

Til

Digitaliseringsstyrelsen

Dokumenttype

Rapport

Dato

September, 2018

RAPPORT

KULEGRAVNINGER AF ÆLDREPLE- JE- OG DAGTILBUDSOMRÅDET



Kontakt hos Rambøll Management Consulting

Henrik Stener Pedersen

Director

Social and Economic Impacts

Rambøll Management Consulting

HEKS@ramboll.com

+ 45 5161 8124

Kontakt hos QVARTZ

Flemming Pedersen

Partner

Public Operations Practice

QVARTZ

flemming.pedersen@qvartz.com

+45 2547 2928

Indhold

1.	INDLEDNING OG HOVEDKONKLUSIONER	3
1.1	Formålet med analysen	3
1.2	Læsevejledning	3
1.3	Kulegravningsanalysens hovedkonklusioner	4
2.	ANALYSEDESIGN OG METODISK TILGANG	28
2.1	Overordnet metodetilgang	28
2.2	Udvælgelse af kommuner, tilbud og interviewpersoner	31
2.3	Udvælgelse af forbedringsforslag	34
2.4	Afgrænsninger af kulegravningsanalysen og inkluderede medarbejdergrupper	35
3.	ÆLDREPLEJEOMRÅDET	37
3.1	Ældreplejeområdet i Danmark	37
3.2	Arbejdstidsanvendelse og forklaringsfaktorer bag	39
3.3	Regulering af ældreplejeområdet og betydning for opgavevaretagelsen	46
3.4	Krav til dokumentation og betydning for medarbejdernes tidsforbrug	58
3.5	Sammenhængende og effektiv styring på ældreplejeområdet	69
3.6	Lokal arbejdstilrettelæggelse og betydning for medarbejdernes tidsforbrug	87
3.7	Kulegravningsanalysens samlede forbedringsforslag og potentialer på ældreplejeområdet	96
3.8	Fremadrettede overvejelser om implementering	97
4.	DAGTILBUDSOMRÅDET	99
4.1	Dagtilbudsområdet i Danmark	99
4.2	Arbejdstidsanvendelse og forklaringsfaktorer bag	102
4.3	Regulering af dagtilbudsområdet og betydning for opgavevaretagelsen	110
4.4	Krav til dokumentation og betydning for medarbejdernes tidsanvendelse	118
4.5	Sammenhængende og effektiv styring på dagtilbudsområdet	132
4.6	Lokal arbejdstilrettelæggelse og betydning for medarbejdernes tidsanvendelse	151
4.7	Kulegravningsanalysens samlede forbedringsforslag og potentialer på dagtilbudsområdet	161
4.8	Fremadrettede overvejelser om implementering	162
5.	APPENDIKS	165
5.1	Opgavekataloger per medarbejdertyper, inkl. reguleringskoblinger	165
5.2	Reguleringsoversigt	165
5.3	Metodenotater over reguleringskoblinger	165
5.4	Eksempler på lokal implementering af national lovgivning	165
5.5	Uddybende metodetilgang for kommunebesøg	165
5.6	Beskrivelse af beregningsforudsætninger for tidstrapper, potentialer, mv.	165
5.7	Tidsopgørelser	165
5.8	Beregningsmodeller for tidstrapper, potentialer, mv.	165
5.9	Uddybende oversigt over dokumentationskrav	165
5.10	Detaljerede beskrivelser og vurderinger af styringsværktøjer	165
5.11	Detaljerede resultater af styringssurvey samt metodetilgang	165
5.12	Forbedringsforslag	165
5.13	Lovende praksisser	166

1. INDLEDNING OG HOVEDKONKLUSIONER

Rambøll/QVARTZ har i perioden september-december 2017 gennemført to kulegravningsanalyser af henholdsvis ældrepleje- og dagtilbudsområdet. Baggrunden for kulegravningerne er regeringens arbejdsprogram for en sammenhængsreform fra foråret 2017. Arbejdet er gennemført i tæt samarbejde med en projektgruppe bestående af repræsentanter fra Digitaliseringsstyrelsen (DIGST), Finansministeriet (FM), Moderniseringsstyrelsen (MODST), Sundheds- og Ældreministeriet (SUM) samt Børne- og Socialministeriet (BSM).

1.1 Formålet med analysen

Der er løbende både lokal og national debat om bureaukratiet – dvs. mængden af regler og andre styringsmekanismer – på de store velfærdsområder. Derfor er der grund til løbende at danne et fælles overblik over, hvilken regulering og styring der understøtter arbejdet i hverdagen for velfærdsmedarbejderne, og samtidig at få syn for, om der er regulering eller styring, der er u hensigtsmæssig og derfor bør justeres eller helt fjernes. På den baggrund indgår det som et led i regeringens sammenhængsreform og i den seneste økonomiaftale mellem regeringen og kommunerne, at der gennemføres kulegravninger af regulering og styring på de store velfærdsområder. Det er besluttet, at de første kulegravninger gennemføres på ældreplejeområdet og på dagtilbudsområdet.

Kulegravningsanalyserne skal skabe et vidensgrundlag for at understøtte, at den enkelte medarbejder får mest mulig tid til kerneopgaven og ikke bruger tid på unødvendige krav og registrering eller unødvendig styring. Formålet med kulegravningsanalysen er i samarbejde med udvalgte kommuner og institutioner at afdække, hvad der optager medarbejdernes tid, at undersøge, om der er unødigt bureaukrati som følge af tværgående lovgivning, sektorlovgivning, kommunale regler og/eller arbejdstilrettelæggelsen lokalt, herunder it-understøttelse, samt at udarbejde et bruttoforbedringskatalog over løftestænger, der vil kunne frigøre medarbejdernes tid til kerneopgaver eller andre prioriteter.

Formålet med kulegravningsanalysen er *ikke* at vurdere kvaliteten af pleje og omsorg eller den pædagogiske praksis, samt ej heller at vurdere produktiviteten af medarbejdernes tidsanvendelse.

1.2 Læsevejledning

Rapporten indeholder de væsentligste observationer, vurderinger, konklusioner og anbefalinger fra kulegravningsanalyserne og indeholder følgende afsnit for hvert af de to velfærdsområder:

1. Analysens hovedkonklusioner
2. Metodedesign
3. Situationen på området i dag (aktører, tilbud mv.)
4. Regulering og betydning for opgavevaretagelsen
5. Arbejdstidsanvendelsen blandt medarbejdere og forklaringsfaktorer
6. Dokumentations betydning for medarbejdernes tidsanvendelse
7. Styringskæden og vurdering af værktøjer
8. Forbedringsforslag til at frigøre mere tid til kerneopgaven
9. Fremadrettede overvejelser om implementering af forbedringsforslagene

Ud over nærværende indledningskapitel (kapitel 1) med baggrund og hovedkonklusioner indeholder rapporten følgende kapitler:

Kapitel 2 beskriver kulegravningsanalysens metodedesign. Således gives en overordnet beskrivelse af den valgte metodetilgang, herunder bl.a. kommuneudvælgelse, kommunebesøg samt identifikation af forbedringsforslag og potentialeberegninger. Endvidere præciseres genstandsfeltet, dvs. hvad analysen omfatter, og hvad der falder uden for analysen.

Kapitlerne 3 og 4 indeholder de egentlige kulegravningsanalyser relateret til hhv. ældreplejeområdet og dagtilbudsområdet. Hvert kapitel er bygget op om følgende afsnit: Kort overblik over området, arbejdstidsanvendelse blandt medarbejdere, regulering og betydning for opgavevaretagelsen, betydning af dokumentation for medarbejdernes tidsanvendelse, styringskæden og vurdering af de væsentligste værktøjer, forbedringsforslag til at frigøre tid til kerneopgaven og fremadrettede implementeringsfor-

udsætninger. Hvert afsnit introduceres med en opsamling af hovedobservationer og vurderinger, som efterfølgende foldes ud i en mere dybdegående analyse. Dermed vil det være muligt at læse opsamlingerne for et hurtigere overblik over afsnittets konklusioner, inden der dykkes ned i detaljer.

Kapitel 5 indeholder en oversigt over de appendikser, der er udarbejdet som dellerancer til kulegravningsanalysen. For hvert kapitel og underafsnit henvises til de relevante appendikser, hvor det er muligt at dykke dybere ned i de bagvedliggende analyser og kortlægninger. Nærværende rapport skal i høj grad ses som en opsummerende analyse, der bygger på de udarbejdede analyseappendiks.

1.3 **Kulegravningsanalysernes hovedkonklusioner**

I de følgende afsnit beskrives kulegravningsanalysernes hovedkonklusioner på først ældreplejeområdet og dernæst dagtilbudsområdet. Konklusionerne er baseret på dataindsamling og interviews fra 12 kommuner, hvoraf 8 har deltaget på ældreplejeområdet og 7 på dagtilbudsområdet. Omkring 340 personer er interviewet på tværs af kommunerne og hhv. 55 tilbud i ældreplejen og 60 dagtilbud har været involveret.

De to velfærdsområder analyseres parallelt. Analyserne viser, at områderne på mange måder er yderst forskellige, men samtidig også har en række ligheder, jf. nedenstående tekstboks, som tydeliggør forskelle og ligheder i karakteristika på de to sektorområder.

Overordnede observationer og vurderinger på tværs af ældre- og dagtilbudsområdet

Generelt om de to velfærdsområder

Dagtilbud er kendetegnet ved udviklingsorienterede forløb med en kendt varighed. Hovedparten af borgerforløb sker inden for normalområdet, mens få borgerforløb kræver en særlig indsats/er komplekse. Derfor er der også på dagtilbudsområdet relativt få typer af fagprofessionelle, og deres indbyrdes funktionelle opdeling er relativt utydelig. Ældreområdet er derimod kendetegnet ved varierende formål (rehabiliterende, helbredende, stabiliserende og lindrende), varierende varighed og en stigende andel af komplekse borgerforløb (som kræver koordinering mellem flere typer af indsatser og fagligheder). Derfor er der på ældreområdet også samlet set flere typer af fagprofessionelle til stede med relativt tydelig funktionel opdeling.

Der er på begge områder mulighed for at etablere tilbud med forskellige ejerforhold (kommunale, selvejende og private), og borgerne har en udpræget grad af frit valg.

Om tidsanvendelsen

Medarbejdere på dagtilbudsområdet har generelt en højere *ATA-tid* end medarbejdere på ældreområdet i kraft af mindre behov for transport, færre krav til dokumentation, mindre behov for forberedelse og opfølgning på borgerforløb/aktiviteter samt færre praktiske opgaver.

For både ældreområdet og dagtilbudsområdet er der ligheder i tiden brugt på opgaver som uddannelse og kompetenceudvikling, tilsyn og underretning. Tilsvarende er sygefraværet tilnærmelsesvis identisk.

Om reguleringen

For begge områder regulerer statslig lovgivning estimeret ca. 40-50 pct. af tidsanvendelsen, men lovgrundlag og reguleringsformen varierer. Dagtilbudsområdet er primært styret af én lov (dagtilbudsloven) og karakteren af den lovgivningsmæssige regulering er primært rammestyret i forhold til den faglige indsats – undtagelserne er krav til pædagogisk læreplan og sprogvurdering. Omvendt er ældreområdet primært styret af tre lovgivninger (Serviceloven, Sundhedsloven og Autorisationsloven), hvor sundhedsloven indeholder mere detailregulering af den faglige indsats, mens serviceloven fastlægger en ramme for den hjælp, pleje og omsorg, som skal leveres, mens kommunerne fastsætter serviceniveauet. Reglerne om journalføring (og dermed dokumentationskravene) i forhold til sundhedsydelser følger af autorisationsloven og regler udstedt i medfør heraf.

For begge områder er det et væsentligt rum for kommunal regulering indenfor lovgivningens rammer, men mens ældreområdet i høj grad er karakteriseret ved en kommunal regulering, som går på tværs af lignende tilbud i kommunen (f.eks. plejecentre eller hjemmeplejeområder), så er dagtilbudsområdet karakteriseret ved en højere grad af autonomi til det enkelte tilbud ift. at udmønte såvel den statslige regulering, som den tidsanvendelse, som ikke er reguleret af lovgivningen.

Om dokumentationsindsatsen

På dagtilbudsområdet finder dokumentation sted i forhold til det enkelte barn, børnegruppen samt dagtilbud som organisatorisk enhed – retningslinjer for dokumentation er i relativt lav grad formaliseret via kommunale eller lovgivningsmæssige krav. På ældreområdet finder dokumentation i alt overvejende grad sted i forhold til den enkelte borger samt den enkelte funktionsenhed som organisatorisk enhed – retningslinjer for dokumentation ift. den enkelte borger er i høj grad formaliseret via lovgivningsmæssige krav og kommunal regulering.

På begge områder er et fokus på nyttiggørelse af dokumentation ift. læring samt tilrettelæggelse af enkle arbejds-gange, herunder brug af digitale og mobile muligheder, medvirkende faktorer til at optimere og reducere tiden brugt på dokumentation.

Om styring

Økonomistyringsopgaven er relativt enkel på dagtilbudsområdet i kraft af en høj grad af sikkerhed om enhedspriser og aktivitetsniveau (antal børn), mens økonomistyringsopgaven er mere kompleks på ældreområdet i kraft af en højere grad af usikkerhed om såvel enhedspriser som aktivitetsniveau, da varighed af forløb varierer ligesom f.eks. effekten af rehabiliteringstiltag ikke er fuldt belyst/usikker.

For begge områder gælder, at styring i høj grad er afhængig af tilbudslederne. Et fokus på, at de decentrale ledere skal sikre (og understøttes i at sikre) en tydelig strategisk retning, effektiv styring af personaleressourcer (herunder nedbringelse af sygefravær) samt en solid faglig styring af den faglige indsats, er afgørende for effektiviteten af styringen på området og det tidsforbrug, som er relateret til styringsopgaven.

Om lokal arbejdstilrettelæggelse

For både dagtilbuds- og ældreområdet gælder det, at der er et potentiale for at frigøre tid til *ATA-tid* ved at sikre et øget fokus på den lokale arbejdstilrettelæggelse, herunder strukturering af medarbejdernes arbejdsdag og rollefordeling.

På følgende sider gennemgås kulegravningsanalysens samlede konklusioner på først ældreområdet og dernæst dagtilbudsområdet. På hvert af områderne beskrives først tidsanvendelsen blandt de største medarbejdergrupper, hvorefter fire fokusområder, der alle har indflydelse på medarbejdernes tidsanvendelse gennemgås. Fokusområderne er: Regelforenkling, Mindre dokumentation, Effektiv ledelse og styring samt Bedre arbejdstilrettelæggelse.

1.3.1 Overordnede hovedkonklusioner på ældreplejeområdet

**ÆLDREPLEJE || Medarbejderne har en ATA-tid på ~50 pct., men der er fortsat et potenti-
ale for at øge ATA-tiden med ~5-7 pct. svarende til 2-4 procentpoint, så den samlet set
kommer til at udgøre ~52-54 pct. af arbejdstiden.**

- Medarbejderne og lederne på ældreplejeområdet har en gennemsnitlig ansigt-til-ansigt-tid (ATA) på i gennemsnit ca. 50 pct. af arbejdstiden.
- Rambøll/QVARTZ vurderer dog, at der fortsat er et forbedringspotentiale, hvilket bl.a. skal ses i lyset af, at ATA-tiden på tværs af besøgs kommunerne varierer med 5 procentpoint (48-53 pct.).
- Variationerne på tværs af kommunerne skyldes primært 1) forskelle i kommunale og lokalt fastsatte krav til opgaveløsningen, 2) forskellig dokumentationspraksis, 3) forskellige valg af styringsredskaber og ledelsespraksis samt 4) forskellig lokal arbejdstilrettelæggelse:
 1. Ældreplejeområdet er karakteriseret ved relativ høj grad af frirum til den kommunale ud-møntning af krav efter serviceloven, mens ydelser efter sundhedsloven samt krav efter au-torisationsloven er mere detailreguleret af staten. Omkring halvdelen af tidsanvendelsen kan således estimeret henføres til statslig lovgivning, en tredjedel til kommunal regulering, mens resten er nogenlunde ligeligt fordelt på overenskomster, tilbudsfastsatte krav og ike-regulerede opgaver. Omfanget af kommunernes regulering har stor betydning for med-arbejdernes opgavetilrettelæggelse og tidsanvendelse, og det varierer i høj grad på tværs af kommuner. Rambøll/QVARTZ vurderer, at der er konkrete eksempler på, at sikring af overholdelse af den nationale lovgivning medfører unødigt dokumentation, eller at der på-lægges unødige krav til frontmedarbejderen for at sikre, at reglerne overholdes. Det vurde-res desuden, at statslige krav i nogle konkrete tilfælde fører til unødigt bureaukrati og dob-beltdokumentation. f.eks. i forbindelse med puljeadministration, herunder eksempelvis Klippekortet og Værdighedsmilliarden.
 2. Rambøll/QVARTZ vurderer overordnet set, at kravene til dokumentation på ældreplejeom-rådet er meningsfulde og understøttende for varetagelse af kerneopgaven. Det vurderes dog at være en udfordring for medarbejderne at sondre mellem opgavevaretagelsen efter hhv. serviceloven og sundhedsloven/autorisationsloven, hvilket kan medføre dobbeltdoku-mentation, ligesom skriftlig kommunikation gennem dokumentationspraksis ikke altid er ef-fektiv for opgavevaretagelsen. Rambøll/QVARTZ vurderer derfor, at der er et potentiale forbundet med at ændre kravene på enkelte områder og gøre processerne mere tidseffekti-ve ved bl.a. at anvende mobile devices.
 3. Kommunernes anvendelse af forskellige styringsredskaber er præget af stor variation. På tværs af alle driftsmæssige styringsredskaber afhænger deres effekt og anvendelighed i høj grad af tilbudslederens kompetencer og det ledelsesrum, de har. Rambøll/QVARTZ vurde-rer, at der er et tids- og styringsmæssigt potentiale knyttet til bedre ledelsesinformation med et stringent fokus på sygefravær, mere fokuserede og målbare lokale politikker samt større fokus på sammenhængen mellem god ledelse, tidsanvendelsen og faglig udvikling lokalt.
 4. Rambøll/QVARTZ vurderer, at medarbejderne i forskellige situationer bruger unødigt tid på praktiske opgaver og transport, mødeaktiviteter samt daglige afbrydelser, som kan reduce-res gennem ændringer i den lokale arbejdstilrettelæggelse og øget brug af velfærdstekno-logi.
- Rambøll/QVARTZ anbefaler på baggrund af kulegravningsanalysen, at der implementeres 16 konkrete forbedringsforslag på ældreplejeområdet, der tilsammen vil kunne øge ATA-tiden med ca. 5-7 pct., så den samlet set bliver ca. 52-54 pct. Dette svarer til at frigøre ca. 1.700-2.650 årsværk eller ca. 850-1.300 mio. kr. årligt i lønomkostningerne til ATA-tiden. De væsentligste forbedringsforslag knytter sig til dokumentationspraksis, velfærdsteknologi og reduktion af sy-gefravær.
- Da de fleste forbedringsforslag ligger inden for kommunernes og tilbuddenes eget ledelses- og styringsmæssige råderum, vurderes det, at en tredjedel af forbedringspotentialet vil kunne rea-liseres inden for ca. to år, mens hovedparten af potentialet vil kunne realiseres inden for en mellemlang tidshorisont på i alt tre år.

1.3.2 Resumerende hovedkonklusioner på ældreplejeområdet

Formålet med ældrepleje i Danmark er grundlæggende at støtte og afhjælpe borgeres funktionstab, så de kan leve et værdigt liv. Blandt befolkningen over 65 år modtager ~10 pct. hjemmepleje- og/eller

hjemmesygeplejeydelser. Desuden bor ~9 pct. på plejehjem, ~89 pct. bor i plejeboliger og 2 pct. i friplejeboliger, se også kapitel 3.

Som en del af ældreområdet forstås både sundhedslovsopgaver og servicelovsopgaver, der vedrører ældre borgere og varetages i hjemmeplejen, sygeplejen eller på plejecenter af både SOSU-hjælpere, SOSU-assistenten, sygeplejersker, ergo- og fysioterapeuter og evt. andet fagligt personale.

Kulegravningsanalysen tager udgangspunkt i en kortlægning af tidsanvendelse for de største medarbejdergrupper på ældreplejeområdet med henblik på at identificere mulige forbedringsforslag, der kan frigøre mere tid til kerneopgaverne. De samlede lønomkostninger på ældreplejeområdet, inden for kulegravningsanalysens scope, er beregnet til ~36,2 mia. kr. i 2016, hvoraf SOSU-hjælpere og andet fagligt personale udgør 49 pct., SOSU-assistenten 34 pct., sygeplejersker 11 pct., fysio- og ergoterapeuter 1 pct. og ledere 5 pct.¹.

TIDSANVENDELSE || Medarbejderne i ældreplejen bruger ca. halvdelen af tiden med borgerne. Dette kan øges ved at fjerne uhensigtsmæssige krav om dokumentation og forbedre arbejdstilrettelæggelsen.

Kulegravningsanalysens hovedobservationer:

- På tværs af medarbejdergrupperne (inkl. ledere) ligger ansigt-til-ansigt-tiden (*ATA-tiden*) i forhold til borgerne på gennemsnitligt ~50 pct. af arbejdstiden. SSH'ere har den højeste *ATA-tid* på 57 pct. efterfulgt af fysio- og ergoterapeuter, SSA'ere og sygeplejersker med hhv. 51 pct., 46 pct. og 44 pct.
- SSH'ere tager sig primært af ydelser relateret til serviceloven (SEL) og i et mindre omfang af ydelser relateret til sundhedsloven (SUL), sygeplejersker varetager hovedsageligt opgaver relateret til SUL, mens SSA'ernes og fysio- og ergoterapeuternes opgaver er nogenlunde ligeligt fordelt mellem SEL og SUL. Lederne har forventeligt den laveste *ATA-tid*, og de bruger, qua deres funktion, mest tid på administrations- og ledelsesopgaver.
- Opgaver relateret til dokumentation og borgeropfølgninger samt praktiske forhold og transport udgør for medarbejderne den største andel af *ikke-ATA-tid*, svarende til henholdsvis 13 pct. og 12 pct. af den totale arbejdstid.

