsforhold og venskaber, udvikling og adfærd* samt *familieforhold og -relationer*, samlet funktionsniveau og støttebehov. Funktionsniveauet opgøres i spændet mellem a (ingen begrænsninger/problemer) til e (fuldstændige begrænsninger/problemer). Støtteniveauet er sagsbehandlerens vurdering af den anbragtes teoretiske støttebehov på en skala fra 1 (meget let støtte) til 6 (massiv kompenserende støtte). Der er ikke nødvendigvis en 1:1 sammenhæng mellem funktionsniveau og støttebehov. Eksempelvis kan en ung med selvskadende adfærd have et højt behov for støtte trods et højt funktionsniveau.

Institutionsanbragte har mere komplekse problemstillinger og er oftere præget af funktionsnedsættelser end plejefamilieanbragte

Den typiske årsag til anbringelse i plejefamilier er sociale problemer, herunder især omsorgssvigt, som er målgruppemarkør for 95 pct. af anbragte i plejefamilier. Anbragte på opholdssteder og døgninstitutioner er i højere grad præget af funktionsnedsættelser og generelt mere komplekse problemstillinger.

Sagsbehandlerne angiver således i gennemsnit 2,0 målgruppemarkører for anbragte i plejefamilier og 2,4 målgruppemarkører for børn og unge anbragt på institutioner. Der er altså grundlæggende forskelle i kompleksiteten i den typiske anbringelse af de to typer.

Målgruppemarkører blandt anbragte



Note: Figuren bygger på 57 screeningssager. Heraf er 15 anbragt på institution/opholdsstede og 42 i plejefamilie.

Analyse 1: Leverandøranalyse

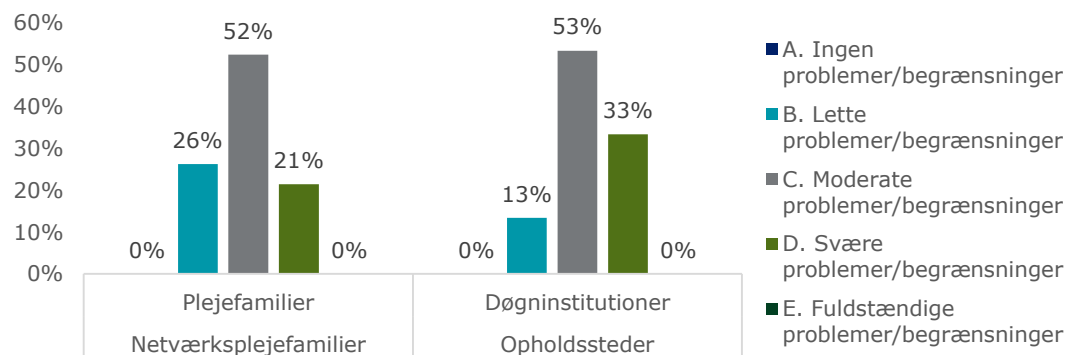
Støttebehov og funktionsniveau for anbragte

Der er en forventet sammenhæng mellem støttebehov og anbringelsessted. Ser man nærmere på sammenhængen mellem de screenedes funktionsniveau, støttebehov og anbringelsestypen, tegner der sig et billede af, at der særligt er forskel i støttebehovet mellem de to overordnede anbringelsesformer: Plejefamilier og institutioner. Sammenhængen er således, at de anbragte i plejefamilier gennemsnitligt er en mindre belastet gruppe end børn og unge anbragt på institutioner. Børn og unge anbragt i plejefamilier har en anelse højere funktionsniveau end anbragte på institutioner. 78 pct. af de anbragte i plejefamilier har lette til moderate problemer eller begrænsninger, mens 21 pct. har svære problemer eller begrænsninger. Af de børn og unge, der er anbragt på institutioner, har 66 pct. lette til moderate problemer eller begrænsninger,

mens 33 pct. har svære problemer eller begrænsninger. Samtidig har 73 pct. af anbragte i plejefamilier behov for let til moderat støtte, mens dette kun er tilfældet for 40 pct. af de anbragte på døgninstitutioner eller opholdssteder. De resterende 27 pct. anbragte i plejefamilier har et omfattende til massivt støttebehov, hvilket er tilfældet for 60 pct. af de anbragte på døgninstitutioner eller opholdssteder.

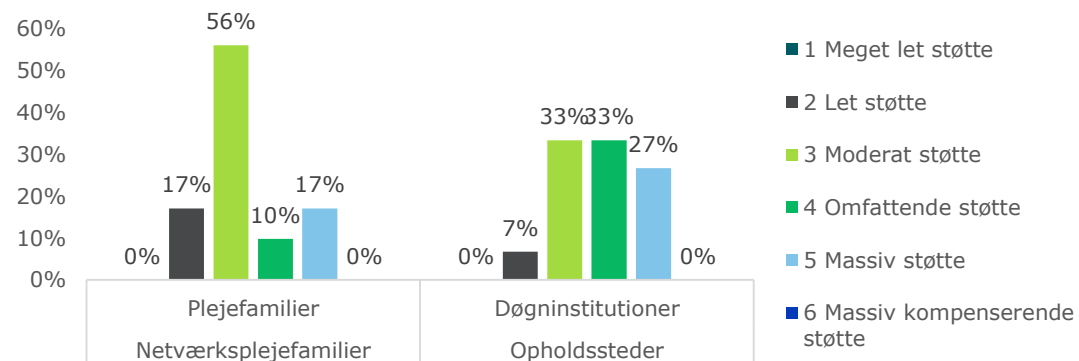
At de anbragte i plejefamilierne generelt har et moderat højere funktionsniveau og lavere støttebehov end de institutionsanbragte, er hensigtsmæssigt ud fra aktuelt bedste viden om, hvilke børn der har mest gavn af familieplejeanbringelse (se fx Rockwoolfonden, 2013).

Funktionsniveau for udsnit af anbragte i Slagelse Kommune



Note: Figuren bygger på 57 screeningssager. Heraf er 15 anbragt på institution/opholdsstede og 42 i plejefamilie.

Støttebehov for udsnit af anbragte i Slagelse Kommune



Note: Figuren bygger på 57 screeningssager. Heraf er 15 anbragt på institution/opholdssted og 42 i plejefamilie.

Analyse 1: Leverandøranalyse

Sammenhæng mellem støttebehov og omkostninger

Match mellem anbragt og anbringelsessted kan styrkes

I teorien er den pris, kommunen betaler for en anbringelse, afhængig af det behov for støtte, som den anbragte forventes at have i anbringelsen. Hvis en anbringelse af et barn med et begrænset støttebehov er meget omkostningstung for kommunen, kan det tyde på, at matchingen mellem barn og anbringelsessted ikke har været tilstrækkelig præcis, eller at kommunen ikke har været dygtig nok til- eller haft muligheder for at forhandle en pris, der afspejler den ydelse, de køber.

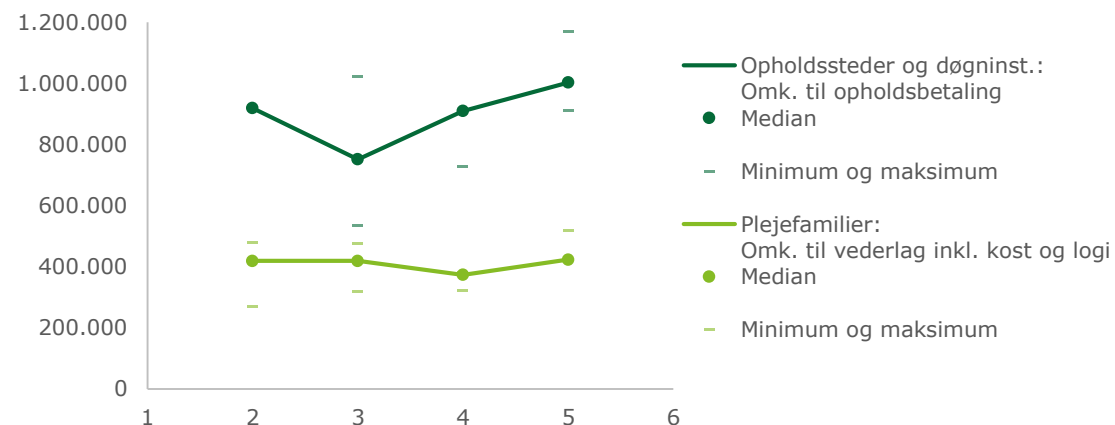
Der ses ikke en tydelig sammenhæng mellem støttebehov og omkostninger for kommunens anbragte. Blandt de institutionsanbragte er dog antydningen af en positiv sammenhæng mellem støttebehov og omkostninger, hvis man ser bort fra børn med støttebehov 2 (let støtte). Dog er resultatet baseret på kun 15 institutionsanbringelser, og skal derfor tolkes med forsigtighed.

For anbragte i plejefamilier ses der ingen tydelig sammenhæng mellem udgifterne til vederlag og de anbragtes støttebehov. Eksempelvis er omkostningen til anbragte med behov for let (2) og massiv (5) støtte i gennemsnit næsten den samme. Gennemsnittet er baseret på 8 børn med behov for let støtte (2) og 7 børn med behov for massiv støtte (5). Erfaringerne fra interviewene med plejefamiliekonsulenter og sagsbehandlere i kommunen påpeger dog, at der i dag er stærkere sammenhæng mellem de to i nye og revisiterede anbringelser.

Forklaringerne på den manglende sammenhæng er ifølge plejefamiliekonsulenter og sagsbehandlere dels, at matchningen af og til er reaktiv på grund af oplevet mangel på ressourcer, men især at der er ringe mulighed for at forhandle, fordi efterspørgslen efter plejefamilier er meget stor.

Erfaringen fra interviewet med ledelsen på anbringelsesområdet er samtidig også, at der kan arbejdes mere strategisk med serviceniveauet, end der bliver i dag. Der er bl.a. ikke formuleret eksplicite mål for sammenhængen mellem støttebehov og omkostninger. Ydelsesniveauet fastsættes i en kombination mellem sagsbehandlernes skøn over støttebehovet og leverandørens forhandlingsposition og evner. Deloitte anbefaler, at Slagelse Kommune konkretiserer et serviceniveau specifikt for anbringelsesområdet, som understøtter et mere konsistent prioritering.

Sammenhæng mellem støttebehov og omkostning blandt screenede anbringelser (Bemærk lille n for institutionsanbringelser)



Note: Figuren bygger på 57 screeningssager. Heraf er 15 anbragt på institution og 42 i plejefamilie. Omkostningerne på de enkelte støttebehov er hhv. middel-, median- og maksimumomk. for anbragte med det relevante støttebehov. Omkostningerne er opgjort som gennemsnitsomkostninger pr. anbragte fordelt på anbringelsessteder. Medianomkostningerne er forbundet med streger. Maksimumsværdien for institutionerne for støttebehov 4 ligger uden for figurens visningsområde (kr. 2.255.616)

Analyse 1: Leverandøranalyse

Match og sammenbrud i anbringelser

Mange og omkostningstunge sammenbrud i anbringelserne i Slagelse Kommune

Ved gode match mellem anbragte og anbringelsessted vil man forvente få sammenbrud i anbringelserne. Antallet af sammenbrud i anbringelser kan derfor ses som indikator for kvaliteten af matchet mellem anbragt og anbringelsessted. I analysen her tæller alle flytninger, som ikke per definition er positive, som et sammenbrud. En positiv flytning defineres som gående nedad indsatstrappen, eksempelvis en flytning fra en sikret institution til et opholdssted eller fra en døgninstitution til plejefamilie.

I 2017 oplevede 31 anbragte børn og unge tilsammen 38 sammenbrud i anbringelse i Slagelse Kommune. Det svarer til, at 10,1 pct. af alle anbringelser i 2017 endte i sammenbrud. Til sammenligning endte 7,1 pct. af alle anbringelser på landsniveau i sammenbrud i 2016, og her er *positive* flytninger indregnet. Fordelt på anbringelsestype i Slagelse endte 6,4 pct. af alle anbringelser i plejefamilier, og 15,7 pct. af alle anbringelser på anbringelsesinstitutioner i sammenbrud.

Antallet af sammenbrud i anbringelser opdelt på anbringelsestyper

		Skifte fra				
		Eget værelse	Plejefamilie	Opholdssted	Døgninst.	Sikret inst.
Skifte til	Eget værelse	4	0	0	1	0
	Plejefamilie	0	9	1	2	0
	Opholdssted	2	3	5	3	2
	Døgninst.	0	1	0	5	1
	Sikret inst.	0	0	3	0	2

Note: To anbragte er i perioden anbragte på kost/efterskole, hvilket opgørelsen ikke tæller som et sammenbrud i anbringelse

Tallene stemmer overens med plejefamiliekonsulenternes og sagsbehandlerens oplevelse af, at der generelt er for mange sammenbrud i de iværksatte anbringelser i kommunen.

Ud over de menneskelige konsekvenser er anbringelser, hvor der er sammenbrud væsentligt dyrere end uafbrudte anbringelser. Sammenlignes alle anbringelser, er sammenbrudsanbringelserne i gennemsnit 334.082 kr. dyrere end anbringelser, hvor der ikke har været sammenbrud. Det er særligt sammenbrudsanbringelser på opholdssteder og døgninstitutioner, som er væsentligt dyrere end samme uden sammenbrud.

Antallet af sammenbrud i anbringelser opdelt på anbringelsestyper

	Ikke sammenbrud	Sammenbrud	Forskel
Alle anbringelser (n=282/31)	kr. 438.149	kr. 772.231	kr. 334.082
Anbringelser på opholdssteder og døgninstitutioner (n=102/19)	kr. 519.089	kr. 890.954	kr. 71.865
Anbringelser i plejefamilier (n=163/7)	kr. 413.338	kr. 439.914	kr. 26.576
Anbringelser i plejefamilier, der overgår til opholdssted eller døgninstitution (n=5)		kr. 786.327	kr. 372.988

Analyse 1: Leverandøranalyse

Match og sammenbrud i anbringelser

Ifølge sagsbehandlerne og plejefamiliekonsulenterne skyldes sammenbrud på tværs af anbringelsestype ofte, at matchet ikke er godt nok. Sagsbehandlerne beskriver et sagspres, som gør det vanskeligt at lægge tilstrækkelige ressourcer i selve matchingen. Sammenligning med andre kommuner peger på, at sagsbehandlerne i Slagelse har nogenlunde samme antal sager, som sagsbehandlere i andre kommuner. Dog har det ikke været muligt inden for rammerne af denne analyse at belyse, i hvilken grad opgaveporteføljen for sagsbehandlere i Slagelse er sammenlignelig med opgaveporteføljen for sagsbehandlerne i de øvrige kommuner. Der kan eksempelvis være forskel på, hvor mange administrative opgaver sagsbehandlerne har.