Vurdering af tidsanvendelsen på ældreplejeområdet:

- I en analyse og vurdering af arbejdstidsanvendelsen for forskellige medarbejdergrupper på ældreplejeområdet er det vigtigt at se arbejdstidsanvendelsen i lyset af strukturelle rammevilkår, herunder de ældre borgers døgnrytme, hvilket sætter rammerne for den mulige *ATA-tid*. Derudover har de ældre borgere på plejecenter faste spisetider flere gange om dagen, hvilket er rammesættende for planlægningen og indholdet af *ATA-tiden*.
- Generel set påvirkes hele sektoren af den demografiske udvikling, hvor andelen af ældre i befolkningen er stigende, og de ældre har stadig mere komplekse behov. Som en del af udviklingen i sundhedsvæsenet siden kommunalreformen varetager kommunerne i dag flere komplekse opgaver på sundhedsområdet inden for blandt andet forebyggelse og rehabilitering. Dette har blandt andet øget behovet for dokumentation. Herudover er tidsanvendelsen påvirket af borgernes døgnrytmer i forhold til, hvornår der skal leveres *ATA-tid*, ligesom geografi, særligt i landdistriktskommunerne, er bestemmende for transporttiden for de udkørende medarbejdere.
- Den øvrige tidsanvendelse, som ikke går til *ATA* med borgeren, er primært drevet af:
 - A. Den statslige regulering og udmøntningen af reguleringen på kommunalt plan, herunder yderligere kommunale og lokalt fastsatte krav til opgaveløsningen,
 - B. Data- og dokumentationsopgaver i de enkelte tilbud,

¹ Lønomkostninger er beregnet på baggrund af estimerede årsværk og gennemsnitsløn pr. relevant medarbejdergruppe fra KRL, ud fra kulegravningens scope. Gennemsnitslønnen er baseret på et vægtet gennemsnit af lønomkostninger til offentlige og private ansatte. Se Kapitel 3 for en nærmere beskrivelse af data og de anvendte forudsætninger.

- C. Den kommunale styring og ledelse af området, som kan påvirke behovet for og omfanget af blandt andet dokumentation og guide tidsanvendelsen på visse opgaver,
- D. Den lokale arbejdstilrettelæggelse i tilbuddene.

Det vurderes, at især dokumentationsopgaver samt arbejdstilrettelæggelsen vedrørende praktiske forhold og transport kan forenkles og optimeres.

På baggrund af kulegravningsanalysen fremsættes – inden for de fire fokusområder – i alt 16 anbefalinger til forbedringer på ældreplejeområdet, som samlet vil kunne øge *ATA-tiden* med ~2-4 procentpoint, hvis de realiseres. Dette svarer til at flytte ~1.700-2.650 årsværk fra andre opgaver til *ATA-tiden*, svarende til ~850-~1.300 mio. kr. årligt i samlede lønomkostninger.

REGULERING || Statslig og kommunal regulering giver retning og definerer fokus, men stiller også til tider unødige krav til tidsanvendelse på eksempelvis dokumentation.

Kulegravningsanalysens hovedobservationer:

- Ældreplejeområdet er karakteriseret ved høj grad af frirum til den kommunale udmøntning af krav efter serviceloven, mens ydelser efter sundhedsloven og krav efter autorisationsloven er mere detaljeregulerede af staten. Dette medfører, at kommunerne og tilbuddene i noget omfang har indflydelse på tidsanvendelsen.
- Det estimeres, at ca. 50 pct. af arbejdstiden på tværs af opgaver og medarbejderkategorier kan henføres til statslig lovgivning (primært SUL og SEL samt autorisationsloven), 31 pct. til kommunal regulering (både kommunal udmøntning af statslig regulering og særskilte kommunale indsatser, herunder strategier og vejledninger mv.), 5 pct. til overenskomster, 3 pct. til tilbudsfastsatte krav og endelig er 11 pct. ikke reguleret (bl.a. sygefravær).
- Det er kommunalbestyrelsen, som inden for rammerne af serviceloven fastsætter serviceniveauet i ældreplejen. Serviceniveauet beskrives i en række kvalitetsstandarder. Serviceniveauet og kvalitetsstandarderne varierer på tværs af kommuner.
- Omfanget af kommunernes regulering af medarbejdernes opgaver, f.eks. i forbindelse med dokumentation og forberedelse, har stor betydning for medarbejdernes opgavetilrettelæggelse og tidsanvendelse, og det varierer i høj grad på tværs af besøgs kommunerne.
- Overenskomstfastsatte regler regulerer primært tidsanvendelsen på opgaver relateret til personaleforhold og arbejdsmiljø.

Vurdering af reguleringspraksis og udfordringer på området:

- Reguleringen er i høj grad determinerende for kravene til dokumentation og data samt styringsmodellen på området. Der er eksempler på, at overholdelse af lovgivningen medfører dokumentation, som ikke vurderes værdifuld for kerneopgaven eller af særlig betydning for patientsikkerheden, eksempelvis i forhold til sygeplejefaglig udredning ved ikke komplekse sygeplejeydelser.
- Statsligt fokus gennem specifik regulering og målrettede puljer, f.eks. vedrørende rehabilitering eller værdighed, har betydning for, hvordan kommunerne organiserer plejen, dokumenterer opgaver og tilrettelægger arbejdstiden. Statslige krav kan føre til unødigt bureaukrati og dobbeltdokumentation, f.eks. i forbindelse med puljeadministration, herunder for eksempel Klippekortet og Værdighedsmilliarden.
- Kommunernes udmøntning af den statslige lovgivning kan forårsage, at der pålægges unødige krav for at sikre, at reglerne overholdes, eksempelvis ved arbejdstilrettelæggelse af sygeplejeydelser og den sygeplejefaglige udredning, så der i nogen grad må konstateres overimplementering.

Opsummering og forbedringsforlag:

Inden for området *regelforenklinger* er der identificeret fire forbedringsforslag, som samlet vil kunne øge *ATA-tiden* med ~0,2-0,3 procentpoint, hvis de realiseres. Dette svarer til at flytte ~120-200 års-

værk til medarbejdernes kerneopgave. I lønkroner er det ~60-100 mio. kr. årligt, svarende til ~2-3 pct. af omkostningsbasen² på ~3,1 mia. kr.

Figur A Forbedringsforslag || Regulering

Forslag	Hovedobservationer	Vurdering	Forslag (løftestænger)	Potentiale
1.1 - Let administration en af puljemidler	<ul style="list-style-type: none"> En del af ældreområdet er statslig finansieret gennem puljer med særlige fokus som f.eks. Klippekort og Værdighedsmilliarden. Puljerne er karakteriseret ved at være øremærket bestemte indsatser og formål fra statslig side. For at kommunerne kan få penge fra puljer kræves derfor særskilte registreringer på tilbudsniveau eller borgerniveau. Den ekstra registrering opleves af de kommunale medarbejdere som unødigt og meget omfattende. 	<ul style="list-style-type: none"> Rambøll/QVARTZ vurderer, at der er uhensigtsmæssigt meget administration i forbindelse med puljer, hvilket ikke anses som meningsfuldt. Der vurderes at være andre kontrolmetoder til at sikre at puljeudmøntningen sker efter politikernes ønsker, som ikke på samme vis er tidsbelastende for medarbejder. 	<ul style="list-style-type: none"> Gør det mere tydeligt, hvad ansøgninger til puljemidler skal indeholde og sæt fokus på kommunikation af deadlines for ansøgninger. Puljer i form af direkte tid/indsats til borgere bør kræve mindre dokumentation fra kommunerne til staten. Alternativt kan der overvejes løsninger som eksempelvis stikprøver og audits af ydelser. Stil krav til omsorgssystemerne om nemt at kunne registrere brugen af puljemidler. 	<p>6-12 Årsværk</p> <p>3-7 Mio. kr.</p>
1.2 - Præcisér den sygeplejefaglige udredning ved ændring af vejledning nr. 9019 af 15/01/2013 om sygeplejefaglige optegnelser	<ul style="list-style-type: none"> Alle borgere, der skal have igangsat sygeplejefaglig pleje og behandling, skal ved start have foretaget en sygeplejefaglig udredning ift. de 12 sygeplejefaglige problemområder. Det sygeplejefaglige personale oplever, at der ofte skal spørges om meget personlige og ofte irrelevante forhold, f.eks. seksualitet og forstoppelse hos borgere, der skal have hjælp til sårpleje. 	<ul style="list-style-type: none"> Rambøll/QVARTZ vurderer, at det kan være uhensigtsmæssigt at gennemgå alle 12 problemområder for hver eneste borger. Rambøll/QVARTZ vurderer, at dokumentationstiden kunne nedbringes ved at begrænse omfanget af den sygeplejefaglige udredning tydeligt i vejledningen for borgere uden komplekse sundhedsfaglige problemstillinger 	<ul style="list-style-type: none"> Ændre vejledningen, så det gøres klart, hvornår der kan undlades systematisk vurdering af alle 12 sygeplejefaglige områder, og at (re-)vurdering af områderne ikke skal ske ved hver patientkontakt. Stil krav til leverandører af it-systemer om, at omsorgssystemerne kan understøtte en smidig dokumentation ved f.eks. at kunne klikke på billede eller tekst. 	<p>66-106 Årsværk</p> <p>34-54 Mio. kr.</p>
1.3* - Tillad bevilling af hjælpemidler i midlertidige forløb ved at ændre serviceloven	<ul style="list-style-type: none"> Der i de senere år kommet et større fokus på rehabilitering, men kommunerne oplever, at det ikke fuldt ud blev understøttet af lovgivningen om hjælpemidler. Medarbejderne oplever en begrænsning i forhold til at kunne støtte borgernes rehabilitering, da det ikke er muligt at søge om hjælpemidler til midlertidige forløb I praksis omgår medarbejderne kravet om varig funktionsnedsættelse ved alligevel at søge om hjælpemidler til borgere, hvilket er ekstra tidskrævende. 	<ul style="list-style-type: none"> Rambøll/QVARTZ vurderer, at staten med fordel kan tænke konsekvenserne af ny lovgivning ind på andre områder, så der ikke opstår lignende uhensigtsmæssigheder. 	<ul style="list-style-type: none"> Ændre servicelovens § 112, så der bliver mulighed for at søge hjælpemidler til midlertidige forløb. 	<p>3-5 Årsværk</p> <p>1-3 Mio. kr.</p>
1.4 - Lav fælles retningslinjer for hvilke fagligheder, der kan udføre ikke komplekse sygeplejefaglige opgaver	<ul style="list-style-type: none"> Der er i sundhedsloven frirum for de enkelte kommuner og tilbud til selv at udarbejde retningslinjer for, hvordan opgaver overdrages, delegeres og fordeles mellem medarbejdergrupper. Der er på tværs af kommunerne stor forskel på fordelingen af arbejdsopgaver og hvilke opgaver der delegeres mellem medarbejdergrupper (f.eks. forskelle i hvem der drypper bestemte typer af øjendråber, påsmører hormoncreme, vasker respirationsmasker). 	<ul style="list-style-type: none"> Rambøll/QVARTZ vurderer, at det ikke er hensigtsmæssigt med de store forskelle på tværs af kommuner. Det vil kunne ensarte fagligheden og nedbringe tiden brugt på delegering/overdragelse, hvis der er nogle nationale retningslinjer for delegation og overdragelse af simple opgaver. 	<ul style="list-style-type: none"> Lav fælles retningslinjer for hvilke fagligheder, der kan udføre hvilke arbejdsopgaver, herunder delegerede opgaver. Således at simple og ikke-komplekse sygeplejefaglige opgaver kan varetages af SSA, som er grundigt oplært for at sikre de samme faglige standard på tværs af kommuner. Lav generelle kompetenceprofiler i kommunens EOJ, som sikrer de rette kompetencer for opgaveoverdragelse. 	<p>41-71 Årsværk</p> <p>20-35 Mio. kr.</p>

* Forslag implementeret pr. 1. januar 2018

Note: Potentialer er opgjørt som bruttopotentiale og inkluderer ikke eventuelle investeringsomkostninger

Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

DOKUMENTATION || Dokumentation er meningsfuld og tidseffektiv, når den er handlingsorienteret, anvendes til at understøtte kerneopgaven og i relevante tilfælde foregår hos borgeren.

² Omkostningsbasen er baseret på tidsmålinger i besøgs kommunerne vedrørende tid anvendt på opgavekategorierne "løbende dokumentation og orientering i journalen" og "udfyldelse af lovpligtige skemaer og ansøgninger om hjælpemidler" for alle medarbejdergrupper inkl. lederne.

Kulegravningens hovedobservationer:

- Medarbejderne på ældreplejeområdet bruger i gennemsnit 8 pct. af deres arbejdstid på dokumentation og orientering i journalen, hvilket svarer til i alt ~7.000 årsværk eller ~2,9 mia. kr. årligt. Tidsanvendelsen varierer mellem 6 og 10 pct. af arbejdstiden på tværs af besøgs kommunerne.
- Der er generelt mere omfattende dokumentationskrav forbundet med ydelser leveret efter SUL end SEL. Sygeplejersker dokumenterer derfor mest (13 pct.), mens SSH'ere dokumenterer mindst (5 pct.). Midt imellem ligger SSA'erne og fysio- og ergoterapeuter (begge 11 pct.), der udfører opgaver forbundet med både SEL og SUL.
- De konkrete dokumentationskrav, der fylder mest tidsmæssigt, er udarbejdelse og opdatering af den sygeplejefaglige udredning (i praksis udført af sygeplejersker og SSA'er), døgnrytmeplanen (udført af SSH'er og SSA'er), dokumentation i indsatsplaner (alle medarbejdergrupper), opdateringer i borgerens medicinliste (efter ændringer i FMK), samt løbende dokumentation og orientering i borgerjournaler (alle medarbejdergrupper).
- Tidsanvendelsen på dokumentation afhænger i høj grad af måden, hvorpå den gennemføres. Der er en stor andel medarbejdere, som kun anvender mobile devices i begrænset omfang – specielt på boligtilbuddene – ligesom andelen af dokumentation, der foregår sammen med borgerne, er meget lav.
- Kravene til dokumentation opleves generelt at være meningsfulde, men der er potentiale for at gøre praksis mere tidseffektiv.

Vurdering af praksis og udfordringer på området:

- Kommuner, som har stort strategisk fokus på, at dokumentation bør foregå via mobile devices – og sammen med borgeren – har tendens mod lavere dokumentationstid.
- Rambøll/QVARTZ vurderer, at hyppige opdateringer i FMK som følge af ændringer i medicinens handelsnavn er unødigt tidskrævende og af begrænset værdi for medarbejderne. Det er samtidigt yderst vigtigt at sikre integration mellem FMK og overblik over udleveret medicin fra apoteket, så eventuelle fejl på medicin fortsat kan spores.
- Rambøll/QVARTZ vurderer, at medarbejderne kan spare tid på kontakt til læger, hvis snitfladerne til praktiserende læge og andre sundhedsfaglige samarbejdspartnere som sygehusene bliver optimeret.
- Et ledelsesmæssigt fokus på dokumentation, f.eks. gennem faglige audits, er med til at forbedre medarbejdernes kompetencer til at dokumentere handlingsorienteret, hvilket medvirker til at nedbringe tiden anvendt på dokumentation.
- Kommuner, der er langt i implementeringen af Fælles Sprog III (FSIII), bruger generelt mindre tid på dokumentation, hvilket indikerer, at FSIII er lykkedes med at sikre mere tidseffektiv dokumentation.

Indberetninger af utilsigtede hændelser (UTH'er) er meget tidskrævende og kan optimeres ved hjælp af samlerapportering af mindre alvorlige hændelser. Hertil kommer, at lokal indsamling af UTH'er kan give bedre mulighed for læring og faglig udvikling, da resultater vil skulle deles med tilbudsledere og medarbejdere til at styrke fagligheden.

Opsummering og forbedringsforlag:

Inden for området *dokumentation* er der identificeret seks forbedringsforslag, som samlet vil kunne øge ATA-tiden med ~0,7-1,2 procentpoint, hvis de realiseres. Dette svarer til at flytte ~560-920 årsværk til medarbejdernes kerneopgaver. I lønkroner er det ~270-450 mio. kr. svarende til ~7-12 pct. af omkostningsbasen³ på ~3,7 mia. kr.

³ Omkostningsbasen er baseret på tidsmålinger i besøgs kommunerne af tid anvendt på opgavekategorierne "løbende dokumentation og orientering i journalen", "udfyldelse af lovpligtige skemaer og ansøgninger om hjælpemidler" og "kontakt til praktiserende læge, sygehus, andre sundhedsfaglige samarbejdspartnere" for alle medarbejdergrupper inkl. lederne.

Figur B1 Forbedringsforslag || Dokumentation (1/2)

Forslag	Hovedobservationer	Vurdering	Forslag (løftestænger)	Potentiale
2.1 - Reducer antal opdateringer i medicinliste ved at fjerne krav om at opdatere handelsnavn på FMK	<ul style="list-style-type: none"> I forbindelse med medicinering skal borgerens personlige medicinliste opdateres, så den stemmer overens med handelsnavnet på den medicin borgeren modtager. Medarbejderne oplever det som unødigt tidskrævende at skulle bruge dokumentationstid på at ændre navnet, frem for at angive indholds/aktive stof i medicinen. Der har tidligere været undersøgelser omkring generisk ordination, dog er fokus her primært på patientsikkerhed og tryghed for personalet og i mindre omfang betydningen for frontpersonalets tidsanvendelse. 	<ul style="list-style-type: none"> Rambøll/QVARTZ vurderer, at hyppige opdateringer i FMK som følge af ændringer i handelsnavn er unødigt tidskrævende og meningsløst for frontmedarbejderne og at der under hensyntagen til patientsikkerheden burde kunne udvikles en praksis som tog hensyn til patientsikkerhed og bedst mulig brug af frontmedarbejderens tid. Desuden vurderes det yderst vigtigt at sikre integration mellem FMK og overblik over udleveret medicin fra apoteket, så eventuelle fejl på medicin fortsat kan spores. 	<ul style="list-style-type: none"> Ændre kravet om at angive indholdsstoffet/det aktive stof i medicinen, frem for handelsnavn på produktet, da det kan reducere både hyppighed og omfang af dokumentation. Som alternativ kan kravet laves om, så indholdsstoffet/det aktive stof skrives med tilføjelse af flere handelsnavne i parentes, og derved mindske risikofor at vanskelige generiske navne forveksles med andre generiske navne, så frontpersonalet ikke skal ændre i dokumentationen hver gang handelsnavn skiftes ud. 	<p>81-115 Årsværk</p> <p>40-57 Mio. kr.</p>
2.2 - Bedre administration af utilsigtede hændelser	<ul style="list-style-type: none"> Indrapportering af UTH'er (eks. fald eller medicinfejl) opfattes af medarbejderne som en administrativ opgave, der tager tid væk fra kerneopgaven Den primære udfordring er, at platformen til at registrere er for besværlig at bruge, da det kræver for mange "klik". Desuden kræver det meget tid for medarbejderne at reflektere over, hvorfor hændelsen er sket, samt hvilke tiltag, der skal tages for at udbedre problemet. 	<ul style="list-style-type: none"> Indberetninger af utilsigtede udfald vurderes generelt at være unødigt tidskrævende og medfører ikke tilstrækkelig lokal læring, da resultaterne ikke deles med tilbudslederne og medarbejderne. Indsamling af UTH'er lokalt vurderes at kunne give bedre muligheder for udvikling af den faglige praksis, idet den nuværende model ikke i tilstrækkelig grad vurderes at være meningsfuld og handlingsorienteret. 	<ul style="list-style-type: none"> Ændre praksis for indberetning af UTH'er, så medarbejderne ikke behøver at indrapportere UTH'er af mindre alvorlig karakter omgående. I stedet kan der laves samlerrapportering, eventuelt via omsorgssystemet eller på en tavle, hvor medarbejderne kan sætte en streg eller kryds og så indrapportere samtlige UTH'er en gang om måneden. 	<p>47-81 Årsværk</p> <p>22-38 Mio. kr.</p>
2.3 - Optimér snitflader til praktiserende læger	<ul style="list-style-type: none"> Medarbejderne bruger i dag i gennemsnit 1 pct. af deres tid på at kontakte den praktiserende læge ifm. medicinering og behandling. Der er pt. mulighed for at kontakte lægen elektronisk gennem Medkom eller Edifact. Udfordringen er, at lægen typisk har 3-5 dages svartid. Når lægen ordinerer et nyt præparat, oplever medarbejderne hyppigt, at lægen ikke udfylder alle oplysninger og de skal derfor have fat i lægen for at kunne dosere medicinen. 	<ul style="list-style-type: none"> Det vurderes, at medarbejderne kan spare tid på kontakt til læger, hvis snitfladerne til praktiserende læge bliver optimeret. Der bruges i dag unødigt ventetid i telefonen eller på opkald, der kunne have været undgået. Der er for øjeblikket flere steder der har plejehjæmmlæger, dog dækkes dette ikke af behovet for kontakt med lægen ved akutte situationer, på tidspunkter hvor lægen ikke er til stedet på plejehjemmet. 	<ul style="list-style-type: none"> Indfør mulighed for at registrere henvendelser i de elektroniske kommunikationsflader, som akutte, hvilket muliggør elektronisk svar på flere akutte henvendelser*. Sikre at lægen registrerer korrekt i FMK ved at stille krav til, at lægen registrerer doser, varighed og tidspunkter for medicinering via en digital løsning, der kræver, at felterne bliver udfyldt før lægen kan afslutte recepten. Hvis hensyn til patientsikkerheden i enkelte tilfælde kræver at der skal være fleksibilitet skal dette også være en mulighed. 	<p>77-121 Årsværk</p> <p>39-60 Mio. kr.</p>
2.4 - Optimér snitflader til læger og andet sundhedsfagligt personale på hospitaler	<ul style="list-style-type: none"> I forbindelse med pleje og behandling i forskellige sektorer oplever medarbejderne ofte, at de ikke har adgang til de nødvendige oplysninger om borgerne (f.eks. kontaktoplysninger på pårørende- samt boligforhold). Det medfører, at medarbejderne skal fremskaffe og dokumenterer oplysningerne om borgerne, som borgerne allerede har oplyst til en anden instans. Medarbejderne oplever desuden, at de ofte skal kontakte sygehusene, da de glemmer at genåbne borgernes FMK ved udskrivning. 	<ul style="list-style-type: none"> Rambøll/QVARTZ vurderer, at der er potentiale for at forbedre dialog til sundhedsfaglige samarbejdspartnere og skabe mere sammenhængende forløb for borgerne. 	<ul style="list-style-type: none"> Opret fælles platform, hvor en række baggrundsoplysninger om borgerne er tilgængelig på tværs af sektorer, så borgerne oplever en bedre sammenhæng, og medarbejderne skal dokumentere mindre. Opstil krav om, at lægen gennemgår, accepterer og frigiver patientens FMK, inden det er muligt at udskrive patienten, dog med mulighed for undtagelse hvis det vurderes relevant ifht patientsikkerheden. 	<p>Kvanti- ficeres ikke</p>