Sammenligning af sagstal i Slagelse med sagstal i fire andre kommuner

Sagstal pr. sagsbehandler	Ungeteam	Børneteam	Handicapteam
Slagelse (2018)	37	33	48
Gennemsnit for tre sjællandske og én jysk kommune (2017)	38	38	49

Specifikt for institutionsanbringelser er kommunen i den seneste tid blevet opmærksomme på kvaliteten af nogle opholdssteder måske ikke er tilstrækkelig. Kommunen overvejer derfor i nogle tilfælde, om man skal opsigte samarbejdet og flytte de anbragte til andre institutioner. De kvalitative interviews har fx refereret eksempler på, at de anbragte får lov til at pjække fra skole. I de kvalitative interviews nævnes også eksempler på, at institutionerne midt i et anbringelsesforløb stiller krav til dækning af tillægsomkostninger eller vil opjustere opholdsbeløbet og dermed "sætter stolen for døren" mht. anbringelsen.

Det er sagsbehandlerne oplevelse, at også disse typer anbringelser oftere ender i sammenbrud. Deloitte anbefaler, at der fremadrettet i forbindelse med kravspecifikationen i højere grad er fokus på at udspecificere, hvilke ydelser opholdsbetalingen forventes at indeholde, og herudover at sagsbehandleren i forbindelse med opfølgningen med anbringelsesstedet forinden har foretaget egen vurdering af barnet.

Specifikt for anbringelser i plejefamilier oplever plejefamiliekonsulenterne desuden, at sammenbrud oftest sker, fordi opgaven er blevet for stor for plejefamilierne og derfor opsiger samarbejdet. Plejefamilier, sagsbehandlere og familieplejekonsulenter oplever en grundlæggende udfordring ved at foretage gode match mellem barnet/den unge og plejefamilien, fordi beskrivelsen af barnets behov og udfordringer ikke altid er tilstrækkelig. Analyse to vedkommer denne udfordring yderligere.

Analyse 1: Leverandøranalyse

Kvaliteten af leverandørerne opleves som svingende

Kvaliteten af leverandørerne på anbringelsesområdet opleves som svingende

Både sagsbehandlere og fagspecialister på tværs af indsatsområder oplever kvalitetsudfordringer blandt leverandørerne på anbringelsesområdet. Det er forskellige kvalitetsudfordringer, der gør sig gældende for henholdsvis institutionsanbringelser og anbringelser i plejefamilier.

For anbringelsesinstitutioner oplever sagsbehandlere og anbringelseskonsulenten generelt, at efterspørgslen er større end udbuddet af institutioner af høj kvalitet. Det kommer eksempelvis til udtryk ved, at sagsbehandlere oplever, at tilbudsportalen kun har få institutioner med ledige pladser – uanset målgruppe, men især for børn og unge med komplekse vanskeligheder. Sagsbehandlere oplever derfor, at de har begrænset mulighed for at finde mere end ét egnet tilbud til en anbringelse fx med afsæt i pris. Sagsbehandlere oplever herudover, at det kan være vanskeligt at vurdere kvaliteten af et anbringelsessted på baggrund af den information, der er til rådighed på tilbudsportalen.

Siden februar 2018 har kommunen haft en medarbejder med funktion som anbringelseskonsulent, som har til opgave, dels at gennemføre matchet mellem anbragte og opholdssted/døgninstitution, og dels at understøtte systematisk videndeling omkring kvaliteten af de anvendte opholdssteder og døgninstitutioner internt i kommunen.

Ledere og anbringelseskonsulent oplever, at etablering af funktionen blandt andet har betydet en bedre og mere systematisk brug af tilbudsportalen. Ledelse og anbringelseskonsulent påpeger, at det har ført til, at kommunen nu har en større geografisk spredning i deres anvendte anbringelsessteder. Herudover oplever ledere og anbringelseskonsulent, at funktionen sikrer en dækkende og mere præcis kravspecifikation end tidligere, hvilket på sigt forventes at vise sig i en reduktion i indkomne tillægsbevillinger fra anbringelsesstederne.

Det er intentionen, at anbringelseskonsulenten skal anvendes til at matche alle børn og unge, der skal institutionsanbringes. Anbringelseskonsulentens rolle og ansvar er dog ikke tilstrækkeligt formidlet internt, hvorfor anbringelseskonsulentens kompetencer pt. ikke anvendes i alle anbringelsessager. Deloitte anbefaler derfor, at anbringelseskonsulentens rolle konsolideres sammen med en tydelig arbejdsgangsbeskrivelse, så alle sagsbehandlere anvender ressourcen efter hensigten.

I de gennemførte interviews påpeger sagsbehandlere og anbringelseskonsulent desuden, at der arbejdes intensivt med at forbedre handleplansarbejdet, og at det kan anvendes fremadrettet til en bedre formidling af klare formål og mål med institutionsanbringelserne til leverandørerne. Deloitte anbefaler på den baggrund, at man fremadrettet ekspliciterer formål og målbare mål for institutionsanbringelser på en lettilgængelig måde for anbringelsesstederne med henblik på at skabe et fast og overskueligt holdepunkt ved de halvårslige status-møder. Dermed kan de halvårslige statusmøder tage klart afsæt i en vurdering af, hvilken effekt anbringelsesstedet har skabt i forhold til de opsatte mål. Det kan anvendes til en vurdering af anbringelsesstedets kvalitet og som led i en eventuel genforhandling af prisen for anbringelsen.

Analyse 1: Leverandøranalyse

Kvaliteten af leverandørerne opleves som svingende

For plejefamilieområdet er det den generelle oplevelse blandt sagsbehandlere og familieplejekonsulenter, at Slagelse Kommune er mindre attraktiv som arbejdsgiver blandt potentielle plejefamilier, hvorfor mange, særligt de ressourcestærke plejefamilier, vælger at arbejde for andre kommuner. Det er fx en praksis for vederlag, som opfattes som svært gennemskuelig, og som kan få plejefamilier til at søge andre steder hen. Oplevelsen genfindes i interviewene med de udvalgte plejefamilier, som oplever, at vilkårene som plejefamilie i Slagelse Kommune er ringere end de er i nogle andre kommuner.

Det bemærkes, at denne problemstilling formentlig ikke kun findes i Slagelse Kommune. Deloitte har gennemført en kortlægning for Socialstyrelsen, der blandt andet viser, at forhold vedrørende vederlag, vilkår om pension, sikkerhed i ansættelsen samt adgang til sparring og supervision er afgørende for, at plejefamilier har en god oplevelse af samarbejdet med kommunerne. I arbejdet med kortlægning blev det klart, at en del kommuner kunne have fordel af at kommunikere bedre til plejefamilierne om vilkår og forhold i øvrigt. I forlængelse heraf kan det nævnes, at KL og regeringen i årets økonomiaftale er enige om, at KL skal udarbejde principper for god forhandlingsadfærd til kommunerne.

På baggrund af Deloitte's facilitering af Socialstyrelsens kommunale netværk på plejefamilieområdet, er det også Deloitte's opfattelse at en række kommuner oplever udfordringer med at tiltrække plejefamilier.