Note: Potentialer er opgjørt som bruttopotentiale og inkluderer ikke eventuelle investeringsomkostninger

Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

Figur B2 Forbedringsforslag || Dokumentation (2/2)

Forslag	Hovedobservationer	Vurdering	Forslag (løftestænger)	Potentiale
2.5 – Øg brug af mobile devices ifm. dokumentation – og inddrag borgeren	<ul style="list-style-type: none"> Medarbejderne bruger i gennemsnit 8 pct. af deres tid på dokumentation og orientering i journalen, hvilket varierer fra 6-10 pct. på tværs af besøgs kommunerne. De fleste kommuner anvender mobile devices, men der er stor forskel på omfanget samt mængden af opgaver, som foregår sammen med borgerne. 	<ul style="list-style-type: none"> Rambøll/QVARTZ vurderer, at kommuner som har stort strategisk fokus på at anvende mobile devices i dokumentationen – og sammen med borgeren, generelt har lavere dokumentationstid. Det vurderes, at dokumentation sammen med borgerne gør det nemmere at dokumentere handlingsorienteret, da borgeren er med til at fastsætte målsætninger ud fra egne plejebegreb. 	<ul style="list-style-type: none"> Investér i flere mobile devices, så alle medarbejdere (især på plejecentre, hvor kun få har adgang til dem) har adgang til et device. Stil krav om mere dokumentation sammen med borgerne ved at lave målsætninger for hvor stor en andel af dokumentationen, der bør foregå sammen med (evt. af) borgeren. Undervis i brugen af mobile devices, så medarbejderne har de rette kompetencer til at benytte dem. 	<p>290-488</p> <p>Årsværk</p> <p>139-235</p> <p>Mio. kr.</p>
2.6 – Digitaliser printede skemaer hos borgerne (f. eks. medicinliste, afføringskema og væskekema)	<ul style="list-style-type: none"> Til trods for at de fleste borgerjournaler er blevet elektroniske, ligger der i mange hjem manuelle skemaer, som medarbejderne benytter. De manuelle skemaer skal opdateres med dato og initialer og eventuelle noter, herefter skal det skrives ind i omsorgssystemet, hvilket er dobbelt dokumentation. I tillæg til de mange skemaer, printer mange plejetilbud fortsat borgernes medicinlister og opbevarer dem på et kontor på plejecenteret eller et sikkert sted hjemme ved borgeren. 	<ul style="list-style-type: none"> Rambøll/QVARTZ vurderer, at print af diverse skemaer og medicinliste tager unødigt tid og det øger risikoen for fejl, da skemaerne enten kan blive væk eller måske ikke er de senest opdaterede. Herudover har pårørende/uvetkomme adgang til personfølsomme oplysninger via skemaerne, hvilket vurderes ikke altid at være i borgerens interesse. 	<ul style="list-style-type: none"> Stil krav om digitalisering af skemaer og opdater systemer, så alle skemaer indgår i omsorgssystemet og kan tilgås fra medarbejdernes mobile devices. Man kan overveje at give pårørende adgang til journal under forudsætning af borgerens samtykke, hvis de er interesserede i at følge med. 	<p>62-120</p> <p>Årsværk</p> <p>30-57</p> <p>Mio. kr.</p>

Note: Potentialer er opgjort som bruttopotentiale og inkluderer ikke eventuelle investeringsomkostninger

Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

STYRING || Styringsens påvirkning af tidsanvendelsen afhænger i høj grad af ledelsens evner til at skabe veldrevne tilbud samt brugen af driftsmæssige og faglige redskaber til læring og udvikling.

Kulegravningsanalysens hovedobservationer:

- Reguleringen på ældreplejeområdet giver plads til variation i kommunernes valg og anvendelse af styringsredskaber. Inden for de rammer viser kulegravningsanalysen, at kommunerne også udmønter såvel driftsmæssige styringsredskaber og faglige styringsredskaber med en væsentlig variation inden for tilbuddene. Med undtagelse af budgetmodellen, kan variationen i styringsredskaberne kun i mindre grad tilskrives forskelle i demografi, socioøkonomiske forhold, organisering mv., og i højere grad skyldes den de kommunale styringsmæssige valg, prioriteringer og traditioner.
- Kommunerne har generelt tilvejebragt styringstilgange, som sikrer en tæt sammenhæng mellem aktivitetsniveau og ressourceforbrug. Tilsvarende er det gældende, at det primære budgetansvar oftest ligger hos de decentrale ledere i ældretilbuddene.
- Kulegravningsanalysen viser, at der i høj grad sker en kommunal udvikling på området, hvor de enkelte kommuner forsøger at balancere hensynet mellem mest mulig tid til kerneopgaven i det enkelte tilbud, samtidig med at potentialerne ved at anvende mere systematiserede styringsredskaber (som pr. definition vil kræve tidsressourcer) forfølges. Den store variation på tværs af kommuner i tilgange til disse styringsredskaber viser, at der ikke er etableret styringsmæssig konsensus, men i høj grad stadigvæk finder udvikling og afprøvning sted. Dette tydeliggør et behov for understøttelse af kommunerne i dette arbejde gennem kortlægning og adgang til "best-practice" viden og lignende.

Vurdering af praksis og udfordringer på området:

- Rambøll/QVARTZ vurderer, at kulegravningsanalysen tydeliggør behovet for opmærksomhed på at sikre tilbudsledere på ældreplejeområdet de rigtige incitamenter og kompetencer/redskaber til at anvende ledelsesrummet til at sikre en effektiv tidsanvendelse og tilrettelæggelse af arbejdet ift. kerneopgaven. Kulegravningsanalysen viser således, at den decentrale tilbudsledelses evne til at

prioritere og anvende ledelses- og styringsredskaber er afgørende for, at styringsredskaberne opfattes meningsfuldt for frontpersonalet. Der bør derfor fokuseres på redskaber, der kan understøtte både forvaltningsledere og tilbudsledere i at anvende og prioritere de styringsredskaber, der kan understøtte forbedret ressourceudnyttelse (f.eks. i form af lavere sygefravær) og styrke den faglige praksis (f.eks. gennem en tydelig kobling af evt. kommunal politik med indsatskataloget og ved brugen af faglige audits).

- Rambøll/QVARTZ vurderer på baggrund af kulegravningsanalysens resultater, at der samlet set vil være et ikke ubetydeligt tids- og styringsmæssigt potentiale knyttet til en tættere integration af styringsredskaber med særlig fokus på kobling mellem rammesættende og retningsangivende styringsredskaber som (i) politikker og strategier (ii) kvalitetsstandarder og indsatskatalog (iii) faglige audits og (iv) dertil faglig og driftsmæssig ledelsesinformation.

Opsummering og forbedringsforlag:

Inden for området *effektiv styring og ledelse* er der identificeret to forbedringsforslag, som samlet vil kunne øge ATA-tiden med ~0,5-0,6 procentpoint, hvis de realiseres. Dette svarer til at flytte ~340-430 årsværk til medarbejdernes kerneopgave. I lønkroner er det ~170-210 mio. kr. årligt svarende til ~7-9 pct. af omkostningsbasen⁴ på ~2,4 mia. kr.

Figur C Forbedringsforslag || Styring

Forslag	Hovedobservationer	Vurdering	Forslag (løftestænger)	Potentiale
<p>3.1 - Reducer sygefravær ved øget ledelsesfokus og fokus på medarbejdertrivsel</p>	<ul style="list-style-type: none"> Sygefraværet er mellem 5-7 pct. på landsplan for alle medarbejdergrupper og ~2 pct. for lederne. Fraværet varierer på tværs af landets kommuner fra ~2-16 pct. Der eksisterer ikke en tværgående og formaliseret måde i dag, hvorpå man håndterer sygefravær hverken på nationalt, regionalt eller lokalt plan. 	<p>Rambøll/QVARTZ vurderer, at en højere grad af systematik og ledelsesfokus på sygefravær og i den forbindelse medarbejdertrivsel vil kunne at nedbringe sygefraværet i kommuner, hvor sygefravær er særligt udtalt.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Udbred nationalt koncept for sygefravær med lokal forankring. Flere kommuner har nedbragt deres fravær betydeligt ved at implementere sygefraværstiltag i deres personalepolitikker. Her kan bl.a. henvises til "En kur mod sygefravær" udarbejdet af KL og Forhandlingsfællesskabet, som kan anvendes som koncept. Fastsæt kommunale eller lokale mål for reduktion af sygefravær (f.eks. 1-3%) i samarbejde med KL og de faglige organisationer. 	<p>336-429</p> <p>Årsværk</p> <p>116-205</p> <p>Mio. kr.</p>
<p>3.2 - Stærkere ledelse og ledelsesrum</p>	<ul style="list-style-type: none"> Der er stor variation i graden af struktureret faglig ledelse på tilbudsniveau i besøgs kommunerne Det er i høj grad op til den enkelte leder at sikre, at medarbejderne arbejder på en måde, der tilgodeser alle relevante faktorer i og omkring ældreplejen. Der er variation hvordan tilbudslederne anvender sit ledelsesrum og agerer i forhold til aspekter som f.eks. faglig ledelse, personaleledelse, datadrevet ledelse, tværgående/tværfaglig ledelse mv. 	<ul style="list-style-type: none"> Rambøll/Quartz vurderer, at der er potentiale for en mere effektiv tidsanvendelse samt struktureret faglig praksis for hvordan den enkelte tilbudsleder kan være med til at skabe tydelige sammenhæng mellem tidsanvendelse, arbejds gange og faglig kvalitet. 	<ul style="list-style-type: none"> Øg brug af ledelsesinformation til erfaringsudveksling og motivation gennem systematisk indsamling af data på tværs af tilbud. Brug systematisk metode til at gennemfører faglige audits for at understøtte praksis på relevante områder og evt. iværksætte handlingsplaner. Operationaliser kommunens målsætninger til få og klare, ambitiøse men realiserbare mål på medarbejderniveau. Investér i IT-redskaber til understøttelse af ledelsesinformation. 	<p>Kvanti- ficeres ikke</p>

Note: Potentialer er opgjørt som bruttopotentiale og inkluderer ikke eventuelle investeringsomkostninger
Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

ARBEJDSTILRETTELÆGGELSE || Medarbejderne bruger relativt meget tid på praktiske opgaver, transport og daglige forstyrrelser, som kan reduceres gennem ændringer i den lokale arbejdstilrettelæggelse og øget brug af velfærdsteknologi.

Kulegravningsanalysens hovedobservationer:

- Medarbejderne bruger i gennemsnit 13 pct. varierende mellem 8-15 pct. på tværs af besøgs kommunerne – af deres arbejdstid på transport og praktiske opgaver væk fra borgerne, svarende til ~7.900 årsværk eller ~3,6 mia. kr. årligt.

⁴ Omkostningsbasen er baseret gennemsnitlige sygefraværstal på tværs af landet for alle medarbejdere. Kilde: KRL

- Mødeaktiviteter udgør i gennemsnit 5 pct. af medarbejdernes tid svarende til ~3.400 årsværk eller ~1,6 mia. kr. årligt, hvilket varierer mellem 2-9 pct. på tværs af besøgs kommunerne. Medarbejderne oplever, at ikke alle mødeaktiviteter er understøttende for kerneopgaven.
- Flere kommuner har gode erfaringer med brug af velfærdsteknologi, der bl.a. har været med til at nedbringe transporttiden, øge fleksibiliteten og mindske tiden brugt på praktiske opgaver, som ikke umiddelbart giver værdi for medarbejderne.
- Der er variation imellem de forskellige tilbuds måder at tilrettelægge opgaverne i løbet af en dag, eksempelvis i forhold til form og antal af daglige statusmøder, samt hvornår på arbejdsdagen, der dokumenteres i borgerjournalen.
- I hovedparten af tilbuddene er arbejdstilrettelæggelsen kendetegnet ved, at enkelte medarbejdere bliver afbrudt af telefonopkald mange gange i løbet af dagen.

Vurdering af praksis og udfordringer på området:

- Rambøll/QVARTZ vurderer generelt, at der er et betydeligt forbedringspotentiale knyttet til den lokale arbejdstilrettelæggelse, hvilket stiller betydelige krav til den lokale ledelse.
- Variationen i tidsforbruget anvendt på møder, transport mv. mellem tilbud og kommuner kan bl.a. forklares med geografiske forhold, der bl.a. naturligt kan drive transporttiden op. Men nogle tilbud har f.eks. målrettet arbejdet med optimering af møder, transport, praktiske forhold og reduktion i antallet af afbrydelser, og det synliggør, at der også i mange andre kommuner er et potentiale.
- Investering i mere velfærdsteknologi og højere grad af implementering af den eksisterende giver et optimeringspotentiale. Dog skal kommunerne sikre god implementering af teknologien i forhold til sammenhæng med medarbejdernes øvrige arbejdstilrettelæggelse af praktiske opgaver.
- En bedre planlægning af arbejdstiden og mere faste rammer for dialog og ad hoc henvendelser vil mindske afbrydelser i løbet af dagen, som er u hensigtsmæssigt for, at medarbejderne kan udføre deres kerneopgaver effektivt.
- Omfanget af møder kan med fordel nedbringes i nogle tilbud – dog bør tilbudslederne være opmærksomme på fortsat at skabe rum for faglig sparring, særligt når eksempelvis kollegaer ikke fysisk møder hinanden i dagligdagen.

Opsummering og forbedringsforlag:

Inden for området *bedre arbejdstilrettelæggelse* er der identificeret fire forbedringsforslag, som samlet vil kunne øge ATA-tiden med ~0,9-1,4 procentpoint, hvis de realiseres. Dette svarer til at flytte ~720-1.120 årsværk til medarbejdernes kerneopgave. I lønkrone er det ~340-520 mio. kr. årligt svarende til ~8-12 pct. af omkostningsbasen⁵ på ~4,4 mia. kr.

⁵ Omkostningsbasen er baseret på tidsmålinger i besøgs kommunerne vedrørende tid anvendt på opgavekategorierne "transport i forbindelse med besøgs- og mødeaktiviteter", "opgaver i forbindelse med tilberedning og klargøring af mad og drikke", "praktiske opgaver væk fra borgeren" og "personlig kontakt med pårørende" for alle medarbejdergrupper inkl. lederne.

Figur D Forbedringsforslag || Arbejdstilrettelæggelse

Forslag	Hovedobservationer	Vurdering	Forslag (løftstænger)	Potentiale
4.1 - Øg brugen af velfærdsteknologi	<ul style="list-style-type: none"> Medarbejderne bruger i dag 12 pct. af deres tid på <i>transport og praktiske opgaver</i> væk fra borgerne, hvilket varierer fra 8-15 pct. på tværs af besøgskommunerne. Der bruges tid på tøjvask, rengøring af fællesarealer, tømning af opvaskemaskiner, rengøring af hjælpemidler osv. Medarbejderne i hjemmeplejen har dagligt nogle korte besøg, hvilket forvirrer borgerne. Flere kommuner rapporterer om gode erfaringer med brug af velfærdsteknologi. 	<ul style="list-style-type: none"> Kommunerne og de enkelte tilbud kan med fordel investere i mere velfærdsteknologi, som f.eks. skærme til skærmbesøg eller sensorer til bevægelsesmonitorering. Det er imidlertid vigtigt, at medarbejderne uddannes grundigt i implementering og anvendelsen af teknologierne, hvilket vurderes som afgørende for borgertilfredsheden og succesoplevelsen hos medarbejderne. 	<ul style="list-style-type: none"> Investér i praktiske hjælpemidler som f.eks. vaskeroboter, robotstøvsugere og automatisk rengøring af toiletter, så medarbejderne kan bruge mere tid sammen med borgerne. Erstat korte og simple besøg med skærmbesøg, hvor en borger får hjælp til at indtage medicin eller hjælpes til at spise morgenmad i tryghed. Installer sensorer i borgernes hjem, så tryghedsbesøg og transport kan reduceres for udkørende medarbejdere. 	<p>251-396</p> <p>Årsværk</p> <p>116-183</p> <p>Mio. kr.</p>
4.2 - Optimer transporttiden i hjemmeplejen og hjemmesygeplejen	<ul style="list-style-type: none"> Udkørende medarbejdere bruger i gennemsnit 9 pct. tid på transport, mens landdistriktskommunerne bruger op til 17 pct. Der tages typisk en fagperson ud af driften for at varetage funktionen som planlægger. Hovedparten af planlæggerne har ingen uddannelse inden for transport eller planlægning. Planlæggerne oplever ofte, at de skal bruge meget tid på at ringe til flere medarbejdere for at få fat i en ledig, der befinder sig tæt på, hvor akutte situationer opstået. 	<ul style="list-style-type: none"> Transporttiden er i høj grad betinget af geografi samt faglige hensyn, da der er længere mellem borgere i landdistriktskommunerne. Rambøll/QVARTZ vurderer dog, at der er mulighed for at forbedre en række forhold, særligt ift. opkvalificering af planlæggerne, idet de varetager en opgave med meget stor indflydelse på medarbejdernes tidsanvendelse. 	<ul style="list-style-type: none"> Foretag bedre efteruddannelse af ruteplanlæggere, da de ofte har en sundhedsfaglig uddannelse uden uddannelse inden for transport/planlægning. Planlæggerne bør dog fortsat være sundhedsfagligt uddannede, da det har stor betydning at opgaverne. Installer GPS-sendere i bilerne, så planlæggerne kan se, hvor medarbejderne befinder sig. Dette hjælper planlæggerne til at optimere kørselstiden ved akutte opståede situationer, mens det mindsker unødigt tid på opkald. 	<p>228-358</p> <p>Årsværk</p> <p>105-166</p> <p>Mio. kr.</p>
4.3 - Indfør faste telefontider til borgere og pårørende	<ul style="list-style-type: none"> Der bruges meget tid på kommunikation med pårørende (og i nogen grad borgere) i afsat ATA-tid, som både skaber forsinkelser i programmet og afbrydelser. Medarbejderne i hjemmeplejen med ansvar for nødkaldstelefonen, bliver afbrudt i løbet af deres borgerbesøg og skal have overblik over kollegaers køreliste for at guide dem til nødkald. Nogle steder har man løst funktionen ved, at én medarbejder varetager telefonfunktionen og midt på dagen bruger tid på planlægning af køreliste og vagter. 	<ul style="list-style-type: none"> Rambøll/QVARTZ vurderer, at en bedre planlægning af arbejdstiden og mere faste rammer for dialog og ad hoc henvendelser vil mindske forstyrrelser i løbet af dagen, der er uhenigtsmæssige for at medarbejderne kan udføre deres kerneopgave. 	<ul style="list-style-type: none"> Indfør faste telefontider, hvor de pårørende eller borgere kan ringe, såfremt det ikke er akut. Dette kan løses ved en fastlagt ringetid til en sygeplejekoordinator eller en planlægger, hvilket minimerer mængden af forstyrrelser i den primære ATA-tid og aflaster resten af medarbejderne. Akutte henvendelser fra borgere bør foretages til kontoret, hvor en fast koordinator eller leder kan tage imod opkaldene og sikre at medarbejdere ikke afbrydes i kerneopgaven. 	<p>58-117</p> <p>Årsværk</p> <p>29-58</p> <p>Mio. kr.</p>
4.4 - Juster praksis for mødested og mødeafholdelse	<ul style="list-style-type: none"> Mødeaktiviteter og sparring udgør i gennemsnit 5 pct. af medarbejdernes tid, hvilket varierer fra 2-9 pct. på tværs af besøgskommunerne. Praksissen for hvordan tilbuddene afholder faglige og planlæggende møder (om morgenen/over frokost/sidst på arbejdsdagen), samt hvor ofte (hver morgen eller kun to gange om ugen) varierer, hvilket også viser sig i markante udsving i tiden brugt på dette for hver kommune. 	<ul style="list-style-type: none"> Rambøll/QVARTZ vurderer, at tilbuddene med fordel kan italesætte en klarere struktur for mere målrettet sparring, så alle medarbejdere oplever sparringen som et tidsforbrug, der er meningsfuldt og fagligt fremmende Tværfaglige samarbejds møder, f.eks. triage-møder, kan være med til at sikre bedre planlægning og prioritering af sammenhængende borgerforløb. Det vurderes, at der er rum for at forbedre praksis for personale-møder og indhold for møderne. 	<ul style="list-style-type: none"> Indfør praksis, hvor medarbejderne på skift er koordinator for det faste morgenmøde. Koordinator har på forhånd gennemgået journaler og orienterer om ændringer og lignende, hvilket sparer de andre medarbejdere for tid. Medarbejderne kan nå en-to besøg mere, hvis de kører ud hjemmefra frem for at mødes til et fast morgenmøde. I stedet kan de mødes til en-to møder om ugen. Da de fleste plejeopgaver foregår om formiddagen, vil det frigive tid til flere besøg, hvis de faste møder flyttes til efter middag. 	<p>180-249</p> <p>Årsværk</p> <p>82-114</p> <p>Mio. kr.</p>

Note: Potentiale er opgjøret som bruttopotentiale og inkluderer ikke eventuelle investeringsomkostninger
Kilde: Rambøll/QVARTZ

1.3.3 Overordnede hovedkonklusioner på dagtilbudsområdet

DAGTILBUD || Medarbejderne har en ATA-tid på ~65 pct., men der er fortsat et potentiale for at øge ATA-tiden med ~2-4 pct. svarende til en stigning på ~1-2 procentpoint, så den samlet set kommer til at udgøre ~66-67 pct. af arbejdstiden.