At Slagelse Kommune ikke kan tiltrække de mest kompetente plejefamilier, kommer ifølge sagsbehandlerne bl.a. til udtryk ved, at de i visse tilfælde må gennemføre relations-undersøgelser af plejefamilier, som har ført til ophør af samarbejdet. Plejefamilierne peger i den forbindelse på et behov for systematisk supervision, uddannelse og støtte, som de oplever ikke bliver imødekommet på tilstrækkelig vis. Særligt plejefamilier, som ikke i udgangspunktet har de faglige forudsætninger for at håndtere barnets problemstillinger og familier, hvis plejebørn har uforudsete, komplicerede problemstillinger, oplever at de har behov for mere supervision. Den følgende analyse vedkommer disse udfordringer yderligere.

Analyser

Analyse 2: Supplerende indsatser i plejefamilieanbringelser

Analyse 2: Supplerende indsatser i plejefamilieanbringelser

Formål, metode og resultater

Analysens formål

Analysen afdækker, hvilke ydelser og foranstaltninger kommunen anvender som supplement til familiepleje, og hvordan rammerne for samarbejdet med plejefamilier er. På den baggrund påpeges tiltag, som kan styrke kvaliteten i anbringelsen og fremme opfattelsen af Slagelse Kommune som en attraktiv arbejdsgiver for plejefamilier.

Metode

Analysen baserer sig på de gennemførte interviews med de fem plejefamilier, sagsbehandlerne, familieplejekonsulenterne samt ledelsen på anbringelsesområdet.

De fem plejefamilier, som er udvalgt til interview, er af kommunen udpeget som værende særligt erfarne. De fem plejefamilier har alle fungeret som plejefamilier i mere end otte år, og har samlet haft flere end 15 børn og unge fra Slagelse Kommune i pleje. Herudover har fire af plejefamilierne erfaring med at være plejefamilie for andre sjællandske kommuner (Ishøj, Gladsaxe, Kalundborg, København). To af familierne har oplevet sammenbrud i anbringelsen. I interviewene med de familier har der været særligt fokus på at afdække årsager og forhold omkring sammenbruddet.

I analysen sondres mellem supplerende foranstaltninger til den anbragte efter SEL § 52 og § 11 og tiltag målrettet plejefamilien, herunder tiltag under § 5-7 i Bekendtgørelse for plejefamilier vedrørende undervisning og supervision. Derudover belyses praksis for samarbejde mellem kommune og plejefamilier i et bredere perspektiv.

Resultater

Samlet set peger analysen af praksis omkring supplerende indsatser på følgende *styrker*:

- Kommunens praksis omkring kursusdage opleves generelt positivt af de adspurgte plejefamilier i kraft af et bredt kursusudbud og oplevet høj fleksibilitet for plejefamilierne
- Både plejefamiliekonsulenter og de familier, som har modtaget KEEP oplever, at kurset fungerer efter hensigten, og at det er særligt udbytterigt for de mindre erfarne plejefamilier
- Initiativ om større inddragelse af kommunens PPR til supervision af plejefamilier forventes at imødekomme dele af de oplevede udfordringer med at tilbyde plejefamilier tilstrækkelig specialiseret supervision. Enkelte plejefamilier er allerede orienteret om muligheden, og plejefamiliekonsulenten, der har orienteret dem, beretter om positive tilbagemeldinger.

Samlet peger analysen af praksis omkring supplerende indsatser på følgende *udfordringer*:

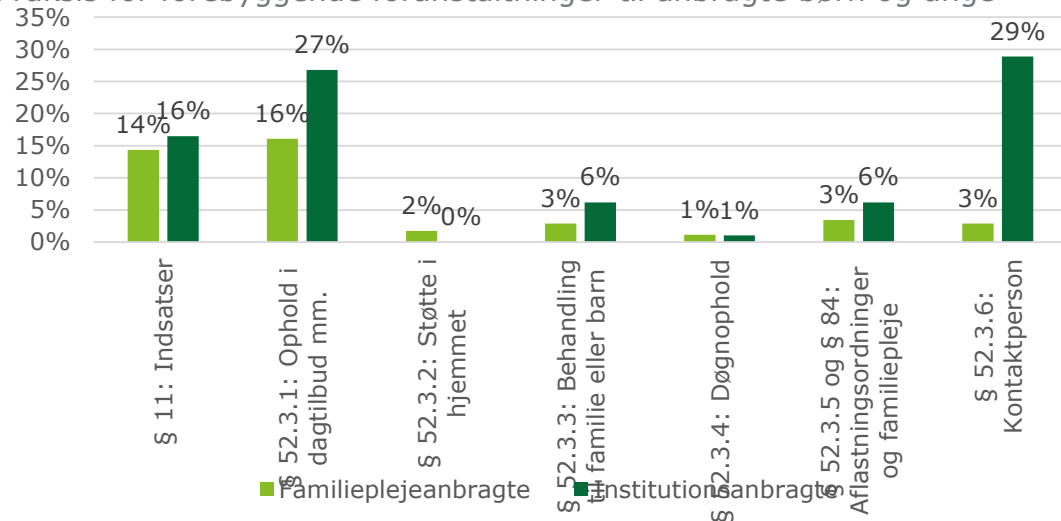
- Plejefamilierne har oplevet det som administrativt tungt at håndtere en ændring i støttebehov efter anbringelse, og plejefamilierne oplever derfor, at de står alene med eventuelle udfordringer
- Plejefamilierne føler sig ikke tilstrækkeligt informerede om, hvad de kan forvente af deres samarbejde med kommunen, og hvad kommunen forventer af dem. Det gælder eksempelvis muligheden for mere støtte, når der opstår problemer i anbringelsen
- Der er relativt stor brug af generelt forebyggende foranstaltninger til anbragte børn og unge, hvilket tyder på, at der er et behov for støtte blandt anbragte, som ikke kan imødekommes inden for de eksisterende tilbud.

Analyse 2: Supplerende indsatser Ydelsesbillede, kursusdage og supervision

Relativt stor brug af generelt forebyggende foranstaltninger til anbragte børn og unge

24 pct. af børn og unge i plejefamilier har ved siden af anbringelse modtaget en indsats efter SEL § 52. Det samme har 51 pct. af de institutionsanbragte. Brugen af generelt forebyggende foranstaltninger efter § 11 til anbragte børn og unge skiller sig ud i forhold til, hvad der er lovens intention. Servicelovens § 11 er nemlig en forebyggelsesparagraf, der skal understøtte det tidlige forebyggende arbejde på børne- og ungeområdet. § 11 giver nemlig kommunerne mulighed for at sætte ind tidligt, inden problemerne i barnets, den unges eller familiens liv vokser sig store, og der bliver behov for mere omfattende foranstaltninger. Blandt de anbragte i plejefamilier i 2017 har 14% i samme år fået en §11-ydelse.

Praksis for forebyggende foranstaltninger til anbragte børn og unge



Note: Plejefamilieanbringelser inkl. netværksplejefamilier: 174 stk. (79 har fået ydelser), andre anbringelser: 97 stk. (86 har fået ydelser). Bemærk at de anbragte kan have været uden for anbringelse i.a. 2017 samt at anbragte over 18 år ikke er inkluderet i analysen.

Plejefamiliekonsulenter og sagsbehandlere fortæller, at den relativt hyppige brug af §11-ydelser til anbragte kan dække over psykologtimer til den anbragte. Hvis det er tilfældet, er det værd at overveje, om der er et behov for at etablere en indsats over for anbragte børn og unge, som kan imødekomme behovet for støtte, herunder psykologhjælp, på en mere systematisk og en mere omkostningseffektiv måde. Det kan eksempelvis være et behandlingstilbud eller et gruppeforløb i regi af kommunens PPR specifikt målrettet kommunens anbragte børn og unge.