- Medarbejderne og lederne på dagtilbudsområdet har en ansigt-til-ansigt-tid (ATA) på i gennemsnit ca. 65 pct. af arbejdstiden.
- Rambøll/QVARTZ vurderer dog, at der er fortsat et forbedringspotentiale, da *ATA-tiden* på tværs af besøgskommunerne varierer med 15 procentpoint (54-69 pct.).
- Variationer på tværs af kommunerne skyldes primært 1) forskelle i kommunale og lokalt fastsatte krav til opgaveløsningen, 2) forskellig lokal arbejdstilrettelæggelse, 3) forskellige valg af styringsredskaber og ledelsespraksis samt 4) forskellig dokumentationspraksis:
 1. Dagtilbudsområdet er karakteriseret ved at have et relativt stort ledelses- og styringsmæssigt råderum kommunalt og lokalt i tilbuddene, og området er i mindre omfang direkte reguleret af statslig lovgivning i form af dagtilbudsloven. De kommunale og lokalt fastsatte krav varierer kommunerne og tilbuddene imellem, hvor nogle kommuner opstiller handlingsanvisende politikker og strategier, som tilbuddene skal leve op til, mens andre overlader det til tilbudslederne.
 2. Rambøll/QVARTZ vurderer, at det primært er forskelle i den lokale arbejdstilrettelæggelse, der driver variationer i tidsanvendelsen uden for *ATA-tiden*, herunder især praktiske opgaver (1-6 pct.), mødeaktiviteter (2-9 pct.) og forældrekontakt (6-13 pct.). Rambøll/QVARTZ vurderer, at der i relation til disse opgaveområder kan identificeres forbedringsforslag baseret på gode praksiseksempler, som kan frigøre tid til øget *ATA-tid*.
 3. Rambøll/QVARTZ vurderer, at der er et tids- og styringsmæssigt potentiale knyttet til en styrket styring og ledelsespraksis i forhold til "god arbejdsgiveradfærd", da der er væsentlige forskelle i tilgange til forhold som strategisk retning/målstyring, effektiv styring af personaleressourcer, faglig styring af kerneopgaven samt tilvejebringelse af relevant ledelsesinformation. Rambøll/QVARTZ vurderer, at der i relation til disse opgaveområder kan identificeres forbedringsforslag baseret på gode praksiseksempler, som kan frigøre tid til øget *ATA-tid*.
 4. Rambøll/QVARTZ vurderer overordnet set, at dokumentationsopgaver er meningsfulde og underbyggende for varetagelse af kerneopgaven – dog er der potentiale for en større systematik omkring nyttiggørelse af dokumentation. Det begrænsede potentiale for *mindre dokumentation* findes primært i små justeringer og optimering af processer.
- Rambøll/QVARTZ anbefaler på baggrund af kulegravningsanalysen at implementere 19 konkrete forbedringsforslag på dagtilbudsområdet, der tilsammen vil kunne øge *ATA-tiden* med ca. 1-2 procentpoint, så den samlet set bliver ca. 66-67 pct. Dette svarer til at frigøre ca. 900-1.450 årsværk eller ca. 350-550 mio. kr. årligt i lønomkostningerne til *ATA-tiden*. De væsentligste forbedringsforslag knytter sig til organisering af personaleressourcer, forældresamarbejde og sygefravær.
- Da de fleste forbedringsforslag ligger inden for kommunernes og tilbuddenes eget ledelses- og styringsmæssige råderum, vurderes omkring to tredjedele af potentialet at kunne realiseres inden for en relativ kort tidshorisont på to år.

1.3.4 Resumerende hovedkonklusioner på dagtilbudsområdet

Formålet med dagtilbud er at fremme børns udvikling i alderen 0-6 år samt at give familier fleksibilitet i tilrettelæggelsen af deres familie- og arbejdsliv. Der estimeres at være omkring 4.000 daginstitutioner i Danmark i 2017, hvoraf 60 pct. er aldersintegrerede institutioner⁶. Desuden er der registreret 9.900 dagplejere⁷.

Kulegravningsanalysen tager udgangspunkt i en kortlægning af tidsanvendelse for de største medarbejdergrupper på dagtilbudsområdet for at identificere mulige forbedringsforslag. De samlede lønomkostninger på dagtilbudsområdet er på ~25 mia. kr., hvoraf pædagoger udgør 49 pct., medhjælpere og assistenter 27 pct., dagplejere 14 pct., og lederne udgør 10 pct.⁸

TIDSANVENDELSE || Det pædagogiske personale har i dag en Ansigt-til-Ansigts-tid (ATA-tid), som dels er drevet af rammevilkårene for hverdagen og dels af den lokale arbejdstilrettelæggelse.

Kulegravningsanalysens hovedobservationer:

- På tværs af medarbejdergrupperne (inkl. tilbudsledere) er *ATA-tiden* på ~65 pct. af arbejdstiden. Medhjælpere og assistenter har den højeste *ATA-tid* på 71 pct., efterfulgt af dagplejere og pædagoger på hhv. 66 pct. og 64 pct.⁹
- Lederne har som forventet den laveste *ATA-tid* og bruger qua deres funktion mest tid på administration og ledelsesopgaver samt intern sparring og kommunikation med medarbejderne.
- Af den samlede *ATA-tid* for pædagoger udgør planlagte pædagogiske aktiviteter med børn ~22 pct., børnestyrede og/eller voksenunderstøttede aktiviteter omkring 30 pct. og spisning og personlig pleje henholdsvis 27 og 17 pct.
- Forældresamarbejdet udgør også en relativt stor andel af den samlede arbejdstid med 7 pct., mens opgaver vedrørende forberedelse og opfølgning (herunder dokumentation) fylder blot 2-5 pct. af arbejdstiden for medarbejderne, men derimod 13 pct. for lederne.

Vurderinger af tidsanvendelsen på dagtilbudsområdet:

- I en analyse og vurdering af arbejdstidsanvendelsen på dagtilbudsområdet er det vigtigt at have in mente, at arbejdstidsanvendelsen i et vist omfang påvirkes af nogle mere strukturelle rammevilkår, som det ikke er fokus for denne analyse at ændre på. For det første er tilbuddene naturligt underlagt en fast åbningstid samt børnenes faste døgnrytme (f.eks. sovetid), hvilket sætter rammerne for den mulige *ATA-tid*. Derudover er en række faktorer også rammesættende for indholdet af *ATA-tiden* såsom faste spisetider flere gange om dagen samt afleverings- og afhentningssituationen både om morgenen og eftermiddagen.
- Den øvrige tidsanvendelse, som ikke går til *ATA-tid* med børnene, er primært drevet af:
 - A. Den statslige regulering, kommunal udmøntning heraf og yderligere kommunale og lokalt fastsatte krav,
 - B. Data- og dokumentationsopgaver i de enkelte tilbud,
 - C. Den kommunale styring og ledelse af området som kan påvirke behovet for og omfanget af blandt andet dokumentation og sætte rammer for tidsanvendelsen på visse opgaver,
 - D. Den lokale arbejdstilrettelæggelse i tilbuddene.

⁶ Baseret på triangulering mellem Danmarks Statistik BOERN4 og institutioner.dk

⁷ Antal dagplejere registreret hos KRL i 2016

⁸ Lønomkostninger er beregnet på baggrund af estimerede årsværk og gennemsnitsløn pr. medarbejdergrupper fra KRL. Gennemsnitslønnen er baseret på et vægtet gennemsnit af lønomkostninger til offentlige og private ansatte.

⁹ Bemærk at dagplejere har en arbejdsuge på 48 timer og dermed har flere absolutte timer sammen med børnene end en pædagog/medhjælper ansat til 33-35 timer. Når dagplejere har en lavere procentvis *ATA* tid skyldes det, at dagplejernes arbejdstid omfatter eksempelvis indkøb og oprydning, hvor børnene ikke er til stede.

Det vurderes, at især den lokale arbejdstilrettelæggelse, som påvirker nogle af de største opgaver uden for *ATA-tiden* (f.eks. forældresamarbejde, møder og praktiske opgaver), kan optimeres. Potentialitet for mindre dokumentation ligger primært i mindre justeringer og optimering af processer.

På baggrund af kulegravningsanalysen – inden for de fire fokusområder – fremsættes i alt 19 anbefalinger til forbedringer på dagtilbudsområdet, der samlet vil kunne øge *ATA-tiden* med ~1,5-2,2 procentpoint svarende til en samlet *ATA-tid* på ~66,5-67,2 pct. hvis de realiseres. Dette svarer til at flytte ~900-1.450 årsværk fra andre opgaver til *ATA-tiden*. I lønkroner kan dette omregnes til, at vi flytter ~350-550 mio. kr., svarende til ~1,5-2 pct. af lønbasen til direkte *ATA-tid* sammen med børnene.

REGULERING || Den statslige lovgivning er rammesættende og efterlader et stort spillerum for kommunale og tilbudsfastsatte regler.

Kulegravningsanalysens hovedobservationer:

- Dagtilbudsloven sætter rammerne for dagtilbudsområdet. Loven er detaljeret i regulering af typer af dagtilbud, tilskudsregler mv., men rammesættende i dens definition af dagtilbuddenes opgaver, hvilket sikrer et stort kommunalt og lokalt ledelsesmæssigt råderum.
- 44 pct. af arbejdstiden på tværs af opgaver og medarbejderkategorier estimeres til at kunne henføres til statslig lovgivning (primært rammelovgivning i Dagtilbudsloven), mens 22 pct. kan knyttes til kommunal regulering, som både indebærer kommunal udmøntning af statslig lovgivning og lokale initiativer og indsatser. Det estimeres, at 22 pct. kan henføres til variationen i dagtilbuddenes lokalt fastsatte krav mens 6 pct. af tiden er reguleret af overenskomster, og endelig er 6 pct. ikke reguleret.
- Selvom den statslige regulering estimeret driver ~44 pct. af tidsanvendelsen, detailregulerer den ikke indholdet af dagtilbuddenes aktiviteter. I stedet udføres og defineres den pædagogiske praksis og de konkrete aktiviteter inden for formålsparagraffen med stort råderum kommunalt og i tilbuddene.
- Der er stor variation i hvilke konkrete reguleringer, der benyttes kommunalt og på tilbudsniveau til at udmønte den statslige regulering af dagtilbuddenes opgaver. Det betyder, at der er forskel på, hvordan decentrale ledere og frontmedarbejderes hverdag er tilrettelagt, og dermed hvordan tidsfordelingen er på forskellige opgaver.

Vurdering af reguleringspraksis og udfordringer på området:

- Kommunernes udmøntning af den statslige lovgivning og det kommunale råderum betyder, at der på tværs af kommuner kan være og i en række tilfælde er væsentlig variation i de rammer, der sættes for medarbejdernes udførelse af den pædagogiske praksis og den decentrale ledelsesmæssige opgave.
- Det betyder samtidig, at der vil være væsentligt forskel i, hvor høj grad tidsanvendelsen påvirkes af kommunale og lokale krav til planlægning, udførelse, opfølgning og evaluering af den pædagogiske praksis samt den ledelsesmæssige opgave.
- Der er stor variation i, hvorvidt den kommunale regulering opfattes som meningsfuld og understøttende. En afgørende faktor er, at de forskellige kommunalt fastsatte politikker, strategier, mål og retningslinjer peger i 'samme retning' og har en klar rød tråd, så dagtilbudsledere- og medarbejdere ikke oplever, at de skal leve op til mål og krav i forskellige processer, som ikke har sammenhæng men er afkoblede.
- Derudover er en afgørende faktor, at den kommunale regulering hænger sammen med den faglige praksis og hverdag og forankres hos de decentrale ledere og frontmedarbejdere, så der skabes ejerskab og forståelse decentralt.

Opsummering og forbedringsforlag:

Inden for området *regelforenklinger* fremsættes, på baggrund af ovenstående vurderinger, én anbefaling til forbedringer, som samlet vil kunne øge ATA-tiden med ~0,1-0,2 procentpoint. Dette svarer til at flytte ~60-80 årsværk til den pædagogiske kerneopgave. I lønkroner er det ~30-40 mio. kr. årligt svarende til ~10-14 pct. af omkostningsbasen¹⁰ på ~0,3 mia. kr.

Figur E Forbedringsforslag || Regulering

Forslag	Hovedobservationer	Vurdering	Forslag (løftestænger)	Potentiale
1.1 - Skab en sammenhængende dagtilbudsstrategi og projektportefølje	<ul style="list-style-type: none"> Medarbejderne og lederne oplever, at kommunen jævnligt tilfører nye politikker og strategier, der driver mødetid og dokumentation. Ift. nye politikker er der en tendens til at kommunen udstikker retningslinjer for pædagogerne på områder, der er overflødige. Ift. kommunale strategier og handleplaner er der mange steder en opfattelse af, at kommunerne for ofte skifter strategi eller kommer med nye initiativer. 	<ul style="list-style-type: none"> Rambøll/QVARTZ vurderer det som afgørende, at de forskellige kommunalt fastsatte politikker, strategier, mål og retningslinjer peger i 'samme retning'. I forlængelse heraf er det også afgørende, at de kommunalt fastsatte mål og indsætter hænger sammen med den pædagogiske læreplan. 	<ul style="list-style-type: none"> Saml kommunale strategier, handleplaner og politikker til én sammenhængende strategi. Ryd op i gamle politikker ved at gennemgå eksisterende politikker for relevans. Sikre at kommunale mål og prioriteter på området har en tydelig sammenhæng til arbejdet med den pædagogiske læreplan. Sikre bevidst prioritering af indsatser og projekter gennem porteføljestyring, så projekter understøtter den overordnede strategi, og der ikke er for meget i gang på samme tid. 	<p>59-83 Årsværk</p> <p>32-44 Mio. kr.</p>

Note: Potentialer er opgjøret som bruttopotentiale og inkluderer ikke eventuelle investeringsomkostninger

Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

DOKUMENTATION || Kommunerne og/eller tilbuddene definerer i høj grad selv indhold, omfang og anvendelse af dokumentation, hvilket medfører stor variation i dokumentationspraksis. Anvendelsen af dokumentation er fortrinsvis fokuseret på enkeltformål, men et fokus på at genbruge og anvende dokumentation til flere formål vurderes at kunne øge nyttiggørelsen og meningsfuldheden i dokumentationsindsatsen.

Kulegravningsanalysens hovedobservationer:

- Medarbejdere og ledere i dagtilbud bruger i gennemsnit 5 pct. af deres arbejdstid på forberedelse og opfølgning (herunder dokumentation), svarende til i alt ~3.400 årsværk og en samlet lønomkostning på ~1,2 mia. kr. årligt.
- Dokumentationen i dagtilbud kan opdeles i tre former: 1) dokumentation vedrørende det enkelte barns trivsel og udvikling, 2) dokumentation vedrørende aktiviteter for hele børnegruppen og 3) dokumentation vedrørende administrative forhold og personaleforhold.
- Statslig lovgivning stiller kun specifikke krav til, at der foretages en form for dokumentation ifm. den pædagogiske læreplan og sprogvurderinger. Den store variation i dokumentationsmængden på tværs af kommuner vidner imidlertid om, at kommuner og tilbud fastsætter egne dokumentationskrav. Der observeres i den forbindelse en risiko for dobbeltdokumentation ifm. kommunale/lokale projekter.
- Nogle kommuner beslutter centralt, at der skal anvendes et bestemt fagligt redskab til at følge børnenes kompetencer, og enkelte kommuner arbejder ud fra en meget veldefineret dokumentationsindsats ift. omfang, anvendelse og indhold af dokumentationen, f.eks. ift. den pædagogiske læreplan.
- Det varierer, hvor meget dagtilbud dokumenterer over for forældrene, f.eks. på intranettet eller på opslagstavle. I gennemsnit modtager 57 pct. af forældrene information dagligt, mens 20 pct. modtager ugentligt. Der er generelt stor efterspørgsel efter dokumentation fra forældre.
- Det er begrænset hvor meget dokumentation, der udføres sammen med børnene, og der er stor variation i brugen af mobile devices på tværs af dagtilbud. Potentialet for digitaliseringen af dokumentationstiden sammen med børn er dog størst for børn i alderen 3-6 år, da vuggestuebørn ikke i samme grad kan indgå i en dialog omkring en computer eller en tablet.
- En del af dokumentationen på de enkelte børn er indstillinger til børn med særlige behov samt underretninger. Dagtilbuddene oplever, at der kan være dobbelt dokumentation i forbindelse med

¹⁰ Omkostningsbasen er baseret på tidsmålinger i besøgs kommunerne vedrørende tid anvendt på opgavekategorierne "Kommunalt prioriterede projekter" (100 pct.) og "dokumentation på børnegruppeniveau" (25 pct.) og "dokumentation på enkelt barn" (25 pct.) for ledere og pædagoger.

indstillinger, og at manglende datadeling i forbindelse med underretninger kan føre til, at de bruger unødigt tid på at skrive nye underretninger, fordi kommunikationen opleves uklar.

Vurdering af praksis og udfordringer på området:

- Dokumentation på kommunalt eller lokalt prioriterede projekter vurderes uhensigtsmæssig, når dokumentationen heraf ikke er en integreret del af den generelle dokumentationsindsats ifm. de pædagogiske læreplansaktiviteter.
- Flere kommuner arbejder målrettet med at begrænse omfanget af dokumentation eller med at få meningen med dokumentationen formidlet til dagtilbudsniveau. Begge dele vurderes hensigtsmæssigt både ift. at sanere i dokumentationsmængden og få den nuværende dokumentation til at fremstå meningsfuld. Som led heri kan det være hensigtsmæssigt at sikre tydelighed om forventning og krav til f.eks. forberedelse, dokumentation og evaluering af de pædagogiske læreplanstemaer. Øget klarhed kan skabe retning og fokus for det pædagogiske personale i dagtilbuddene.
- Rambøll/QVARTZ vurderer, at dokumentationsindsatsen i høj grad er fokuseret på at dokumentere til enkeltformål. Et fokus på, at dokumentation kan genbruges og understøtte flere formål vurderes at kunne øge nyttiggørelsen og meningsfuldheden i dokumentationsindsatsen. Nyttiggørelsen af dokumentation vurderes størst, når den er en integreret del af den pædagogiske praksis, samt når den anvendes aktivt i dialog med relevante aktører. Når dokumentation ikke anvendes og nyttiggøres lokalt i de tilbud, hvor den produceres, så opfattes dokumentationsopgaven ikke understøttende for den pædagogiske praksis, men opfattes i stedet som et unødvendigt ressourceforbrug.
- Der er potentiale for en øget brug af mobile devices og mulighed for at udføre mere af dokumentationen sammen med børnene i de sammenhænge, hvor det kan indgå naturligt som en del af den pædagogiske praksis. Dette kan eksempelvis være i forbindelse med udformning af daglige dagsfortællinger, udvælgelse og upload af billeddokumentation, eller ifm. udarbejdelse af faglige måle- og vurderingsredskaber for det enkelte barn, hvor barnet kan være med til at indtaste eller se med på en tablet.
- Processen i forbindelse med indstillinger og ansøgninger til børn med særlige behov kan forenkles, så der undgås unødigt og dobbelt dokumentation. Processen omkring underretninger kan forbedres gennem bedre muligheder for tværfaglig informationsdeling.

Opsummering og forbedringsforlag:

Inden for området *mindre dokumentation* fremsættes på baggrund af ovenstående vurderinger seks anbefalinger til forbedringer, som samlet vil kunne øge *ATA-tiden* med $\sim 0,2-0,4$ procentpoint. Dette svarer til at flytte $\sim 120-220$ årsværk til den pædagogiske kerneopgave. I lønkroner er det $\sim 60-100$ mio. kr. årligt svarende til $\sim 6-10$ pct. af omkostningsbasen¹¹ på $\sim 1,0$ mia. kr.