Det bemærkes i øvrigt, at VIVE netop i gang med et forskningsprojekt, som skal kortlægge, hvilke supplerende indsatser anbragte har størst gavn af. De første resultater forventes med udgangen af 2018. Resultaterne kan med fordel - i samspil med nærværende analyse - give Slagelse Kommune yderligere indspark til prioriteringen på området.

Godt udbytte af kursusdage og undervisning

Kommunens udbud af undervisningsdage opleves, af de plejefamilier vi har talt med, som bredt og familierne er generelt tilfredse med fleksibiliteten i valg af kursus, herunder især muligheden for at deltage i mere end to kursusdage, hvis der er plads på kurserne. Særligt plejefamilier uden socialpædagogisk baggrund oplever et stort læringsudbytte af kursusdagene. Der er imidlertid fortsat efterspørgsel på undervisning knyttet til særlige problemstillinger hos de anbragte. Kommunen har i 2015 iværksat uddannelse i KEEP, hvor 12 plejefamilier årligt uddannes. Størstedelen af kommunens plejefamilier har altså endnu ikke deltaget i KEEP. Udbyttet af dette tiltag vurderes af både familieplejekonsulenter og plejefamilier som værende godt – særligt for relativt nyopstartede plejefamilier.

Analyse 2: Supplerende indsatser

Analyse af potentiale ved at supplere plejefamilieanbringelse med andre indsatser

Det opleves som administrativt tungt at håndtere en ændring i støttebehov efter anbringelse

De plejefamilier vi har talt med, har alle oplevet, at opgaven for dem ikke var tilstrækkeligt retvisende beskrevet, og at de ikke fik tilstrækkeligt kendskab til barnets problematikker op til anbringelsen. Familieplejekonsulenterne fortæller i den forbindelse, at det er en kendt problemstilling, at barnets problemudvikling tiltager efter anbringelsen, og at en fuldstændig retvisende beskrivelse inden anbringelse derfor altid er vanskelig. Plejefamilierne oplever dog, at de ofte står alene med de uforudsete problemstillinger i anbringelsens begyndelse, og plejefamiliekonsulenterne angiver dette som en årsag til sammenbrud. I den forbindelse fortæller både sagsbehandlere og familieplejekonsulenter, at deres mulighed for at støtte op om anbringelsen indskrænkes af, at proceduren for tildeling af eksempelvis ekstern supervision er bureaukratisk tung og derfor kan tage måneder at færdigbehandle.

En måde at gøre kommunens håndtering af ændringer i støttebehov mere smidig er, at første opfølgingsbesøg hos plejefamilien foretages af sagsbehandleren og familieplejekonsulenten i fællesskab. De to som team har et stærkt fagligt grundlag for at genvurdere barnets udfordringer efter anbringelsen og vurdere behovet for supplerende indsatser. Opfølgingsmødet kan herudover understøtte vederlagsfastsættelsen, da det efter noget tid i anbringelsen er nemmere at få et retvisende billede af barnets støttebehov og anbringelsens forventede varighed (jf. anbefalingerne under analyse 3).

Herudover kan processen smidigøres ved at delegerede beslutningskompetence til plejefamiliekonsulenter, så de kan bevillige mindre omkostningstunge udgifter inden for en fastsat ramme. Det kan eksempelvis være ekstern supervision eller behandle ansøgninger om specifikt afgrænsede øvrige udgifter. Også her er der brug for et serviceniveau, der er operationaliseret i klare visitationskriterier, således at medarbejdernes kompetence er klart defineret op herimod og der løbende kan foregå en dialog mellem ledelse og medarbejderne om bevillinger og forbrug.

Positiv udvikling i supervisionspraksis

Supervisionspraksis er, at familieplejekonsulenterne superviserer plejefamilierne individuelt efter behov, og at plejefamilierne i tillæg hertil – som et nyt tiltag – tilbydes gruppesupervision med andre plejefamilier. Plejefamilierne efterspørger generelt mere faglig supervision, og særligt plejefamilier til børn med komplekse problematikker.

Både plejefamilier og plejefamiliekonsulenter oplever dog, at der er problemstillinger, som plejefamiliekonsulenterne har vanskeligt ved at give supervision omkring. Kommunens tiltag om hjemtagning af psykologisk supervision til PPR forventes imidlertid at øge tilgængeligheden af psykologisk supervision, og dermed også muligheden for tidligere indsats i plejefamilier med risiko for sammenbrud. Enkelte plejefamilier er allerede orienteret om muligheden og plejefamiliekonsulenten, der har orienteret dem, beretter om positive tilbagemeldinger.

Behov for mere systematisk information og støttemuligheder

I tilspidsede perioder efterspørger plejefamilierne "steder at gå hen", og at kommunen i højere grad agerer samarbejdspartner i anbringelsen, da de oplever at stå meget alene med opgaven. De tilspidsede perioder er eksempelvis umiddelbart efter anbringelsens begyndelse, eller når barnet bliver teenager. Nogle kommuner har i den forbindelse gode erfaringer med at oprette en *hotline*, som betjenes af plejefamiliekonsulenterne.

Deloitte anbefaler, at kommunen generelt styrker kommunikationen og forventningsafstemningen med plejefamilierne blandt andet ved at udarbejde informationsmateriale om netop støttemuligheder i forbindelse med svære perioder i anbringelsen.

Analyser

Analyse 3: Vederlagsmodel

Analyse 3: Vederlagsmodel

Mulige modeller for vederlag til plejefamilier i Slagelse Kommune

Analysens formål

Analysen afdækker eksisterende praksis i kommunen for fastsættelse og genforhandling af vederlag og håndtering af øvrige omkostninger. På den baggrund belyses fordele, ulemper og økonomiske konsekvenser ved den eksisterende model for vederlag sammenlignet med alternative vederlagsmodeller, som anvendes i andre kommuner.

Metode

Analysen er baseret på udvalgte sagsbehandlingernes screening af funktionsevne og støttebehov for anbragte børn og unge sammenstillet med regnskabsdata. Af de i alt 57 screenede børn og unge var 41 anbragte i i alt 44 forskellige plejefamilier i 2017. De 44 plejefamilieanbringelser, som indgår i screeningen, svarer til ca. 23 pct. af det samlede antal plejefamilieanbringelser i Slagelse i 2017 (eks. netværksanbringelser). Fra kommunens regnskabsdata ved vi, hvad de 44 plejefamilier har modtaget i henholdsvis vederlag og dækning af kost, logi og øvrige omkostninger i løbet af 2017. Med afsæt i sagsbehandlingernes vurdering af de anbragtes støttebehov og funktionsevnevurdering har Deloitte estimeret, hvad plejefamilierne forventeligt havde fået i vederlag i 2017, havde Slagelse anvendt en anden vederlagsmodel.

Det er vigtigt at understrege, at resultatet af sagsbehandlingernes screening alene anvendes som analytisk redskab til at sondre mellem anbragte med forskelligt støttebehov. Screeningen hverken kan eller skal give et fyldestgørende billede af den enkelte anbragtes situation. Der kan være særlige forhold ved den anbragtes situation, som berettiger et højere vederlag, end hvad den anbragtes vurderede støttebehov tilsiger, fx meget krævende samarbejde med biologiske forældre. I praksis beror fastsættelsen af vederlag derfor altid på en individuel, socialfaglig vurdering.

De beregnede omkostninger ved de forskellige modeller skal derfor alene ses som indikator for, hvilken retning de samlede omkostninger forventes at udvikle sig, hvis kommunen implementerer de forskellige modeller med det serviceniveau, der ligger i modellerne.

Det er her væsentligt at være opmærksom på, at analysen af sammenhængen mellem barnets støttebehov og antallet af vederlag indikerer, at vederlagspraksis i Slagelse Kommune i dag ikke fuldstændig afspejler KL's retningslinjer.

Derfor anbefales det Slagelse Kommune at lave en grundig operationalisering af, hvordan gennemsnitsmodellen skal anvendes i kommunen, herunder en fastsættelse af serviceniveauet for kommunens anvendelse af modellen.

Desuden anbefales det, at en ny model for vederlagsbetaling indføres på frivillig basis for eksisterende plejefamilier, og som den anvendte vederlagsmodel for nye plejefamilier. Andre kommuner har gode erfaringer med tilsvarende model for indfasning.

Deloitte anbefaler **ikke**, at beregningerne bruges som afsæt for budgetjusteringer, men udelukkende som ét ud af flere hensyn i vurderingen af hensigtsmæssigheden af den eksisterende vederlagspraksis.

Det skyldes også, at fuld implementering af en ny vederlagsmodel efter Deloitte's anbefaling sker over en årrække, hvorfor en eventuel besparelse/udgiftsstigning først vil vise sig over tid og som nævnt vil afhænge af, hvilket serviceniveau, kommunen beslutter at implementere i modellen.

Analyse 3: Vederlagsmodel

Mulige modeller for vederlag til plejefamilier i Slagelse Kommune

Resultater

Samlet peger analysen på, at der især er et kvalitativt potentiale for at overgå til gennemsnitsmodellen for vederlagspraksis. Potentialet består i at man ved at fjerne risikoen for vederlagsnedsættelse forventes at kunne styrke plejefamiliernes fokus på at skabe progression for den anbragte, og dermed også styrke det faglige fokus i de halvårslige opfølgninger. Derudover kan en ny vederlagsmodel skabe større ensartethed i vederlagsniveau på tværs af plejefamilier med samme plejeopgave og øget gennemsigtighed for plejefamilierne i, hvordan vederlag fastsættes.

Deloitte anbefaler på den baggrund, at Slagelse implementerer gennemsnitsmodellen i alle nye anbringelser i plejefamilier og samtidigt styrker kommunikationen til plejefamilierne om, hvad der ligger til grund for fastsættelsen af vederlag, eksempelvis ved at udarbejde en pjece om vederlagspraksis (fx del af plejefamiliehåndbog) som deles med plejefamilier ved opstart og som er tilgængelig via kommunens hjemmeside.

Eksisterende vederlagspraksis understøtter ikke ensartethed i fastsættelsen af vederlag eller stabilitet i rammerne omkring anbringelsen Slagelse anvender som udgangspunkt KL's retningslinjer for fastsættelse og genforhandling vederlag. Det betyder, at vederlaget fastsættes med afsæt i barnets behov for støtte på anbringelsestidspunktet og genforhandles årligt. Kommunen har ikke lavet yderlig operationalisering af de overordnede beskrivelser af støttebehov, der fremgår af KL's retningslinjer, hvilket kan reducere ensartethed i vurderingen på tværs af sagsbehandlere. Herudover er kommunens retningslinjer for fastsættelse af vederlag ikke offentligt tilgængelige og deles som udgangspunkt heller ikke med plejefamilierne, hvorfor det endelige niveau kan påvirkes af plejefamiliens vilje til at forhandle.

Erfaringerne fra de gennemførte interviews peger da også på, at sagsbehandlerne oplever, at det med kommunens nuværende praksis for fastsættelse af vederlag er svært at sikre sammenhæng på tværs af plejefamilier mellem tyngden i plejeopgaven og antallet af vederlag, bl.a. fordi nogle plejefamilier er bedre til at forhandle niveauet. Herudover, selvom årlig genforhandling er intentionen, og plejefamilierne informeres herom ved anbringelsens opstart, har praksis de seneste år været, at der langt fra er årlige genforhandlinger i alle plejefamilieanbringelser, hvilket forventeligt også gør, at nogle plejefamilier honoreres med et vederlag, som ikke står mål med den anbragtes nuværende støttebehov.

Denne uensartethed er, ifølge de fem plejefamilier Deloitte har interviewet, rygtedes blandt kommunens aktive og potentielle plejefamilier. Generel tvivl om, hvad man kan forvente af sit samarbejde med kommunen fylder meget for de plejefamilier, vi har talt med, og er også en del af det, der gør kommunen mindre attraktiv ifølge både plejefamilier, sagsbehandlere og familieplejekonsulenter.

Analyse 3: Vederlagsmodel

Mulige modeller for vederlag til plejefamilier i Slagelse Kommune

Kommunens håndtering af øvrige udgifter er gennemsigtig – men opfattes dog som administrativ tung

I sammenligning med øvrig vederlagspraksis er håndtering af øvrige udgifter ikke kilde til tvivl eller frustration hos plejefamilierne. Kommunen har udarbejdet en beskrivelse af, hvad plejefamilierne (netværksplejefamilier undtaget) kan søge om dækning til og med hvilke beløbsgrænser, som plejefamilierne får udleveret ved anbringelsens opstart.

Plejefamilierne, vi har talt med, oplever det som gennemsigtigt, hvad de kan søge om ekstra dækning til, og hvad der skal være indeholdt i beløbet til kost og logi. Dog oplever nogle af plejefamilierne, at det er en uforholdsmæssig tung administrativ proces at ansøge om dækning af de konkrete udgifter. Fra kommunens side er der da også et stort fokus på, at retningslinjerne overholdes; dels godkendes alle udgifter uanset beløb på ledelsesniveau og dels har kommunens controller det som opgave at kontrollere, at beløbet på regningen stemmer overens med det bevilligede beløb.

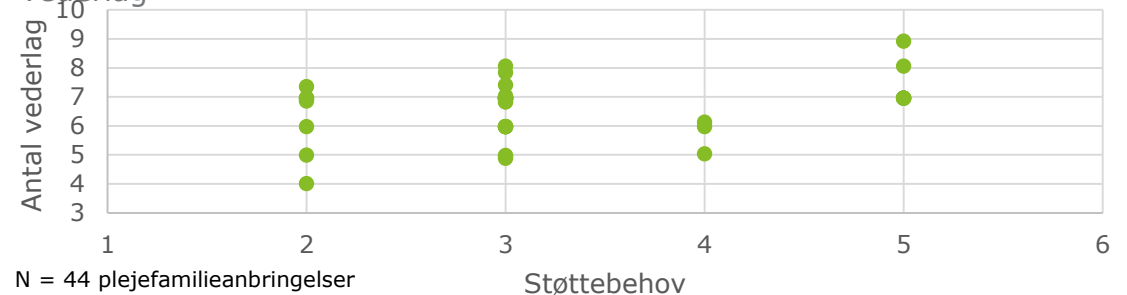
Erfaringerne fra interviews med sagsbehandlere og ledere er dog, at det er en usmidig proces, som tager ressourcer fra mere faglige opgaver. Som alternativ kunne man derfor overveje at udbetale rammebeløb for ydelser, i stedet for at dække regningens beløb, og lade sagsbehandlere – og evt. plejefamiliekonsulenter – træffe afgørelse om beløb under en given tærskelværdi. En sådan model kræver dog ledelsesmæssig opmærksomhed og en tydelig gennemsigtighed om de enkelte sagsbehandlere og plejefamiliers bevillinger og på tværs, som kan danne grundlag for en løbende dialog mellem leder og medarbejder om niveau og omfang.