Figur F1 Forbedringsforslag || Dokumentation (1/2)

¹¹ Omkostningsbasen er baseret på tidsmålinger i besøgs kommunerne vedrørende tid anvendt på andel af relevante opgavekategorier for de omfattede medarbejdergrupper inkl. lederne

Forslag	Hovedobservationer	Vurdering	Forslag (løftestænger)	Potentiale
<p>2.1 - Optimer og fokuser skriftligt arbejde ifm. kommunale mål og indsats gennem bevidst og systematisk brug af data og dokumentation</p>	<ul style="list-style-type: none"> De fleste kommuner indfører egne kommunale mål, indsatsområder og/eller pejlemærker, som dagtilbud skal opfylde i tillæg til de nationale læreplanstemaer. En række institutioner tilrettelægger og gennemfører alligevel forløb med børnene, der dækker både nationale og kommunale prioriteter, men skal efterfølgende afrapportere på dem særskilt. 	<ul style="list-style-type: none"> Dokumentation på kommunalt eller lokalt prioriterede projekter vurderes uhensigtsmæssig, da der er en risiko for dobbeltdokumentation. Rambøll/QVARTZ vurderer, at uhensigtsmæssig dokumentationstid kan frigøres ved at genbruge den dokumentation, der udarbejdes ifm. læreplansaktiviteter, til dokumentation af aktiviteter ifm. kommunalt og lokalt prioriterede projekter. 	<ul style="list-style-type: none"> Tag aktivt stilling til behov for dokumentation ved igangsættelse af nye projekter og muligheden for at genbruge eksisterende dokumentation. Ensret dokumentationskrav for kommunale projekter ved f.eks. at anvende eksisterende dokumentation på læreplanstemaer og handleplaner. Harmoniser evalueringsparametre ved at kommunale pejlemærker og mål sammentænkes og afrapporteres sammen med læreplanen. 	<p>59-83 Årsværk</p> <p>32-44 Mio. kr.</p>
<p>2.2 - Systematiser lokal evalueringsmetode for læreplans-temaer gennem idékatalog med inspirations-praksisser</p>	<ul style="list-style-type: none"> Der findes i dag en række forskellige praksisser for dagtilbud til at evaluere læreplanstemaerne på, og omfanget varierer meget på tværs af dagtilbud og kommuner. Der er desuden store forskelle i, hvordan dagtilbuddene formår at nyttiggøre evalueringerne til kvalitetsudvikling af den pædagogiske praksis, og nogle steder er der tvivl blandt personalet om, hvad evalueringerne anvendes til. 	<ul style="list-style-type: none"> Rambøll/QVARTZ vurderer, at en fælles tydeliggørelse, eksempelvis vedrørende forberedelse, dokumentation og evaluering af de pædagogiske læreplanstemaer, kan skabe retning og fokus for det pædagogiske personale i dagtilbuddene. Det kan spare ressourcer gennem mere effektiv dokumentationstid, hvor dokumentationsopgaver i højere grad tænkes sammen i en fælles struktur og flerstrengt anvendelse. 	<ul style="list-style-type: none"> Opkvalificer forvaltning til at være sparringspartner for dagtilbuddene om processen med at vælge, implementere og benytte en evalueringsmetode i praksis, der er værdiskabende og lokalt forankret i tilbuddet. Udbred inspirationskatalog over praksisser og gode redskaber, således at dagtilbud af forskellig størrelse kan søge inspiration i forskellige måder at tilrettelægge deres egen praksis på. 	<p>Kvantificeres ikke</p>

Note: Potentialer er opgjørt som bruttopotentiale og inkluderer ikke eventuelle investeringsomkostninger

Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

Figur F2 Forbedringsforslag || Dokumentation (2/2)

Forslag	Hovedobservationer	Vurdering	Forslag (løftestænger)	Potentiale
<p>2.3 – Forenk processen ifm. ressourcansøgninger til børn med særlige behov</p>	<ul style="list-style-type: none"> Pædagogisk personale oplever dobbelt og unødigt arbejde i forbindelse med udarbejdelse af indstillinger til talepædagog, motorikpædagog mv. samt ved efterfølgende kontakt til visitationen. Der udfyldes forskellige skemaer med nogle af de samme informationer, mens flere informationer gives både mundlig og skriftligt. En stor del af det pædagogiske personale oplever desuden, at det er tidskrævende at udtrykke sig klart nok skriftligt 	<ul style="list-style-type: none"> Rambøll/QVARTZ vurderer, at processen for indstillinger til børn med særlige behov kan forenkles, så der undgås unødigt og dobbelt dokumentation. 	<ul style="list-style-type: none"> Optimér og ensret skemaer til PPR og socialforvaltningen ifm. visitation og ansøgninger. Tillad at der indsendes videodokumentation eller udtalelse fra pædagoger i stedet for skriftlig beskrivelse af barnets adfærd eller problem. Målret skema mod børn 0-6 år og inkluder kun spørgsmål relevante for denne aldersgruppe, så der ikke bruges unødigt tid på irrelevante spørgsmål. Reducér omfang af påkrævet dokumentation ved fornyelse af ansøgning 	<p>14-26 Årsværk</p> <p>7-14 Mio. kr.</p>
<p>2.4 – Optimér proces for underretninger gennem bedre informationsdeling</p>	<ul style="list-style-type: none"> Tilbuddene oplever på flere områder at være begrænset af manglende datadeling og bruge unødigt tid på at indhente informationer, bekymre sig og skrive nye underretninger, fordi de ikke har hørt noget tilbage på det første. Det kan medføre frustrationer og bekymringer blandt personalet i dagtilbud, som har behov for at vide, hvilke indsatser der sættes i gang vedrørende det pågældende barn. 	<ul style="list-style-type: none"> Rambøll/QVARTZ vurderer, at processen for underretninger med fordel kan forbedres gennem bedre muligheder for tværfaglig informationsdeling. 	<ul style="list-style-type: none"> Giv klar kommunikation fra forvaltning til de forskellige dagtilbud, socialrådgivere mv., om hvilke informationer der må deles på tværs vedr. underretninger. Blandt andet at dagtilbud har krav på at modtage ikke blot en kvittering for modtagelse, men også en orientering om hvorvidt kommunen har iværksat en undersøgelse eller foranstaltninger. 	<p><1 Årsværk</p> <p><1 Mio. kr.</p>

<p>2.5 – Øg brug af mobile devices ifm. dokumentation</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Det er forskelligt fra tilbud til tilbud, hvor udbredt brugen af tablets er. I mange tilbud har man tablet tilgængelig, men det varierer, hvor meget de anvendes, og hvor mange ansatte der er pr. tablet. • Nogle steder bliver der givet udtryk for, at det kan være svært at bruge tablets til dokumentation, fordi der ikke er én pr. ansat. Andre steder bliver der givet udtryk for, at man som personale godt kunne være bedre til at bruge dem. 	<ul style="list-style-type: none"> • En øget brug af mobile devices til dokumentation vurderes at kunne øge ATA-tiden gennem større inddragelse af børnene i dokumentationsopgaverne. • Potentialet for digitalisering af dokumentationstiden sammen med børn er dog størst for børn i alderen 3-6 år, da vuggestue- og dagplejebørn i mindre grad er gearet til at samles omkring et mobile device. 	<ul style="list-style-type: none"> • Udbred mobile devices gennem investering, hvor nødvendigt. • Understøt brugen med den rette software ved at sørge for tilgængelighed af de rette apps eller den rette software, som er understøttende for den ønskede dokumentation (f.eks. brug af Word) og gør det muligt at afrapportere i tablet-format. • Undervis i brugen af mobile devices, så medarbejderne har de rette kompetencer til at benytte mobile devices og forstår potentialet gennem undervisning i brugen af dem. <p>42-105 Årsværk</p> <p>17-43 Mio. kr.</p>
<p>2.6 – Digitaliser dagplejens koordinationen af gæstebørn, ferie, kurser, mv.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dagplejere benytter i stor grad papirskemaer til at koordinere gæstebørn, ferier, mv. med dagplejepædagog. • Der er desuden stor variation i dagplejernes digitale kompetencer, som i nogle tilfælde afholder dagplejerne fra at benytte digitale løsninger. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rambøll/QVARTZ vurderer, at dette resulterer i dobbeltregistrering, fordi skemaerne skal indtastes på computer efterfølgende. Det er forvaltningen (dagplejepædagog/sekretær), som står for dette. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gør skemaer og blanketter som dagplejerne bruger til at indberette gæstebørn, ferie mv. digitale. • For at sikre at dagplejerne kan benytte et nyt digitalt system kræves kompetenceudvikling og forklaring af potentialet ved digital registrering. <p>Kvanti- ficeres ikke</p>

Note: Potentialer er opgjøret som bruttopotentiale og inkluderer ikke eventuelle investeringsomkostninger
 Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

STYRING || Sammenhængende og effektiv styring afhænger af sammenhængen mellem styringsredskaber og kerneopgaven, incitamentsstrukturer samt den lokale ledelsesmæssige prioritering.

Kulegravningsanalysens hovedobservationer:

- Den statslige regulering på området giver kommunerne et stort prioriteringsrum, når det kommer til valg af styringsredskaber.
- Kommunernes valg af styringsredskaber er generelt præget af stor variation. Den største ensretning findes i forhold til, hvordan kommunerne vælger at styre økonomi. Den driftsmæssige og faglige styring er derimod præget af væsentlig variation.
- Kommunernes tilgang til styring af økonomien er generelt karakteriseret ved et fokus på budgetoverholdelse og produktivitet. Kommunernes styringsmodeller har således fokus på en tæt sammenhæng mellem aktivitetsniveau og ressourcetildeling samt decentralt budgetansvar med frihedsgrader og incitamenter for de budgetansvarlige dagtilbudsledere til at optimere produktivitet i forhold til at sikre budgetoverholdelse. I forhold til effekt og effektivitet, så er der omvendt en lav grad af sammenhæng mellem ressourcetildeling og leveret kvalitet og effekt. Det indebærer, at ansvaret for at sikre effekt og effektivitet i relativt høj grad forventes løftet af de lokale tilbudsledere (de budgetansvarlige) indenfor de økonomiske rammer frem for at være styret gennem direkte koblinger og økonomiske incitamentsstrukturer.
- I forhold til den øvrige driftsmæssige styring viser analysen, at der er væsentlige forskelle i tilgangen til forhold som målstyring og anvendelse af tilsyn, ligesom der i den faglige styring af kerneopgaven/den pædagogiske praksis ses en stor variation i de kommunale tilgange. Samtidig kan der i forhold til alle områder identificeres best-practice-eksempler, som tydeliggør tilgange til at frigøre tid til kerneopgaven.

Vurdering af praksis og udfordringer på området:

- Kommunerne sikrer et relevant fokus på budgetoverholdelse og produktivitet i økonomistyringen af området ved at kombinere en aktivitetsbaseret økonomistyring med en høj grad af decentralt budgetansvar. Dette forener et hensyn til budgetoverholdelse og sammenhæng mellem aktivitet og ressourcer med det lokale råderum for tilrettelæggelsen af den pædagogiske praksis.

- Der vil for en del kommuner være et tids- og styringsmæssigt potentiale knyttet til en tættere integration af styringsredskaber med særlig fokus på kobling mellem rammesættende og retningsangivende styringsredskaber samt de konkrete faglige styringsredskaber.
- Arbejdet med overgange fra dagtilbud til skole kan generelt systematiseres yderligere med et fokus på at sikre et fælles sprog og fælles tilgang, således der sikres en nyttiggørelse af den indsats, som dagtilbud leverer i forhold til overgangen til skole.
- Den faglige dokumentationsindsats er stigende, og bør følges af et tilsvarende fokus på anvendelse og nyttiggørelse af data og dokumentation på individ, dagtilbuds- og kommuneniveau.
- De lokale tilbudslederes prioriteringsrum og evne til at anvende de tilgængelige styringsredskaber på en hensigtsmæssig måde spiller en væsentlig rolle for den oplevede nytte hos frontpersonalet. En god forståelse for anvendelsesmuligheder og en anvendelse afstemt til de lokale behov fra den lokale ledelses side skaber således alt andet end lige en øget oplevelse af hensigtsmæssig styring fra frontpersonalet. Derfor bør der fokuseres på at understøtte ledelsen i at anvende og prioritere styringsredskaber, særligt i forhold til forbedret ressourceudnyttelse (f.eks. i form af lavere sygefravær og mere personalekontinuitet) og styrket pædagogisk praksis (f.eks. gennem en tydelig kobling af evt. kommunal målstyring, politik og strategi med den lokale pædagogiske læreplan og anvendelse af vurderingsredskaber).

Opsummering og forbedringsforlag:

Inden for området *effektiv styring og ledelse* fremsættes, på baggrund af ovenstående vurderinger, fire anbefalinger til forbedringer, som samlet vil kunne øge *ATA-tiden* med ~0,6-0,8 procentpoint. Dette svarer til at flytte ~380-520 årsværk til den pædagogiske kerneopgave. I lønkroner er det ~140-200 mio. kr. årligt svarende til ~6-8 pct. af omkostningsbasen¹² på ~2,3 mia. kr.

¹² Omkostningsbasen er baseret gennemsnitlige sygefraværstal på tværs af landet for alle medarbejdere. Kilde: KRL

Figur G Forbedringsforslag || Styring og ledelse

Forslag	Hovedobservationer	Vurdering	Forslag (løftestænger)	Potentiale
3.1 - Reducer sygefravær gennem fokuseret indsats	<ul style="list-style-type: none"> Sygefraværet er på landsplan ~6 pct. for medarbejderne og ~4 pct. for lederne, og det varierer mellem alle kommuner fra 1-14 pct. for alle medarbejdergrupperne. Det pædagogiske personale nævner desuden ofte sygdom som årsag til manglende gennemførelse af planlagte voksenstyrede aktiviteter, hvilket påvirker gennemførelsen af læringsplaner i praksis. 	<ul style="list-style-type: none"> Rambøll/QVARTZ vurderer, at den decentrale ledelses kapacitet og prioritering af arbejdet med sygefravær har en afgørende betydning for mulighederne for at nedbringe udgifter til vikarer og nedbringe sygefravær. Der bør derfor fokuseres på redskaber, der kan understøtte den decentrale ledelse i forbedre ressourceudnyttelse gennem en fokuseret indsats ift. sygefravær 	<ul style="list-style-type: none"> Etabler et mål for reduktion af sygefraværet blandt det pædagogiske personale ved fastsættelse af kommunale eller lokale mål for reduktion Etabler et inspirationskatalog over gode praksisfortællinger og relevant forskning til et inspirationskatalog, der kan give ledere ideer til gode praksisser, som har reduceret sygefraværet andre steder. Arbejd bevidst henimod at reducere brugen af korttidsvikarer lokalt til gengæld for en mulighed for at allokere flere ressourcer til fastansat personale. 	<p>384-519</p> <p>Årsværk</p> <p>146-198</p> <p>Mio. kr.</p>
3.2 - Indsaml lovende praksisser til et tilsynsinspirationskatalog	<ul style="list-style-type: none"> Der er stor variation i udførelsen og det oplevede udbytte af faglige tilsyn i dag. Der bruges ligeledes en del ressourcer på forvaltningsniveau på at udvikle det bedste tilsynskoncept, og der er i flere kommuner oplevet skiftende tilsynspraksisser, hvilket indikerer, at et solidt og optimalt koncept ikke er fundet i alle kommunerne endnu. Der har vist sig et behov for mere konkrete beskrivelser af tilsynskoncepter end EVA's evalueringsredskab ("Stil skarpt på tilsyn" fra 2015) 	<ul style="list-style-type: none"> Rambøll/QVARTZ vurderer, at flere steder er muligheder for at fokus på kontrol med udmøntningen og efterlevelsen af den centrale statslige regulering, og at behovet for denne kontrol generelt anerkendes fra det decentrale niveau, som et relevant styringsfokus. Endvidere vurderes tilsyn som et godt redskab til at understøtte dagtilbuddenes læring og udvikling. 	<ul style="list-style-type: none"> Lav et inspirationskatalog på nationalt plan over udbytterige måder at føre tilsyn på. Kataloget skal indeholde flere forskellige modeller, der kan bruges i forskellige typer og størrelser af kommuner. Integrér og sammentænk tilsyn med øvrige datastrømme, så tilsynet ikke tilfører nye behov for dokumentation eller eksisterende dokumentation i nyt format. 	<p>Kvanti- ficeres ikke</p>
3.3 - Skab gode overgang mellem skole og dagtilbud gennem målrettet og systematisk brug af data	<ul style="list-style-type: none"> Omfanget af skoleovergangsskemaer og brugen af dem varierer mellem kommuner og tilbud. Det er således forskelligt, hvor omfattende de er, og hvorvidt der laves specifikke overgangsskemaer, eller om andet materiale anvendes ifm. overgange. 	<ul style="list-style-type: none"> Rambøll/QVARTZ vurderer, at der flere steder er muligheder for at øge prioritering og systematik ift. samarbejde om overgangsarbejdet, herunder også et ikke uvæsentligt behov for at få belyst hvordan og hvornår data må deles - f.eks. uden indhentelse af samtykke. Uden en fælles tilgang er der en risiko for, at den dokumentation, som produceres af dagtilbuddet ikke nyttiggøres på skoleområdet, samt at overgangsarbejdet varierer inden for den enkelte kommune. 	<ul style="list-style-type: none"> Styrk og understøt dagtilbudsledere og skoleledere i prioritering af overgangsarbejdet ved at stille krav til fælles sprog om formål, fokus og tilgang til overgangsarbejdet. Skab klarhed over, hvilke data der må deles mellem dagtilbud og skole, og etabler egnet IT-understøttelse til at dele information. Indret faste procedure for fælles brug af data om det enkelte barn ved overgange, og igangsæt arbejde med at kortlægge hvilke præcise informationer, der er værdifulde for skolerne. 	<p>Kvanti- ficeres ikke</p>
3.4 - Stærkere ledelse og ledelsesrum	<ul style="list-style-type: none"> Der er på tværs af besøgs-kommuner variation i, hvordan den daglige pædagogiske ledelse er organiseret og prioriteret. Ligeledes er der variation i, hvordan dagtilbudsledelsen anvender sit ledelsesrum, og agerer ift. faglig ledelse, personaleledelse, datadrevet ledelse, tværgående/tværfaglig ledelse mv. Endeligt, at der er væsentlige variationer i, hvordan den decentrale ledelse organiseres, herunder brugen af hhv. klynge- og/eller områdeledelse 	<ul style="list-style-type: none"> Rambøll/QVARTZ vurderer, at det er helt centralt at sikre den decentrale ledelse af dagtilbudsområdet de rigtige incitament og redskaber til at anvende deres ledelsesrum til at sikre en effektiv tidsanvendelse og tilrettelæggelse af den pædagogiske praksis. 	<ul style="list-style-type: none"> Skab tydelighed om det faglige ledelsesrum og forventninger på dagtilbudsområdet. Styrk den daglige pædagogiske ledelse gennem relevante kompetencer og redskaber. Skab fælles vidensbase om den faglige ledelse af dagtilbud gennem etablering af national viden om <i>best practice</i> i forhold til den daglige pædagogiske ledelse. 	<p>Kvanti- ficeres ikke</p>

Note: Potentialer er opgjørt som bruttopotentiale og inkluderer ikke eventuelle investeringsomkostninger

Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

ARBEJDSSTILRETTELÆGGELSE || Personalet kan få mere tid til børnene ved at optimere rammerne for forældresamarbejde, den interne organisering og det tværfaglige samarbejde.

Kulegravningsanalysens hovedobservationer:

- Personalet dedikerer meget tid til forældrekontakt og samarbejde og bruger i gennemsnit 7 pct. af arbejdsugen på dette. Dette svarer til ~4400 årsværk eller ~1.6 mia. kr. På tværs af kommuner varierer tidsforbruget på opgaven fra 6-13 pct. Forældresamarbejdet omfatter alle former for daglig dialog – både mundtlig og skriftlig, de årlige og eventuelle ad hoc forældresamtaler, fælles arrangementer samt opgaver relateret til dagtilbudsbestyrelse og evt. lokale forældreråd.
- Mødeaktiviteter såsom interne personalemøder, stuemøder og afdelingsmøder samt eksterne møder f.eks. med andre ledere udgør i gennemsnit 2,5 pct. af medarbejdernes og ledernes tid svarende til ~1700 årsværk eller ~0,6 mia. kr., hvilket varierer fra 1-4 pct. på tværs af kommunerne. Faglig efteruddannelse udgør 2 pct. af arbejdstiden svarende til ~1400 årsværk eller ~0,5 mia. kr. med en variation på ~1-6 pct. mellem besøgskommunerne.
- Praktiske opgaver, f.eks. oprydning mv., som ikke udføres sammen med børnene, fylder i gennemsnit ca. 3 pct. af medarbejdernes og ledernes tid svarende til ~1900 årsværk eller ~0,7 mia. kr. årligt og varetages typisk af både pædagoger og medhjælpere/assistenter.
- Der er relativt stor forskel på tværs af dagtilbud i hvor systematisk og struktureret, der ledelsesmæssigt sker en allokering af det pædagogiske personales tid. Det vedrører både pædagogiske aktiviteter, kommunikation med forældre, faglig forberedelse og praktiske opgaver.
- I forbindelse med indsatser over for børn med særlige behov gør dagtilbuddene ofte brug af sparringsmuligheder med andre faggrupper, men der er variation på tværs af kommuner i, hvordan det tværfaglige samarbejde tilrettelægges og struktureres, og hvor høj grad af nytte der opleves i tilbuddene.

Vurdering af praksis og udfordringer på området:

- Når dagtilbud i samarbejde med forældre italesætter og etablerer klarhed om værdier, roller og ansvar for hhv. dagtilbud og forældre, opnås der bedre muligheder for at sikre forældreopbakning til en effektiv tilrettelæggelse af hverdagen og dermed mere fokuseret tid sammen med børnene.
- Visse administrative processer (f.eks. indhentning af forældreunderskrifter, og arkivering af dokumenter) tager unødigt tid for særligt ledere grundet manglende digitalisering.
- Møder målrettet trivsel og indsatser for de enkelte børn og evaluering af det pædagogiske arbejde opleves som meget værdifuldt, hvorimod koordinerende og planlæggende møder i visse tilbud kan tage mere tid end nødvendigt.
- Øget fleksibilitet i det tværfaglige samarbejde sikrer, at det pædagogiske personale får de nødvendige faglige input og bruger tid på tværfaglig sparring, når der er behov for det.
- Systematisering af arbejdsopgaver og -tid f.eks. ifm. praktiske opgaver og dokumentationsopgaver giver personalet klare rammer for den daglige pædagogiske praksis og dermed anvendelsen af *ATA-tiden*, så fokus kan sættes på at sikre størst muligt kvalitet i indsatsen.

Opsummering og forbedringsforlag:

Inden for området *bedre arbejdstilrettelæggelse* fremsættes på baggrund af ovenstående vurderinger otte anbefalinger til forbedringer, som samlet vil kunne øge *ATA-tiden* med ~0,5-0,9 procentpoint. Dette svarer til at flytte ~360-620 årsværk til den pædagogiske kerneopgave. I lønkroner er det ~140-220 mio. kr. årligt svarende til ~11-18 pct. af omkostningsbasen¹³ på ~1,2 mia. kr.

¹³ Omkostningsbasen er baseret på tidsmålinger i besøgskommunerne vedrørende tid anvendt på andel af relevante opgavekategorier for de omfattede medarbejdergrupper inkl. lederne



Figur H1 Forbedringsforslag || Arbejdstilrettelæggelse (1/2)

Forslag	Hovedobservationer	Vurdering	Forslag (løftestænger)	Potentiale
4.1 - Styrk forældre-samarbejde gennem tydelig kommunikation og rammer for samarbejde	<ul style="list-style-type: none"> Medarbejderne og lederne dedikerer meget tid til forældrekontakt og -samarbejde og bruger i gennemsnit 7 pct. af deres tid på dette. Visse kommuner bruger væsentligt mere tid på forældrekontakt og tidsanvendelsen for pædagoger varierer fra 6-13 pct. på tværs af kommunerne. En del tiden går med beskeder fra forældre og koordinering af forældresamarbejde, men også information til forældre om de daglige aktiviteter. 	<ul style="list-style-type: none"> Klarhed om roller og ansvar vurderes at give bedre mulighed for fokuseret tid med børnene. Kadence og mængde af information til forældre kan med fordel optimeres. Brug af digitale platforme til forældrekommunikation vurderes at kunne reducere tid brugt på generel information. Det vurderes, at mindre administrative processer med fordel kan optimeres. 	<ul style="list-style-type: none"> Fastsæt tydelige rammer for forældresamarbejdet, så der er fælles klarhed om hinandens roller og ansvar. Digitalisér daglig billeddokumentation og brug intranet samt evt. en fysisk skærm i dagtilbud til fremvisning af billeder. Sæt klare rammer for løbende kommunikation. Indfør online booking af årlige forældresamtaler. "Uddan" forældre til at anvende intranet ved at understøtte dem med digitale udfordringer. 	<p>83-105</p>  <p>Årsværk</p> <p>37-47</p>  <p>Mio. kr.</p>
4.2 - Let forældre-underskrifter ved at tillade NemID	<ul style="list-style-type: none"> Der bruges unødvendig tid i dagtilbuddene på at printe, sende og scanne dokumenter samt vente og følge op på underskrifter hver gang forældre skal skrive under på en indstilling, vurdering eller beskrivelse af barnet. 	<ul style="list-style-type: none"> Nogle administrative opfølgingsopgaver i relation til forældrene kan effektiviseres og dermed kræve mindre tid i hverdagen 	<ul style="list-style-type: none"> Implementér brug af digitale underskrifter (NemID) ved f.eks. at implementere NemID-løsning i intranettet eller at udsende dokumenter via borger.dk. Brug af borger.dk vil betyde, at forvaltning skal udsende indstilling/ansøgning/vurdering til forældrene og en NemID-løsning i via intranettet vurderes derfor at være mest hensigtsmæssig af de to løsningsmuligheder 	<p>Kvanti- ficeres ikke</p>
4.3 - Forbedre strategisk planlægning af kompetenceudvikling	<ul style="list-style-type: none"> Faglig efteruddannelse udgør 2 pct. af arbejdstiden for medarbejdere og ledere med en relativt stor variation på ~1-6 pct. ml. kommuner Kursusforløb der understøtter den samlede strategi og de fælles fokusområder i kommunen har vist sig at give høj værdi for medarbejderne, da det sikrer en fælles forståelse på tværs af dagtilbud Der ses dog lokal variation i udbyttet af kurser for den enkelte medarbejder eksempelvis hvis man allerede har opkvalificeret personalet og det nye kursus giver begrænset yderligere værdi 	<ul style="list-style-type: none"> Det vurderes, at kursusudbud og kompetenceudvikling med fordel kan fokusere mere på den kommunale strategi for at skabe en fælles forståelse blandt alle dagtilbud En øget valgfrihed ift. mere generelle kurser blandt både ledere og medarbejdere vil desuden sikre, at personalet anvender deres tid optimalt og kun deltager i kurser, der er meningsfulde for det pågældende tilbud 	<ul style="list-style-type: none"> Prioritér kursusudbud så det matcher strategi og mål gennem en transparent vurdering af omkostninger versus behov. Øg valgfriheden hos lederne ift. om de vurderer det relevant og/eller meningsfyldt ift. deres faglige målsætninger, at deres personale deltager i udbudte kurser fra kommunens side af, og synliggør i den forbindelse hvilke kurser, der er obligatoriske og hvilke, der ikke er. 	<p>Kvanti- ficeres ikke</p>
4.4 - Systematik og optimering i organisering af personaleressourcer	<ul style="list-style-type: none"> Der på tværs af dagtilbud er relativt stor forskel på, hvor systematisk og struktureret, allokeringen af det pædagogiske personales tid ledelsesmæssigt sker. Flere tilbud har gode erfaringer med at uddelegere ansvarsområder i hente/bringe-situationen samt at planlægge, hvornår pædagoger kan gå til og fra opgaver. Pædagogerne udfører i dag mange steder en række praktiske opgaver såsom rengøring, vaskeri og køkkentjans, som ikke er optimal brug af pædagogernes tid. 	<ul style="list-style-type: none"> Det vurderes, at systematisering af tid til skriftligt arbejde skaber bedre rammer for hverdagen. Tilbuddene kan med fordel allokere ressourcer til praktisk hjælp, da det bringer mere faglighed ind i arbejdet med børnene. 	<ul style="list-style-type: none"> Kommunen bør understøtte dagtilbuddene i at sikre effektive rammer for planlægning og styring af arbejdstiden ved at afdække og udbrede gode ledelsespraksisser til at skabe overblik over arbejdet og styre personaleressourcer. Planlæg og uddeleger ansvarsområder og opgaver mellem medarbejderne. Omprioritér lønbudget til at inkludere assistance til at varetage praktiske opgaver på f.eks. 10-15 timer om ugen (per institution). 	<p>182-324</p>  <p>Årsværk</p> <p>43-77</p>  <p>Mio. kr.</p>

Note: Potentialer er opgjøret som bruttopotentiale og inkluderer ikke eventuelle investeringsomkostninger

Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

Figur H2 Forbedringsforslag || Arbejdstilrettelæggelse (2/2)

Forslag	Hovedobservationer	Vurdering	Forslag (løftestænger)	Potentiale
4.5 – Måret den lokale mødeafholdelse	<ul style="list-style-type: none"> I dag bruges i gennemsnit 2,5 pct. af medarbejdernes tid på mødeafholdelse, hvilket varierer fra 1-4 pct. mellem kommunerne. Det pædagogiske personale deltager løbende i en række interne møder, der forgår i forskellige grupper i dagtilbuddene. Nogle dagtilbud har både stuemøde, afdelingsmøde, pædagogmøde og fælles personalemøde afhængigt af institutionens størrelse. 	<ul style="list-style-type: none"> Det vurderes, at der er stor forskel på det opnåede udbytte af møder (herunder personalemøder, stuemøder, afdelingsmøder etc.), som for nogle opleves at tage mere tid end nødvendigt, når møderne er af mere planlæggende og koordinerende karakter. Rambøll QVARTZ vurderer, at møder, som omhandler trivsel og indsats for de enkelte børn samt evaluering af det pædagogiske arbejde, er meget værdifulde for udviklingen af børnene og den pædagogiske praksis (fx stuemøder og pædagogmøder). 	<ul style="list-style-type: none"> Sæt klare dagsordener for hvert møde, genovervej optimal facilitering for at reducere tiden, fastsæt max tid for møderne, og sørg for at kun de relevante parter deltager. Fastsæt en bevidst praksis for frekvens af møder og afprøv, om en lavere kadence for lokale møder er tilstrækkeligt. Benyt elektronisk kommunikation til generel information og evt. udfordringer i vagt- og ferieplanlægning. 	
4.6 – Optimér datadelingen mellem tværfaglige instanser og tilbud gennem fælles dokument-systemer	<ul style="list-style-type: none"> Deltagelse i tværfagligt samarbejde udgør i gennemsnit 0,2 pct. af medarbejdernes og lederes tid hvilket varierer fra 0,1-0,4 pct. Tilbud oplever at bruge unødigt tid på at indhente informationer og sende dokumentation vedr. børn rundt til relevante faggrupper pga. manglende digitalisering. Lederne og i nogle tilfælde pædagogerne bruger i dag tid på at sende dokumenter rundt mellem forskellige instanser og sikre sig, at de er kommet videre til rette vedkommende. 	<ul style="list-style-type: none"> Det vurderes, at en fælles digital løsning til deling af dokumenter og informationer såsom vurderingsredskaber, referater fra møder med forældre eller andre faggrupper samt eventuelle PPR indstillinger kan gøre det hurtigere og nemmere for dagtilbuddene både at finde barnets historik og sikre, at de relevante faggrupper har modtaget de informationer, de skal. 	<ul style="list-style-type: none"> Implementér fælles elektronisk mappe, der både indeholder skabeloner til handleplaner og ansøgninger samt fungerer som dokumentmappe for det enkelte barn. Mappen skal deles på tværs af kommune, daginstitution og forældre og gøre brug af specifikt og informeret samtykke til at dele dokumenterne på tværs. Systemet skal sikre, at faggrupper kan til- og fravælges ved deling så data kun deles med de relevante parter i henhold til persondatalovgivning. 	
4.7 – Sikre enkel adgang til rådgivning for børn med særlige behov ved at skabe direkte kommunikations-linje og øget fleksibilitet	<ul style="list-style-type: none"> Deltagelse i tværfagligt samarbejde udgør i gennemsnit 0,2 pct. af medarbejdernes og lederes tid hvilket varierer fra 0,1-0,4 pct. Det pædagogiske personale oplever, at det er svært at få hurtig kontakt til PPR, når der er behov for det. 	<ul style="list-style-type: none"> Det vurderes, at en højere grad af fleksibilitet bidrager til et effektivt tværfagligt samarbejde og sikrer, at det pædagogiske personale får de nødvendige faglige input og bruger tid på tværfaglig sparring, når der er behov for det. 	<ul style="list-style-type: none"> Opret direkte linje til PPR og gør det muligt for pædagogisk personale at tage direkte kontakt til PPR og booke tværfaglige møder efter behov ved at tilbyde mere fleksible løsninger end ét skemalagt møde med en fast kadence. Gør det muligt at afholde videomøder med tværfagligt team for at imødekomme akutte opståede behov for rådgivning. Fastlæg én afdeling som tager imod henvendelser fra dagtilbud ved behov for rådgivning omkring børn med særlige behov. 	
4.8 – Bedre kapacitets-planlægning ved øget personaletid	<ul style="list-style-type: none"> I dag er den gennemsnitlige arbejdstid for det pædagogiske personale varierende, og størstedelen af personalet på landsplan arbejder ikke 37 timer om ugen. Dette skyldes dels medarbejdernes ønsker, men også dels en kultur for deltidssansættelser på det pædagogiske område. Nogle tilbud arbejder kun med fuldtidsansættelser, fordi de har oplevet, at det letter det administrative og koordinerende arbejdet ift. vagtplanlægningen og desuden sparer lederen tid. 	<ul style="list-style-type: none"> Det vurderes, at udfordringer i forbindelse med vagtplanlægning kan afhjælpes ved et øget ledelsesfokus på at tilbyde fuldtidsstillinger fremfor deltidstillinger. 	<ul style="list-style-type: none"> Styrk forståelsen hos lederne for at øge den nuværende personaletid (optimalt 37 timer), da det er med til at sikre kontinuitet. Øg medarbejdernes mulighed for at gå op i tid ved at udbyde ekstra timer til den eksisterende personalegruppe. Tillad vippenormering og overførselsadgang af overskud og underskud, så styringsredskaber understøtter kontinuitet i personalegruppen. 	

Note: Potentialer er opgjøret som bruttopotentiale og inkluderer ikke eventuelle investeringsomkostninger

Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

2. ANALYSEDESIGN OG METODISK TILGANG

Den overordnede metodetilgang har været at kombinere tre analysemetoder, bestående af desktop research, kommunebesøg i et betydeligt antal kommuner (herunder interviews og workshops), surveys til ældre, pårørende til ældre og forældre samt et valideringssurvey med kommunerne. I de følgende afsnit beskrives metodetilgangen for de enkelte dele af kulegravningsanalysen, udvælgelsen af de deltagende kommuner, samt tilgangen til kommunebesøgene. En uddybende beskrivelse af tilgangen til kommunebesøg kan findes i appendiks 5.5.

2.1 Overordnet metodetilgang

Kulegravningsanalysen har overordnet set til formål at:

1. Kortlægge medarbejdernes tidsforbrug på typiske arbejdsopgaver,
2. Skabe et overblik over hvilken regulering – statslig, kommunal eller lokal –, der er styrende for de enkelte opgaver og dermed arbejdstiden,
3. Kortlægge dokumentationspraksis og krav til dokumentation, der påvirker medarbejdernes tidsforbrug,
4. Kortlægge styringskæden på de to områder med fokus på udvalgte styringsvalg og – redskaber.

Kortlægningen af opgaver og regulering baserer sig primært på desktop research og en analyse af dokumenter indsamlet fra hver besøgskommune, suppleret med viden fra interviews med forvaltning og tilbudsledere. Den væsentligste kilde til kortlægning af tidsanvendelse og vurdering dokumentationspraksis samt styringsredskaber er kommunebesøgene.

Opgave- og reguleringskortlægning

Opgavekataloget er udarbejdet med afsæt i eksisterende viden om opgaver, bl.a. de tidligere AKVA-målinger¹⁴ på velfærdsområderne for henholdsvis hjemmepleje og udsatte børn, og Rambølls analyse af kvalitetsindikatorer set fra et borgerperspektiv for Sundheds- og Ældreministeriet på ældreplejeområdet. Katalogerne er efterfølgende justeret og endeligt valideret af fagministerierne samt gennem de første besøg i pilotkommunerne.

Opgavekatalogerne indeholder otte overordnede opgavekategorier; 1) *ATA-tid*, 2) *kontakt og kommunikation*, 3) *forberedelse og opfølgning på* hhv. *borgeraktiviteter* (ældreplejeområdet) eller *faglige mål og aktiviteter* (dagtilbudsområdet), 4) *intern mundtlig sparring og kommunikation*, 5) *uddannelse og kompetenceudvikling*, 6) *tilsyn og underretning*, 7) *administration og ledelse*, samt 8) *praktiske forhold og transport*. Der henvises til appendiks 5.1.1 og 5.1.2 for de komplette opgavekataloger.

¹⁴ AKVA står for afdækning og kvantificering af administrative opgaver.

Rambøll/Quartz' definition af kerneopgaven på ældreplejeområdet

Kerneopgaven på ældreplejeområdet er at fremme den enkelte ældre borgers livskvalitet ved at styrke borgerens mulighed for at kunne klare sig selv i dagligdagen og at tilgodese borgerens behov, der følger af sygdom, sociale problemer eller nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne.

Både opgavekategorierne ATA-tid, opgaverne vedrørende forberedelse og opfølgning på borgeraktiviteter samt sparring og kommunikation vurderes derfor enten at udgøre eller direkte at understøtte kerneopgaven. I tæt relation hertil og som yderligere understøttende aktiviteter for kerneopgaven hører opgaverne uddannelse og kompetenceudvikling, administration og ledelse, samt tilsyn.

Rambøll/Quartz' definition af kerneopgaven på dagtilbudsområdet

Kerneopgaven på dagtilbudsområdet er at sætte og udfylde rammerne for det enkelte barns trivsel og udvikling, i samspil med forældrene.

Opgavekategorierne ATA-tid, forældresamarbejde og opgaverne vedr. forberedelse og opfølgning på faglige mål og aktiviteter hører direkte under kerneopgaven. Understøttende aktiviteter for kerneopgaven er ligeledes uddannelse og kompetenceudvikling, administration og ledelse samt

Udgangspunkter for kortlægningen af reguleringen på statsligt niveau inden for hvert område er eksisterende viden om relevant statslig lovgivning, hvortil de relevante ressortministerier har indsendt notater med fagspecifik regulering. Kortlægningen af reguleringen på de øvrige niveauer (kommunalt, overenskomst og tilbudsspecifik) er primært afdækket ved hjælp af dokumenter og viden indsamlet fra interviews med forvaltning og tilbudsledere i kommunebesøgene. I denne kortlægning er identificeret en høj grad af variation i hhv. den kommunale udmøntning af den statslige regulering, øvrige kommunale regler samt tilbudsspecifikke krav. Dette kan forklares ved, at den enkelte kommune generelt har stor indflydelse på, hvordan den udmønter og implementerer den statslige regulering, mens der også er et væsentligt ledelsesrum i de enkelte tilbud. Derfor suppleres viden fra kommunebesøgene med desk research af eksisterende rapporter og kilder (herunder f.eks. AKVA-målinger, KORA rapporter, brugertidsmålinger samt fagrapporter udarbejdet af bl.a. KL). Resultatet af dataindsamlingen er en samlet bruttoliste over regulering på statsligt, kommunalt, overenskomst- og tilbudsniveau.

Definition af regulering i kulegravningsanalysen

"Regulering" forstås og omtales i rapporten i bred forstand. Det omfatter lovgivning fra staten, men også instrukser, retningslinjer, krav og politiske mål kommunalt og i de enkelte tilbud. Endelig omfatter regulering i denne brede forstand også overenskomster og lokalaftaler.

Opgave- og reguleringskatalogerne er efterfølgende blevet koblet, hvor reguleringer, som vurderes bindende og definerende for opgavens udførelse, kobles til relevante opgaver. Metoden for kobling af opgaver og regulering er beskrevet nærmere i appendiks 5.3. De endelige opgavekataloger, reguleringsoversigter og koblinger mellem opgaver og regulering kan findes i appendiks 5.1 og 5.2.

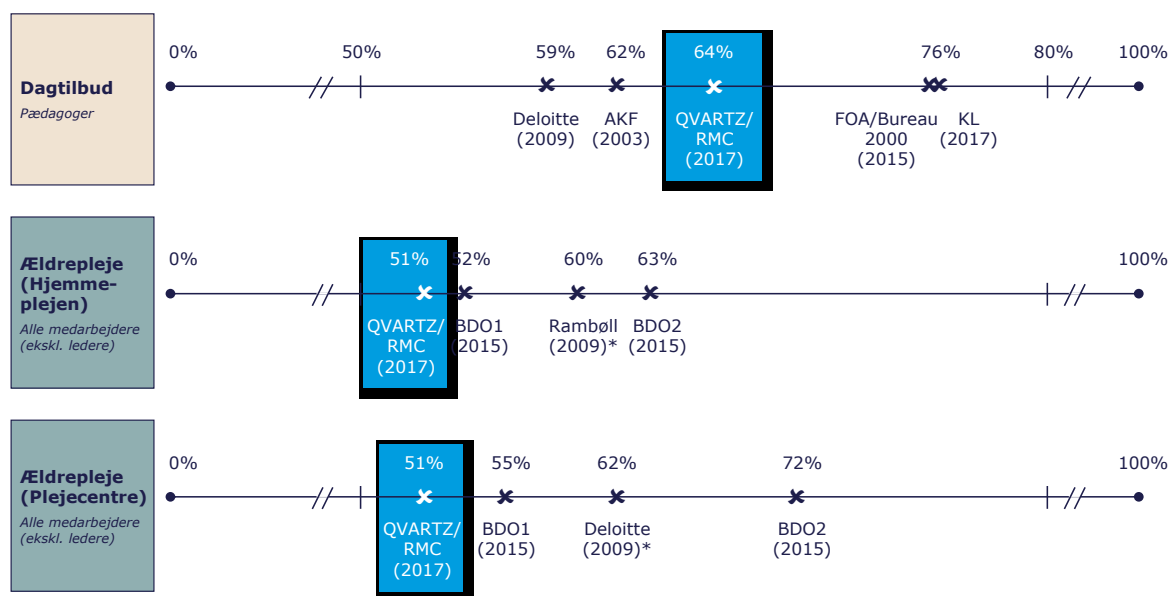
Tidskortlægning

Tidskortlægningen er gennemført i de enkelte tilbud under kommunebesøgene med opgavekatalogerne som grundlag. Tidsanvendelsen på de forskellige opgaver er indsamlet via workshops og interviews med ledere samt med et bredt udsnit af medarbejdere fra de forskellige medarbejdergrupper.

Der er valgt en workshopbaseret tilgang til at afdække tidsanvendelsen med udvalgte ledere og medarbejdere. Her er de interviewede blevet bedt om at vurdere deres tidsforbrug i en gennemsnitlig uge for de prædefinerede opgaver. Workshopmetodikken er fordelagtig af tre årsager. For det første giver den mulighed for at diskutere forståelsen af opgaverne med medarbejderne, hvilket øger præcisionen af tidsmålingen. For det andet sikres en retvisende tidsangivelse gennem kalibrering og diskussion af tidsforbrug mellem medarbejderne, og for det tredje sikres en bred dækning af medarbejdergrupperne, så resultaterne så vidt muligt kan generaliseres på landsplan. For en uddybende beskrivelse af metodikken bag og efterbehandlingen af tidsmålinger, se appendiks 5.6.

Tidsopgørelserne er efterfølgende trianguleret med andre lignende tidsundersøgelser for at validere resultaterne. En sammenligning med tidligere rapporter for begge velfærdsområder viser, at kulegravningsanalysens resultater stemmer godt overens med andre analyser, jf. figur 1.

Figur 1 Triangulering af Ansigt-til-Ansigt-tid med tidligere undersøgelser



* Angivet som vægtet gennemsnit baseret på fordeling af medarbejdergrupper på landsplan for at sikre sammenlignelighed
 Note: BDO's undersøgelser fra 2015 for ældreplejen er hver især baseret på observationer fra én kommune
 Kilde: Deloitte, AKF, FOA, KL, BDO og Rambøll/QVARTZ analyse

På dagtilbudsområdet ses, at *ATA-tiden* varierer mellem ~60-75 pct. pga. forskelle i metodiske antagelser mellem analyserne (f.eks. inklusion af sygefravær og forældrekontakt), herunder Deloitte (2009), AKF (2003), FOA (2015) og KL (2017). Ligeledes er der et relativt stort spænd i *ATA-tiden* på ældreplejeområdet på tværs af analyser, men kulegravningsanalysens resultater ligger i tråd med størstedelen af de tidligere analyser. Det store spænd kan forklares ved, at de sammenlignelige undersøgelser udført af BDO (2015) begge baserer sig på en enkelt kommune og dermed ikke tager højde for forskellig praksis på tværs af kommuner, samt at både Rambølls og Deloitte's analyser fra 2009 behandler sygefravær og kontakt og kommunikation anderledes end kulegravningsanalysen¹⁵. Dette er medvirkende til at give større udsving i resultaterne.