Sammenhæng mellem støttebehov og vederlag er svag

Analysen af regnskabsdata viser, at plejefamilier i Slagelse Kommune i gennemsnit aflønnes med 6,5 vederlag. Det svarer til det nationale gennemsnit estimeret på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse blandt 3.000 familieplejere, som en forskergruppe under Aalborg Universitet har gennemført (Bryderup, Engen og Kring, 2017).

At kommunen overordnet set aflønner plejefamilier hverken meget højere eller lavere end andre kommuner er også erfaringen blandt kommunens familieplejekonsulenter, sagsbehandlere og ledere, som dog er opmærksomme på tilfælde af variationer i vederlag på tværs af plejefamilier trods samme niveau af tyngde i plejeopgaven. Regnskabsdata kombineret med sagsbehandlingens screening af anbragtes støtteniveau og funktionsevne viser da også, at sammenhængen mellem vederlag og støttebehov er meget lille, og der er meget stor variation i, hvor mange vederlag et støttebehov af en given størrelse udløser. Eksempelvis modtager plejefamilier til børn med et støtteniveau svarende til moderat behov for støtte (3) mellem fem og otte vederlag. Det svarer til en forskel i månedligt honorar for familierne på mere end 12.000 kr.

Sammenhæng mellem de anbragtes behov for støtte og plejefamiliernes vederlag



Analyse 3: Vederlagsmodel

Mulige modeller for vederlag til plejefamilier i Slagelse Kommune

Skifte til gennemsnitsmodellen for vederlag vil forventeligt være udgiftsneutralt eller forbundet med en mindre besparelse, og kan samtidigt løfte kvaliteten i kommunens familiepleje

Tabellen viser, et estimat for, hvad de 44 plejefamilieanbringelser havde kostet i vederlag i 2017, hvis kommunen havde anvendt en anden vederlagsmodel med det serviceniveau, der som udgangspunkt er i modellerne .

Udgifterne til **Slagelses praksis** er de faktiske udgifter til vederlag i de 44 anbringelser i plejefamilier. Udgiften til vederlag i de resterende modeller er beregnet med afsæt i sagsbehandlerens vurdering af barnets støttebehov og funktionsniveau, samt barnets alder.

Som analysen ovenfor peger på, er den primære udfordring ved eksisterende vederlagspraksis *ikke* gennemsnitsprisen for en anbringelse i plejefamilie, men at sammenhængen mellem støttebehov og fastsættelse af vederlag er for svag. Blandt de plejefamilier, vi har talt med, er det også uigennemsigtheden i vederlagsmodellen og ikke det generelle niveau for vederlag, der er kilde til størst frustration.

Beregning af udgifter til vederlag i forskellige vederlagsmodeller

	Slagelses praksis	Gennemsnitsmodellen	Minimumstakstmodellen	Ishøj-modellen
Samlet udgift til vederlag for 44 anbringelser (eks. kost, logi og øvrige omkostninger)	kr. 13.157.339	kr. 11.291.341	kr. 8.606.701	kr. 13.644.340
Udgift pr. anbringelse	kr. 299.030	kr. 256.621	kr. 195.607	kr. 310.099
Udgift pr. helårlig anbringelse	kr. 335.834	kr. 288.206	kr. 219.682	kr. 348.265
Andel med stigning i vederlag		25%	2%	34%
Andel med reduktion i vederlag		70%	93%	52%

Deloitte anbefaler derfor, at implementering af en ny model først og fremmest sker med henblik på at øge ensartethed i fastsættelsen af vederlag. Derudover anbefaler Deloitte, at der implementeres en model med et serviceniveau både i forhold til vederlag og gennemsigthed, der er foreneligt med kommunens ønske om at øge andelen af anbringelser i plejefamilier og tilbyde familiepleje af faglig høj kvalitet. Derfor frarådes at implementere vederlagsmodeller med et serviceniveau, der vil være forbundet med markante reduktioner i niveauet for honorering af plejefamilier. Det anbefales i stedet, at kommune overvejer hvordan serviceniveauet i modellen skal fastlægges.

På den baggrund gennemgås nedenfor fordele, ulemper og estimerede omkostninger forbundet med at implementere henholdsvis gennemsnitsmodellen, minimumsmodellen og Ishøj-modellen sammenlignet med eksisterende praksis i Slagelse.

Note: Beregningerne er baseret på de 44 plejefamilieanbringelser i 2017, hvor de anbragte er screenet af sagsbehandlerne svarende til ca. 23 pct. alle plejefamilieanbringelserne i 2017.

Analyse 3: Vederlagsmodel

Mulige modeller for vederlag til plejefamilier i Slagelse Kommune

Gennemsnitsmodellen

Det styrende princip i gennemsnitsmodellen er, at vederlaget fastsættes ud fra den gennemsnitlige forventede plejeopgave fordelt over hele den forventede anbringelsestid. Det betyder som udgangspunkt, at det niveau for vederlag, der fastsættes i forbindelse med anbringelsens opstart, fastholdes i hele anbringelsesperioden. Gennemsnitsprincippet anvendes både for midlertidige og permanente anbringelser.

Deloittes beregning viser, at havde Slagelse Kommune anvendt gennemsnitsmodellen til at fastsætte vederlag til de 44 familieanbringelser, ville den samlede omkostning have været ca. 11,3 millioner kroner svarende til lige under to millioner mindre end de faktiske udgifter Slagelse havde til de 44 plejefamilier i 2017.

Fordele ved gennemsnitsmodellen er:

- Modellen er velbeskrevet, offentlig tilgængelig og beskriver sammenhængen mellem støttebehov, alder og vederlag på en operationaliseret måde.
- Vederlag genforhandles som udgangspunkt ikke, hvilket styrker det faglige fokus på barnets udvikling i forbindelse opfølgning, og skaber ro og stabilitet i selve anbringelsen.
- Som led i udmøntning af satspuljen 2018-2021 går Børne- og Socialministeriet i dialog med KL om fremadrettet at anbefale kommunerne at anvende gennemsnitsmodellen (frem for KL's retningslinjer) til honorering af plejefamilier.

- Som den eneste af de inddragede modeller, har gennemsnitsmodellen været genstand for ekstern evaluering og vist positive resultater. Evaluering af brug af gennemsnitsmodellen i Aarhus Kommune, som KL har foretaget i 2010, har vist, at gennemsnitsmodellen på evalueringstidspunktet var udgiftsneutral for kommunen sammenlignet med kommunens tidligere honoreringsmodel, som fulgte KL's retningslinjer. Herudover viste evalueringen, at gennemsnitsmodellen styrker plejefamiliernes fokus på barnets ressourcer frem for vanskeligheder og er med til at skabe ro omkring anbringelsen.

Ulemper ved gennemsnitsmodellen er:

- Trods en grundig forventningsafstemning omkring gennemsnitsprincippet, kan der opstå situationer, hvor plejefamilier alligevel efterspørger genforhandling af vederlag.

De faglige effekter af gennemsnitsmodellen forventes at være øget gennemsigthed i vederlagspraksis, øget fokus på barnets udvikling i opfølgningen og mere stabilitet i kommunens plejefamilieanbringelser. Deloitte vurderer dog, at de faglige effekter kun kan indfries, hvis kommunen samtidigt arbejder med at styrke den generelle praksis omkring vederlagsfastsættelse.