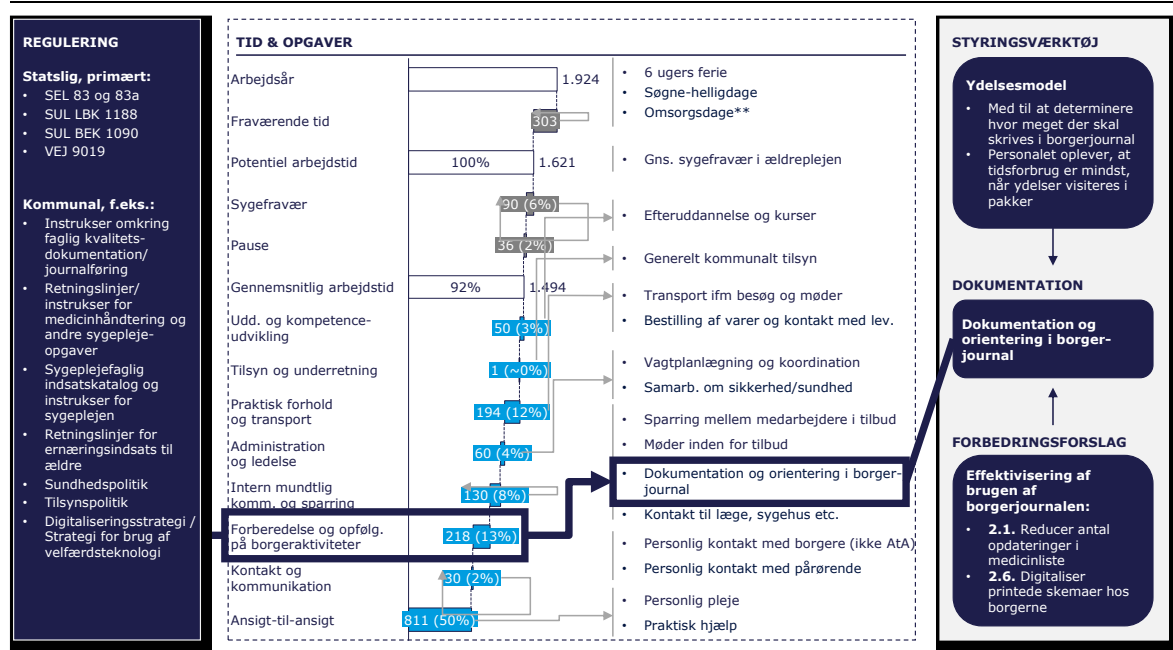
Kortlægning af styringsredskaber samt dokumentation

Styringskæden og de kortlagte styringsredskaber for hvert velfærdsområde – udvalgt i dialog med arbejdsgruppen – er kortlagt gennem indsamling af eksisterende viden om de formelle styringskrav fra reguleringskortlægningen samt viden om praksisser og implementering fra interviews på alle niveauer. Kortlægning af dokumentation tager udgangspunkt i en omfattende dokumentanalyse af i gennemsnit 30-50 indsamlede kommunale dokumenter fra hver af besøgs kommunerne, herunder eksempelvis kommunale strategier og politikker, funktionsbeskrivelser, instrukser, kvalitetsstandarder og vejledninger. Dette er suppleret med viden fra interviews med tilbudsledere og forvaltning.

¹⁵ I modsætning til kulegravningsanalysen inkluderer Rambøll (2009) og Deloitte (2009) kontakt og kommunikation i *ATA-tiden* og ekskluderer sygefravær

Sammenhæng mellem kulegravningsanalysens dele

Figur 2 Samspil mellem kulegravningsanalysens dele (eksempel fra ældreplejeområdet)



Note: Eksempel fra ældreplejeområdet
 Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

Figur 2 ovenfor illustrerer, hvordan kulegravningsanalysens delelementer hænger sammen, hvor kortlægningen af arbejdstiden udgør grundlaget. Figuren viser, hvordan kortlægningen af reguleringen på området, dokumentationspraksis samt styringsværktøjer kan kobles til medarbejdernes tidsanvendelse. Denne sammenhæng danner grundlag for at afgøre, om opgavernes rammer og tidsforbrug kan adresseres via ændringer i statslige, kommunale, overenskomst-mæssige eller tilbudsfastsatte regler og krav eller derimod justeringer i praksis og styringsmodel. Dette har stor betydning for de heraf resulterende forbedringsforslag og den foreslåede tilgang til implementering af disse.

I eksemplet ovenfor er opgaven *forberedelse og opfølgning på borgeraktiviteter* reguleret af statslig regulering og kommunal udmøntning af den statslige regulering, mens tidsanvendelsen ligeledes påvirkes af den lokale dokumentationspraksis og styringsværktøjer som eksempelvis den kommunale ydelsesmodel. For at frigøre medarbejdernes tid fra opgaver vedrørende dokumentation under *forberedelse og opfølgning på borgeraktiviteter* til mere ATA-tid, anbefales det bl.a. at *reducere antal opdateringer i medicinliste og digitalisere printede skemaer hos borgerne*, jf. forbedringsforslag 2.1 og 2.6.

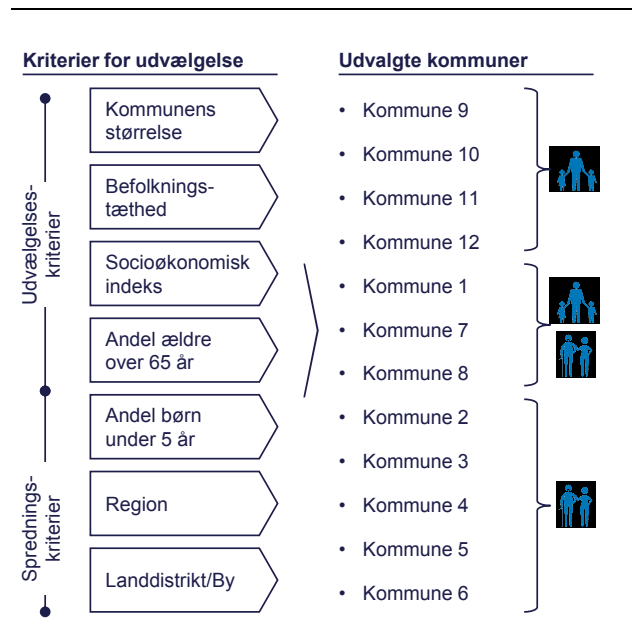
2.2 Udvalgelse af kommuner, tilbud og interviewpersoner

Analysen består af dataindsamling fra 12 danske kommuner. Kommuneudvælgelsen beror på tre kvantitative samt tre kvalitative udvælgelseskriterier, der beskrives i nærværende afsnit. Desuden beskrives udvælgelsen og repræsentativiteten af medarbejdergrupper og tilbudstyper samt den tilgang, der er brugt til at inkludere kommunerne i kulegravningsanalysen.

Udvælgelse af kommuner

I udvælgelsen af kommuner er landets 98 kommuner blevet inddelt i homogene segmenter ud fra tre udvælgelseskriterier. På begge velfærdsområder er kommunerne inddelt efter kommunens størrelse samt befolkningstæthed. På dagtilbudsområdet er kommunerne yderligere segmenteret efter kommunens socioøkonomiske indeks, mens kommunerne på ældreplejeområdet yderligere er segmenteret ud fra andelen af ældre i befolkningen. Kommunestørrelse kan have betydning for antallet af ledelseslag og dermed afstanden fra forvaltning til tilbud. Ved større kommuner kan der være et øget behov for skriftlighed for at oversætte kommunens ambitioner, der dermed kan afføde et øget krav til dokumentation på tilbuds niveau. Befolkningstætheden har særligt en betydning for transporttider og koordinationsindsatser i denne forbindelse, særligt på ældreplejeområdet. Derudover kan geografiske forhold påvirke andelen af private tilbud og mulighed for rekruttering af nødvendige faggrupper, der kan påvirke opgavetilrettelæggelse.

Figur 3 Udvalgelseskriterier af kommuner



Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

På ældreplejeområdet har andelen af ældre borgere betydning, da det påvirker omfanget af samt diversiteten i plejebehovet i tilbuddene. På dagtilbudsområdet er der ligeledes forskel på kommunernes socioøkonomiske sammensætning, som vil kunne påvirke den tid, de ansatte bruger på forskellige aktiviteter, f.eks. i forhold til sprogvurderinger eller specialpædagogisk bistand.

I tillæg til disse udvælgelseskriterier indgår desuden en række spredningskriterier, herunder andel børn under 5 år, region samt hvorvidt kommunen er en landdistrikts- eller en bykommune. Spredningskriterierne er med til at sikre spredning af de valgte kommuner på tværs af regioner, samt landdistrikts- og bykommuner. Ydermere er det væsentligt, at de udvalgte kommuner på dagtilbudsområdet besidder diversitet på andelen af børn under 5 år, da dette har betydning for behovet for og udbuddet af dagtilbud til børn.

I ovenstående proces er alle landets kommuner inddelt i 12 segmenter på hvert af de to områder. På ældreområdet omfatter et segment eksempelvis store kommuner¹⁶, med høj befolkningstæthed¹⁷ og med en høj andel ældre¹⁸. I udvælgelsen af kommuner til deltagelse i kulegravningsanalysen er der søgt variation på tværs disse segmenter. Det er således tilstræbt, at de udvalgte kommuner er repræsentative på tværs af parametre (udvælgelseskriterier), der antages at have betydning for organiseringen af kommunernes dagtilbuds- og ældreplejeområde. På baggrund af disse kriterier har 12 kommuner deltaget (se figur 3), hvoraf tre kommuner har fungeret som pilotkommuner og dermed deltaget i kulegravningsanalysen på både ældre- og dagtilbudsområdet. På ældreplejeområdet har yderligere 5 kommuner deltaget, mens yderligere 4 kommuner har deltaget på dagtilbudsområdet. Udvalget af kommuner til kulegravningsanalysen medvirker til, at opgørelserne af medarbejdernes tidsanvendelse kan generaliseres til nationalt niveau.

¹⁶ Kommunerne er inddelt efter befolkningsstørrelse. Små kommuner er defineret ved at have mindre end 29.500 indbyggere (svarende til 25. percentil), mellem kommuner er defineret ved at have et indbyggertal i intervallet 29.500-59.000, mens store kommuner er defineret ved at have et flere end 59.000 indbyggere (svarende til 75. percentil).

¹⁷ Medianen for befolkningstæthed på tværs af landets 98 kommuner er 115 indbyggere pr. km². Kommunerne inddeles i kommuner med hhv. høj og lav befolkningstæthed, efter om de har hhv. flere eller færre indbyggere pr. km² end medianen.

¹⁸ Medianen for andelen af ældre over 65 år i befolkningen er 20,7 pct. Kommunerne inddeles i kommuner med hhv. høj og lav andel ældre, efter om de har hhv. flere eller færre ældre indbyggere end medianen.

De udvalgte kommuner fik forud for besøgene tilsendt et brev fra projektgruppen, underskrevet af Digitaliseringsstyrelsen, der kort beskrev kulegravningsanalysens formål og omfang. I forlængelse heraf blev kommunerne kontaktet af en repræsentant fra projektgruppen, der i samarbejde med en udvalgt koordinator fra hver kommune tilrettelagde et program, som sikrede, at der i alle kommuner blev inkluderet det nødvendige antal medarbejdere fra forvaltnings- og tilbuds niveau efter opstillede spredningskriterier, med henblik på at sikre størst mulig spredning på medarbejdergrupper og tilbudstyper. I appendiks 5.5 findes en uddybende forklaring af besøgstilgangen.

Derudover har yderligere 19 kommuner på ældreplejeområdet og 15 kommuner på dagtilbudsområdet bidraget med input til validering af antagelserne bag potentialeberegninger gennem telefoninterviews med forvaltningschefer eller andre centralt placerede medarbejdere, udført i den sidste fase af kulegravningsanalysen.

Repræsentativitet og generaliserbarhed

Datagrundlaget er sammensat, så der så vidt muligt er sikret et dækkende udsnit af tilbudstyper og medarbejdergrupper på tværs af de udvalgte kommuner, se også ovenfor. Samlet set, er det derfor vurderingen, at analysens resultater kan generaliseres til nationalt niveau. Alle typer tilbud og medarbejdere er ikke inddraget i hver kommune, men kortlægningen er samlet set baseret på et dækkende udvalg af tilbud og medarbejdergrupper på både ældre- og dagtilbudsområdet. Tilbuddene blev udvalgt af de deltagende kommuner i dialog med projektgruppen. Der blev i udvælgelsen lagt vægt på at udvælge tilbud, som er gennemsnitlige eller repræsentative (dog ikke i snæver statistisk forstand) for tilbuddene i de enkelte kommuner, således at disse repræsenterer en for kommunen dækkende eller typisk sammensat brugergruppe, opgaveløsning og organisering.

Figur 4 Overblik over personer inddraget i kulegravningsanalysen

Medarbejderkategori	Total	Ældre	Dagtilbud	39 Workshops fordelt på 55 ældreplejetilbud	
Forvaltningschef	19	11	8	Sygeplejerske	19
Områdeleder	14	7	7	SOSU-Assistent	43
Tilbudsleder	72	42	30	SOSU-hjælper og andet fagligt personale	34
Administrativ medarbejder	9	1	8	Ergoterapeut	5
Økonomisk medarbejder	4	2	2	Fysioterapeut	5
It/data konsulent	2	2	N/A	Total	106
Kommunalpolitisk rep.	2	1	1	36 workshops fordelt på 60 dagtilbud	
Visitator	10	10	N/A	Pædagog	59
Pæd. konsulent	6	N/A	6	Pædagogmedhjælper	19
Dagplejeleder	6	N/A	6	Dagplejer	11
Total	144	76	68	Total	89

Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

Som det fremgår af figur 4 ovenfor, inddrager kulegravningsanalysen ~340 personer på tværs af ældreplejeområdet og dagtilbudsområdet. På ældreplejeområdet har kulegravningsanalysen involveret 34 personer på forvaltningsniveau, 42 tilbudsledere og 106 medarbejdere fordelt på 55 tilbud. Kulegravningsanalysen af dagtilbudsområdet involverer 38 personer på forvaltningsniveau, 30 tilbudsledere og 89 medarbejdere fordelt på 60 tilbud¹⁹.

¹⁹ Med antal *tilbud* på dagtilbudsområdet menes antallet af tilbudsmuligheder udbudt til hhv. 0-2 årige og 3-5/6 årige. I denne opgørelse anses aldersintegrerede institutioner som tællende for to tilbud, da daginstitutionen indeholder et tilbud både til 0-2 årige og et

Fordelingen af medarbejdergrupper lægger sig relativt tæt op ad fordelingen på landsplan, dog med en klar overvægt af tilbudsledere, eftersom lederne er interviewet i samtlige tilbud²⁰. For medarbejdergrupperne er der imidlertid opnået en fordeling, der er retvisende for den nationale fordeling, hvilket sikrer, at de samlede tidsopgørelser kan generaliseres til de øvrige kommuner i kommunesegmenterne. Inddragelse af repræsentanter fra forvaltningen, herunder forvaltningschefer, områdeledere, økonomiske og administrative medarbejdere, visitatorer, pædagogiske konsulenter mm., bidrager til at kvalificere analysen af styringskæden på de to områder samt eventuelle kommunale krav og regler. Forvaltningsinterviews har dermed bidraget med at give en forståelse af hele styringskæden fra det politiske niveau til medarbejderne i de enkelte tilbud.

Private og selvejende tilbud har været inddraget i mindre omfang som sammenlignende perspektivering på både ældreplejeområdet og dagtilbudsområdet (jf. kulegravningsanalysens afgrænsninger, afsnit 2.4). Den mindre stikprøve på private og selvejende institutioner har også betydet, at ikke alle medarbejdergrupper er nået i disse tilbudstyper²¹. Dette betyder, at der ikke kan drages entydige konklusioner på forskellen i tidsanvendelsen mellem kommunale, private og selvejende tilbud, men derimod udelukkende kommenteres på tendenser i forhold til ejerskabsformens påvirkning på tidsanvendelse. Resultaterne fra de private og selvejende tilbud vil derfor heller ikke blive generaliseret på landsplan.

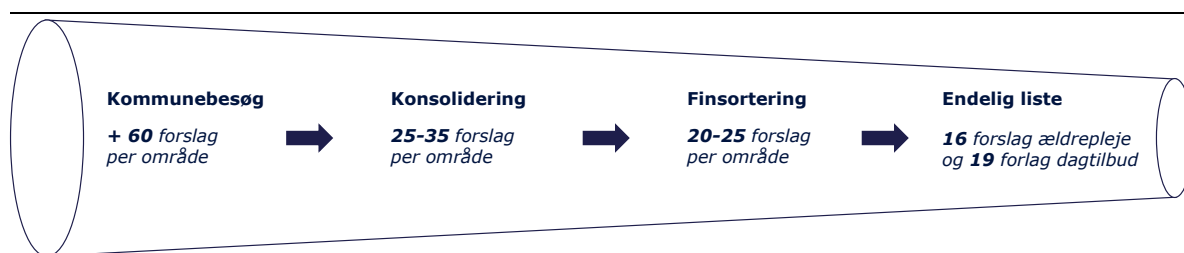
2.3 Udvalgelse af forbedringsforslag

For at sikre en reel frigørelse af tid for medarbejderne på tilbuddene, har det været afgørende at:

- 1) Identificere realiserbare forslag, som kan frigøre *ATA-tid*,
- 2) Vurdere generaliserbarheden i forhold til, om forslaget vil være egnet til udbredelse blandt tilbuddene og kommunerne, samt
- 3) Sikre, at forslaget ikke medfører forringelser i kvaliteten eller den samlede økonomi på området.

Under kommunebesøgene er der blevet identificeret over 60 forbedringsforslag på hvert område gennem medarbejderworkshops, lederinterviews og interviews med udvalgte medarbejdere i forvaltningerne. Herefter har forslagene gennemgået konsolideringsfase og en finsortering, hvor de er blevet vurderet og kvalitetssikret af eksperter fra konsulentteamet og projektgruppen, hvilket har ført til de endelige forslag på hvert område, se figur 5 nedenfor.

Figur 5 Overblik over personer inddraget i kulegravningsanalysen



Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

Forslagenes udbredelsesgrad og potentialer er i de fleste tilfælde vurderet på baggrund viden fra kommunebesøgene, intern ekspertviden samt input fra projektgruppen. Potentialerne er beregnet med udgangspunkt i fire faktorer: 1) sparet tid per medarbejder, 2) andel af medarbejdere, 3) andel af tilbud og 4) andel af kommuner, som forslaget er gældende for. For enkelte forbedringsforslag har opfølgende stikprøver i kommunerne været nødvendige for at sikre et tilstrækkeligt datagrundlag til

tilbud til 3-5/6 årige. Denne definition adskiller sig fra antal *daginstitutioner*, som typisk refererer til antallet af fysiske enheder, hvor aldersintegrerede institutioner ses som en samlet enhed.

²⁰ Se landsplansfordeling i afsnit 3.1 og 4.1

²¹ Ingen sygeplejersker eller fysio- og ergoterapeuter interviewet i private og selvejende ældretilbud og ingen medhjælpere/assistenter er interviewet i private og selvejende dagtilbud

beregningerne. Det har dog for to forslag på ældreplejeområdet og ni forslag på dagtilbudsområdet ikke været muligt at kvantificere potentialet, selvom forslagene vurderes at kunne frigøre tid.

I fortolkningen af potentialer er det vigtigt at have in mente, at formålet med kulegravningsanalysen er at frigøre eller flytte tid fra andre opgaver til *ATA-tid*. Dette betyder, at nogle potentialer baserer sig på, at opgaver i højere grad kan varetages i selskab med borgeren eller børnene, og dermed er der ikke tale om tid, som fuldt ud kan frigøres og bruges på en helt anden måde, men derimod at opgavens fokus flyttes og fortsat skal varetages inden for samme tidsramme. Et eksempel herpå kunne være dokumentation inden for ældreplejen, hvor det vurderes mere værdifuldt at dokumentere, mens medarbejderen er hos borgeren, således at borgeren kan inddrages og informationen dokumenteres tidsmæssigt tæt på faktisk observation.

Forbedringsforslagene dækker over alle medarbejdergrupper og tilbudsformer, men hovedparten af forslagene henvender sig mod de store medarbejdergrupper på hvert område (hhv. sygeplejersker, SOSU-assistenter og SOSU-hjælpere samt pædagoger, pædagogmedhjælpere og andet pædagogisk personale), hvor også de største potentialer findes.

Analysen har taget afsæt i tilbuddenes nuværende situation, hvilket betyder, at der ikke er taget højde for ændringer, der kommer som følge af implementeringen af f.eks. FSIII eller den nye dagtilbudslov, som forventes at træde i kraft i 2018. Der er dog eksplicit blevet taget højde for konsekvenserne af de tiltænkte ændringer i f.eks. dagtilbudsloven i udarbejdelsen og beskrivelsen af forbedringsforslagene.

I tillæg til forbedringsforslagene er der i forbindelse med dataindsamlingen løbende blevet noteret og beskrevet lovende praksisser, hvor kommuner eller enkelte tilbud har indført en tilgang eller metode til håndtering af statslige, kommunale eller lokale reguleringer, som har resulteret i en reduceret tidsforbrug. Lovende praksisser adskiller sig fra forbedringsforslagene ved at have et lavere modenhedsniveau, hvilket betyder, at praksisserne ikke nødvendigvis kan kvantificeres og kan rette sig mod færre aktører. En lovende praksis er ikke nødvendigvis en bedste praksis, men et eksempel på et allerede indført initiativ, hvor der potentielt kan frigøres tid. De lovende praksisser kan anvendes som inspiration for andre tilbud og kommuner og vil blive fremhævet løbende i rapporten som gode eksempler, hvor det er relevant.

2.4 Afgrænsninger af kulegravningsanalysen og inkluderede medarbejdergrupper

Kulegravningsanalysen af ældreplejeområdet og dagtilbudsområdet fokuserer i tidsopgørelsen på de største medarbejdergrupper inden for hvert område. Herudover inddrages yderligere medarbejdere på forvaltningsniveau, som bidrager til kortlægningen og forståelsen af betydningen af regulering, styring og dokumentationspraksis for medarbejdernes tidsanvendelse.

2.4.1 Afgrænsning på ældreplejeområdet

Kulegravningsanalysen af ældreplejeområdet har omfattet de medarbejdergrupper, der varetager pleje, hjemmesygepleje og genoptræning målrettet ældre borgere i eget hjem samt pleje, sygepleje og genoptræning målrettet ældre borgere på plejecentre. Kulegravningsanalysen omfatter primært kommunale plejeenheder og plejeboliger, mens private (herunder også friplejeboliger) tilbud er inkluderet i mindre omfang.

Kulegravningsanalysen omfatter de største medarbejdergrupper på ældreplejeområdet, dvs.:

- Social- og sundhedsassistenter og social- og sundhedshjælpere, der varetager plejeopgaver eller sygeplejefaglige opgaver i borgerens eget hjem eller på plejecentre,
- Sygeplejersker, der varetager sygeplejefaglige opgaver i borgerens eget hjem eller på plejecentre,
- Fysio- og ergoterapeuter, der forestår genoptræning af ældre enten i den ældres eget hjem, eller som er ansat på plejecentre og forestår genoptræning af ældre beboere,
- Centerledere, gruppeledere og afdelingsledere af hhv. plejecentre, hjemmepleje, hjemmesygepleje eller genoptræningstilbud.