Analyse 3: Vederlagsmodel

Mulige modeller for vederlag til plejefamilier i Slagelse Kommune

Særligt vigtigt for at opnå de forventede faglige effekter af gennemsnitsmodellen er:

- At sikre høj kvalitet i vurderingen og beskrivelsen af barnets støttebehov og situation, så vederlaget kommer tættest muligt på at afspejle den anbragtes gennemsnitlige støttebehov i løbet af anbringelsesperioden, og så den matchede familie oplever symmetrisk information. Da antallet af vederlag fastsættes for hele anbringelsesperioden er det herudover centralt, at sagsbehandleren har fokus på – og grundlag for at estimere – anbringelsens forventede varighed og kontinuitet. Da det ifølge både plejefamiliekonsulenter og sagsbehandlere oftest er sådan, at den anbragtes støttebehov på anbringelsestidspunktet ikke er at sammenligne med situationen efterfølgende, anbefaler Deloitte at sikre kvaliteten i vurderingen ved at aftale et midlertidigt vederlag på anbringelsestidspunktet, som så revideres efter et halvt år på baggrund af et opfølgingsmøde med deltagelse af både sagsbehandler og familieplejekonsulent (se også under analyse 2). Plejefamilierne skal selvfølgelig informeres til fulde om, at det er sådan fastsættelsen af vederlag vil foregå, fx via en plejefamiliehåndbog.
- At ensarte sagsbehandlerens brug af modellens tildelingskriterier. Vejledningen til gennemsnitsmodellen indeholder et skema som beskriver sammenhængen mellem støttebehov og vederlag. Generelt er honoreringsskemaet i gennemsnitsmodellen mere operationelt end tilsvarende skema i KL's retningslinjer, som sagsbehandlerne i dag anvender uden yderligere støtteredskaber. Alligevel anbefaler Deloitte, at der arbejdes for at skabe en ensartet brug af modellen på tværs af sagsbehandlere og teams og dermed en overordnet sammenhæng mellem støttebehov og vederlag. Det kan eksempelvis gøres gennem en workshop, hvor sagsbehandlerne applicerer modellen på aktuelle sager og i fællesskab drøfter, hvad der er det rette niveau for vederlag.

Øvelsen kan efterfølgende gøres til fast praksis på teammøder (fx halvårligt) så ensartetheden fastholdes. På den baggrund kan der være et behov for at operationalisere modellens tildelingskriterier yderligere, eksempelvis hvis det viser sig, at der i praksis ofte er tvivl om niveauet for vederlag ved en meget specifik målgruppe. Yderligere operationalisering er også en måde at lade kommunens serviceniveau afspejle i brugen af modellen. Eventuelle lokale operationaliseringer af modellens tildelingskriterier bør nedskrives og kendes af alle relevante medarbejdere, ligesom de bør formidles til plejefamilierne, så praksis er gennemsigtig.

- At have en intern, nedskrevet procedure for, hvordan – og i hvilke situationer – kommunen ønsker at imødekomme krav fra plejefamilier om genforhandling. Er man eksempelvis villig til at genforhandle, hvis den anbragte udvikler en diagnose, som han/hun ikke tidligere har udvist tegn på, og som øger plejeopgaven permanent.

Der forventes dermed at være implementeringsomkostninger (udarbejdelse og omstilling af lokal praksis), men også driftsomkostninger (forbedring af overlevering af viden mellem kommune og plejefamilie) forbundet med at overgå til at anvende gennemsnitsmodellen til fastsættelse af vederlag. Deloitte vurderer derfor ikke, at implementering af gennemsnitsmodellen reelt vil kunne give kommunen en besparelse i den størrelsesorden, som beregningen ovenfor indikerer. At overgå til gennemsnitsmodellen vil snarere være udgiftsneutralt, hvilket også er i overensstemmelse med resultatet af evalueringen i Aarhus Kommune.

Analyse 3: Vederlagsmodel

Mulige modeller for vederlag til plejefamilier i Slagelse Kommune

Minimumstakstmodellen

Det styrende princip i minimumstakstmodellen er, at alle plejefamilier honoreres fast med fire vederlag, men at plejefamilierne i afgrænsede perioder, hvor plejeopgaven er særlig omfangsrig, kan honoreres med op til syv vederlag.

Deloitte's beregning estimerer, at havde Slagelse Kommune anvendt minimumstakstmodellen til at fastsætte vederlag til de 44 familieanbringelser ville den samlede omkostning have været ca. 8,6 millioner. Altså ca. 4,5 millioner kroner mindre end de faktiske udgifter til vederlag til de 44 plejefamilier i Slagelse.

Fordele ved minimumstakstmodellen er:

- Modellen er enkel at forstå for plejefamilier og enkel for sagsbehandlere at anvende
- Genforhandling er afgrænset til specifikke tidspunkter, og er dermed ikke en konstant bekymring for plejefamilierne, som også i noget omfang har nemmere ved at indregne eventuelle ændringer i vederlag.

Ulemper ved minimumstakstmodellen er:

- Det fastsatte serviceniveau i modellen er lavt sammenlignet med landsgennemsnittet for honorering af plejefamilier. I en tid, hvor mange kommuner efterspørger plejefamilier, risikerer implementering af modellen at reducere udbuddet af plejefamilier af høj kvalitet
- Genforhandling er stadig en faktor i plejefamiliernes vurdering af den anbragtes udvikling
- Vederlagsfastsættelse er direkte knyttet til plejeforældrenes mulighed for at varetage henholdsvis fuld- eller deltidstidsbeskæftigelse ved siden af plejeopgaven. Modellen forudsætter dermed en fleksibilitet på arbejdsmarkedet, som ikke nødvendigvis afspejler virkeligheden.

Analyse 3: Vederlagsmodel

Mulige modeller for vederlag til plejefamilier i Slagelse Kommune

Ishøjs vederlagsmodel

Ishøj Kommune har udarbejdet en vederlagsmodel, hvor vederlag som udgangspunkt kun genforhandles på fastsatte tidspunkter i løbet af den anbragtes liv, og antallet af vederlag fastsættes efter barnets aldersgruppe (tre grupper eksklusiv efterværn) og støttebehov. Det vil sige modsat gennemsnitsmodellen, er der i Ishøj-modellen genforhandling af vederlag på fire faste tidspunkter i løbet af den anbragtes barn- og ungdom (altså hvis barnet er anbragt i 23 år). I Ishøj Kommune får ingen plejefamilier til børn under 18 år under seks vederlag.

Deloittes beregning estimerer, at havde Slagelse Kommune anvendt Ishøjmodellen til at fastsætte vederlag til de 44 familieanbringelser, ville den samlede omkostning have været ca. 13,6 millioner. Det er ca. en halv million mere end de faktiske omkostninger til vederlag til de 44 plejefamilier, som Slagelse afholdte i 2017.

Fordele ved Ishøjs vederlagsmodel er:

- Modellen er offentlig tilgængelig og beskriver sammenhængen mellem støttebehov, alder og vederlag på en operationaliseret måde.
- Genforhandling er afgrænset til specifikke tidspunkter, og er dermed ikke en konstant bekymring for plejefamilierne, som også i noget omfang har nemmere ved at indregne eventuelle ændringer i vederlag.

Ulemper ved Ishøjs vederlagsmodel er:

- Genforhandling er stadig en faktor i plejefamiliernes vurdering af den anbragtes udvikling.



Om Deloitte

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

Deloitte Touche Tohmatsu Limited

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