Desuden er yderligere relevante personalegrupper blevet inddraget i forståelse af regulering og styringskæden samt for valideringen af tids-, regulerings- og opgaveroversigt. Disse grupper er bl.a. for-

valtningschefer på ældreplejeområdet, visitatorer, der sidder med visitering af relevante ydelser under SEL og SUL, kommunalpolitiske repræsentanter og administrative medarbejdere fra forvaltningen.

Med tilbud på ældreplejeområdet forstås hjemmepleje, hjemmesygepleje og genoptræning (SEL) målrettet ældre borgere (+65 år), der bor i eget hjem eller på plejecenter, samt genoptræning målrettet ældre borgere (+65 år), der bor på plejecentre, og som på grund af midlertidigt eller varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer har behov for støtte eller behandling, se også afsnit 3.3 om regulering for afgrænsning. Private leverandører og selvejende plejecentre samt friplejeboliger inddrages i mindre omfang som grundlag for en sammenlignende perspektivering. Medarbejdere på særskilte genoptræningstilbud indgår ikke som en del af kulegravningsanalysen.

2.4.2 Afgrænsning på dagtilbudsområdet

De relevante medarbejdere for kulegravningsanalysen har været de, der har opgaver direkte eller indirekte relateret til kerneopgaven; at styrke børns trivsel, læring og udvikling i dagtilbud inden for normalområdet (dvs. ikke specialområdet).

Kulegravningsanalysen omfatter de store medarbejdergrupper på dagtilbudsområdet (daginstitutioner og dagpleje), dvs.:

- Pædagoger, pædagogmedhjælpere og andet pædagogisk personale i dagtilbud,
- Dagplejere,
- Daglige ledere, pædagogiske ledere og souschefer.

Desuden er yderligere grupper blevet inddraget i forståelse af regulering og styringskæden samt udarbejdelse af bruttokatalog over forbedringsforslag. Disse grupper er bl.a. forvaltningschefer på dagtilbud, pædagogiske konsulenter, leder af dagplejen, dagplejepædagog, områdeledere (hvor relevant), kommunalpolitiske repræsentanter og AC-medarbejdere fra forvaltningen.

Som udgangspunkt omfatter kulegravningsanalysen kommunale dagtilbud, der drives og finansieres af det offentlige. Privatinstitutioner og selvejende dagtilbud er inddraget i mindre omfang, fortrinsvis som sammenlignende perspektivering. Private børnepassere er ikke inddraget i kulegravningsanalysen.

3. ÆLDREPLEJEOMRÅDET

Ældreplejeområdet oplever disse år en række forandringer, som stiller nye krav til de kommunale tilbud og måden, hvorpå medarbejderne i ældresektoren bruger deres tid. Der kommer flere borgere over 65 år, levealderen stiger, samtidig med at flere får multisygdom og komplekse plejebest. Udgifterne på området er stigende samlet set, men faldende pr. borger over 65 år. Som en del af udviklingen i sundhedsvæsenet siden kommunalreformen varetager kommunerne i dag samtidigt flere komplekse opgaver på sundhedsområdet inden for bl.a. forebyggelse og rehabilitering. Derudover er området karakteriseret ved i de senere år at have haft stadigt større politisk bevågenhed og samtidig oplevet et stadigt stigende fokus på professionalisering og levering af kvalitet i plejen og omsorgen for ældre borgere.

Kapitlet indleder med at skabe et overblik over, hvordan ældreplejeområdet ser ud i Danmark. Dernæst præsenteres og analyseres resultaterne af kulegravningsanalysens tidsmåling blandt de forskellige medarbejdergrupper i ældreplejen. I forlængelse heraf følger særskilte afsnit, der analyserer de overordnede rammefaktorer, som påvirker arbejdstidsanvendelsen i tilbuddene, herunder regulering af området, krav til dokumentation, lokal styring og arbejdstilrettelæggelse. Hvert afsnit afsluttes med et eller flere forbedringsforslag, som er identificeret i kulegravningsanalysen. Kapitlet afsluttes med et afsnit om mulighederne for implementering af de forskellige forbedringsforslag.

3.1 Ældreplejeområdet i Danmark

- ~10 pct. af befolkningen over 65 år modtager hjemmepleje og/eller hjemmesygepleje. Desuden bor ~9 pct. på plejehjem, ~89 pct. bor i plejeboliger og 2 pct. i triplejeboliger.
- De samlede lønomkostninger på ældreplejeområdet, inden for kulegravningsanalysens scope, er beregnet til ~36,2 mia. kr. i 2016, hvoraf SOSU-hjælpere og andet fagligt personale udgør 49 pct., SOSU-assistenter 34 pct., sygeplejersker 11 pct., fysio- og ergoterapeuter 1 pct. og ledere 5 pct. (se note nedenfor).

Borgere, der modtager praktisk hjælp, personlig pleje og/eller madservice i eget hjem, har frit valg af leverandør, hvorfor der både er kommunale og private leverandører på hjemmeplejeområdet. På plejeboligområdet findes både kommunale, private og selvejende plejecentre. Der findes ingen komplet opgørelse over antallet af kommunale, selvejende og private tilbud på ældreplejeområdet, da begrebet *tilbud* er mere flydende på ældreplejeområdet end for f.eks. dagtilbudsområdet.

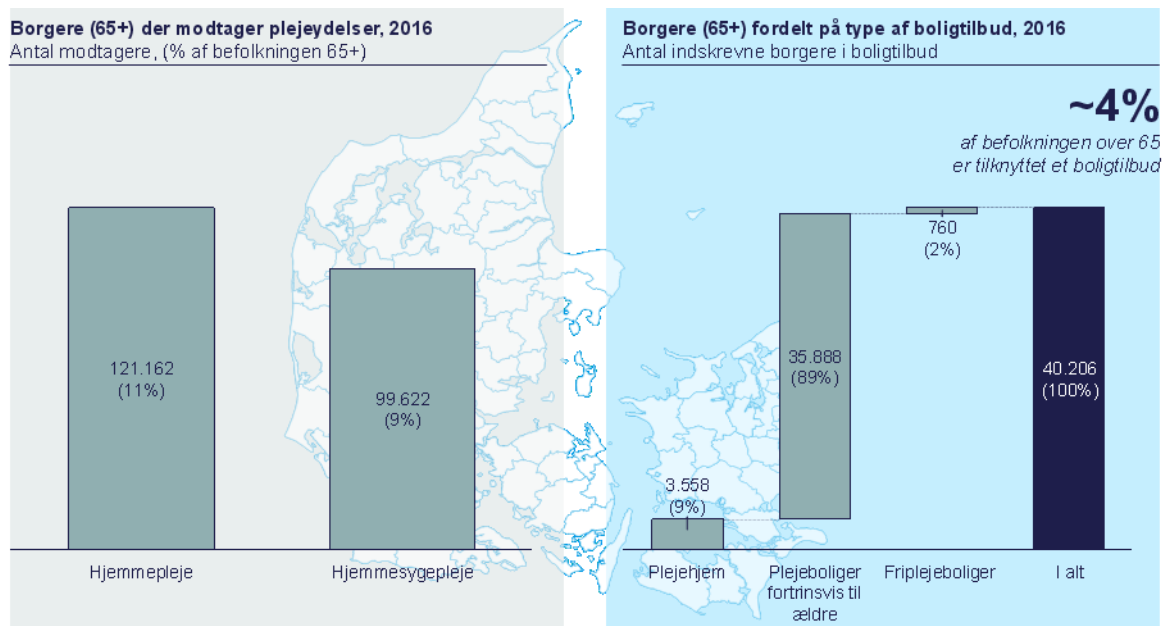
I figur 6 nedenfor ses hvor mange borgere i Danmark over 65 år, der modtager plejeydelser, og som bor i boligtilbud. Omkring ~10 pct. af befolkningen over 65 år modtager hjemmepleje, og det samme gør sig gældende for hjemmesygepleje.

Som det fremgår af figur 7 på næste side, er omkring to tredjedele af pleje- og omsorgspersonalet ansat i det kommunale og resten i det private. SSH'er udgør over 50 pct. af medarbejderstyrken på ældreplejeområdet med omkring 48.000 årsværk, og den næststørste gruppe er SSA'er med omkring 29.000. Sygeplejersker udgør 10 pct., mens ledere samt fysio- og ergoterapeuter blot udgør hhv. 4 pct. og 1 pct.

De samlede lønomkostninger på ældreplejeområdet er på ~36,2 mia. kr. i 2016, hvoraf SOSU-hjælpere og andet fagligt personale udgør 49 pct., SOSU-assistenter 34 pct., sygeplejersker 11 pct., fysio- og ergoterapeuter 1 pct. og ledere 5 pct.²².

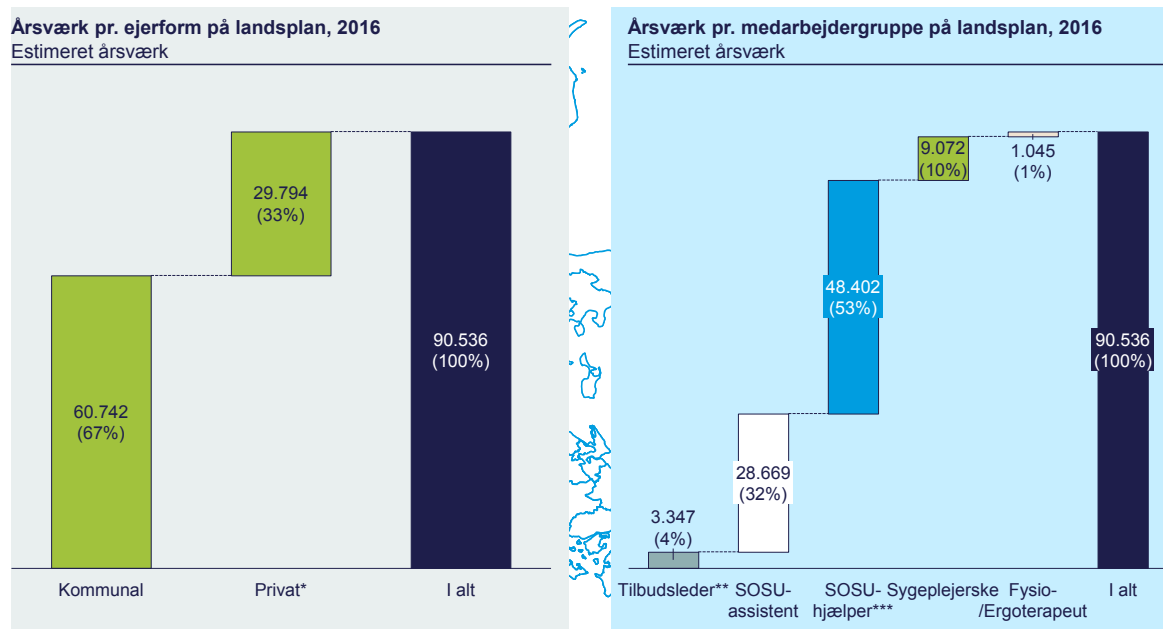
²² Lønomkostninger er beregnet på baggrund af estimerede årsværk (vist i figur 7) og gennemsnitsløn pr. medarbejdergrupper fra KRL i de deltagende kommuner, pr. juli 2017. Gennemsnitslønnen er baseret på et vægtet gennemsnit af lønomkostninger til offentlige og private ansatte. Konti 5.32.35 (Hjælpebidler, forbrugsgoder, boligindretning og befordring) og 5.32.37 (Plejevederlag og hjælp til sygeartikler o. lign. ved pasning af døende i eget hjem) medtages ikke, ligesom der kun inkluderes stillingskategorier, der er i kulegravningsanalysens scope. Der er anvendt en fordelingsnøgle, som blev udarbejdet i 2007 af det daværende SM, FM og KL, efter hvilken 82,5 pct. henføres til ældreområdet, og 17,5 pct. henføres til handicapområdet (<http://budregn.oim.dk/media/18513/endelig-afrapportering-vedr-udgifter-til-aeldre-og-personer-med-handicap-mv.pdf>),

Figur 6 Modtagere af ældreplejeydelser i Danmark



Kilde: DST AED023, HJSP01, RESI01, AED08, Rambøll/QVARTZ analyse. (DST gør opmærksom på varierende registrering på HJSP01).

Figur 7 Antal medarbejdere på ældreplejeområdet



* Inkluderer privat hjemmepleje, private/selvejende plejecentre og friplejeboliger

** Inkluderer centerledere, afdelingsledere, ledere af hjemmeplejen og ledere af sygeplejen

*** Inkluderer andet fagligt personale

Kilde: KRL (2016), Rambøll/QVARTZ analyse

3.2 Arbejdstidsanvendelse og forklaringsfaktorer bag

Medarbejderne i ældreplejen bruger ca. halvdelen af tiden med borgerne. Dette kan øges ved at fjerne uhensigtsmæssige krav om dokumentation og forbedre arbejdstilrettelæggelsen.

Kulegravningsanalysens hovedobservationer:

- På tværs af medarbejdergrupperne (inkl. ledere) ligger ansigt-til-ansigt-tiden (*ATA-tiden*) i forhold til borgerne på gennemsnitligt ~50 pct. af arbejdstiden. SSH'ere har den højeste *ATA-tid* på 57 pct. efterfulgt af fysio- og ergoterapeuter, SSA'ere og sygeplejersker med hhv. 51 pct., 46 pct. og 44 pct.
- SSH'ere tager sig primært af ydelser relateret til serviceloven (SEL) og i et mindre omfang af ydelser relateret til sundhedsloven (SUL), sygeplejersker varetager hovedsageligt opgaver relateret til SUL mens SSA'ernes og fysio- og ergoterapeuternes opgaver er nogenlunde ligeligt fordelt mellem SEL og SUL. Lederne har forventeligt den laveste *ATA-tid*, og de bruger, qua deres funktion, mest tid på administrations- og ledelsesopgaver.
- Opgaver relateret til dokumentation og borgeropfølgninger samt praktiske forhold og transport udgør for medarbejderne den største andel af *ikke-ATA-tid*, svarende til henholdsvis 13 pct. og 12 pct. af den totale arbejdstid.

Vurdering af tidsanvendelsen på ældreplejeområdet:

- I en analyse og vurdering af arbejdstidsanvendelsen for forskellige medarbejdergrupper på ældreplejeområdet er det vigtigt at se arbejdstidsanvendelsen i lyset af strukturelle rammevilkår, herunder de ældre borgers døgnrytme (f.eks. hviletid), hvilket sætter rammerne for den mulige *ATA-tid*. Derudover har de ældre borgere på plejecenter faste spisetider flere gange om dagen, hvilket er rammesættende for planlægningen og indholdet af *ATA-tiden*.
- Generelt set påvirkes hele sektoren af den demografiske udvikling, hvor andelen af ældre i befolkningen er stigende, og de ældre har stadigt mere komplekse behov. Som en del af udviklingen i sundhedsvæsenet siden kommunalreformen varetager kommunerne i dag flere komplekse opgaver på sundhedsområdet inden for blandt andet forebyggelse og genoptræning. Dette har blandt andet øget behovet for dokumentation. Herudover er tidsanvendelsen påvirket af borgernes døgnrytmer i forhold til, hvornår der skal leveres *ATA-tid*, og hvornår der ikke kan, ligesom geografi, særligt i landdistriktskommunerne, er bestemmende for transporttiden for de udkørende medarbejdere.
- Den øvrige tidsanvendelse, som ikke går til *ATA* med borgeren, er primært drevet af:
 - A. Den statslige regulering og udmøntningen af reguleringen på kommunalt plan, herunder yderligere kommunale og lokalt fastsatte krav til opgaveløsningen,
 - B. Data- og dokumentationsopgaver i de enkelte tilbud,
 - C. Den kommunale styring og ledelse af området som kan påvirke behovet for og omfanget af blandt andet dokumentation og guide tidsanvendelsen på visse opgaver,
 - D. Den lokale arbejdstilrettelæggelse i tilbuddene.

Det vurderes, at især dokumentationsopgaver samt arbejdstilrettelæggelsen vedrørende praktiske forhold og transport kan forenkles og optimeres.

Indeværende afsnit vil præsentere kulegravningsanalysens resultater på tidsanvendelsen for de største medarbejdergrupper på ældreplejeområdet og forklare eventuel variation mellem medarbejdergrupper.

3.2.1 Kortlægning af tidsanvendelsen for største medarbejdergrupper, inkl. ledere

En stor del af personalet på ældreplejeområdet er ansat på deltid, og kulegravningsanalysen viser, at en gennemsnitlig arbejdsuge på tværs af medarbejdergrupperne (ekskl. ledere) er på 33-34 timer pr.

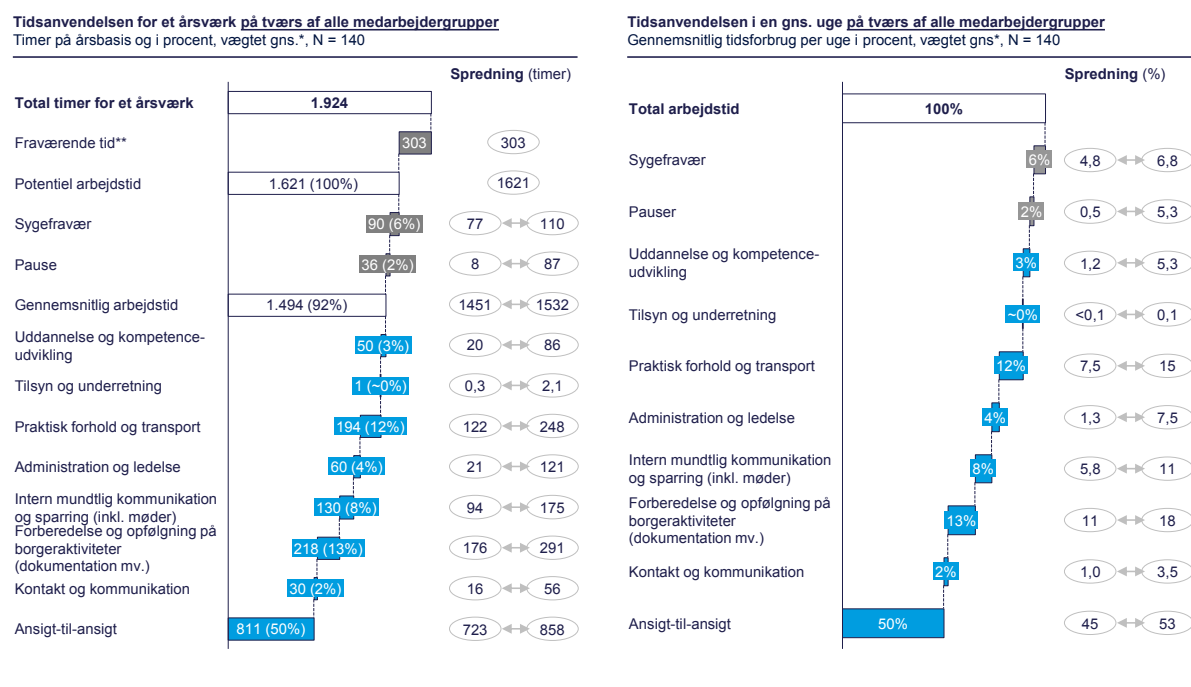
uge (se appendiks 5.6.1.A). I det følgende er den procentvise fordeling på forskellige opgaver beskrevet²³.

Analysen af medarbejdergruppernes tidsforbrug har til hensigt at afdække potentielle forbedringer og dermed frigørelse af tid inden for ni primære opgavekategorier:

- 1) *ATA-tid* omfatter al tid brugt direkte sammen med borgeren herunder personlig pleje, praktisk hjælp, undersøgelse og genoptræning,
- 2) *Kontakt og kommunikation* omfatter kontakt med borgere, der ikke gives i forbindelse med egentlige visitationsbesøg, samt al kontakt med pårørende,
- 3) *Forberedelse og opfølgning på borgeraktiviteter* indeholder blandt andet dokumentationsopgaver og medicinhandling, som ikke udføres sammen med borgeren, samt kommunikation med læger, sygehuse og andre sundhedsfaglige samarbejdspartnere,
- 4) *Intern mundtlig sparring og kommunikation* inkluderer interne møder og daglig sparring mellem medarbejdere og ledere,
- 5) *Administration og ledelse* omfatter blandt andet vagtplanlægning, budgetopfølgning og andre økonomiske opgaver, håndtering af personaleflow og arbejdsmiljø,
- 6) *Praktiske forhold og transport* indebærer alle praktiske gøremål væk fra borgeren såsom rengøring, varebestilling og klargøring af mad og naturligvis transport i forbindelse med besøg eller møder,
- 7) *Tilsyn og underretning* dækker over det generelle kommunale tilsyn af kerneopgaven samt andre kommunale og statslige tilsyn (f.eks. brandtilsyn, fødevaretilsyn, embedslægetilsyn mm.),
- 8) *Uddannelse og kompetenceudvikling* inkluderer ud over efteruddannelse og kurser også medarbejdere og lederes MUS/LUS samtaler samt vejledning af elever og praktikanter,
- 9) *Sygefravær* er baseret på det gennemsnitlige sygefravær for hver medarbejdergruppe i besøgskommunerne.

De ni opgavekategorier danner rammen for nedenstående tidstrapper opgjort for et årsværk og en gennemsnitlig uge på tværs af medarbejdergrupper (se figur 8) samt en gennemsnitlig uge for hver medarbejdergruppe (se figur 9).

²³ Forskellige ugelængder er standardiseret ved at sætte registrerede tidsangivelser til samme niveau (37 timer) og dermed bevare det procentvise forhold mellem opgaver. Derfor vises de ugentlige tidsopgørelser udelukkende i procent, hvor forholdet mellem opgaver kan benyttes på hvilket som helst timetal i en given uge.

Figur 8 Opgørelse af tidsanvendelsen for medarbejdergrupper på ældreplejeområdet inkl. ledere

* Vægtet med den procentvise fordeling af medarbejdergrupper i besøgte kommuner

** 6 ugers ferie, sogne-helligdage for 2017 (inkl. 0,5 dag for hhv. Grundlovsdag og 1. maj) og omsorgsdage (2 pr. medarbejder)

Note: Den årlige tidsopgørelse (venstre) tager udgangspunkt i en standardiseret 37-timers uge

Kilde: Workshops, interviews, KRL årsværk og sygefraværersdata, Rambøll/QVARTZ analyse

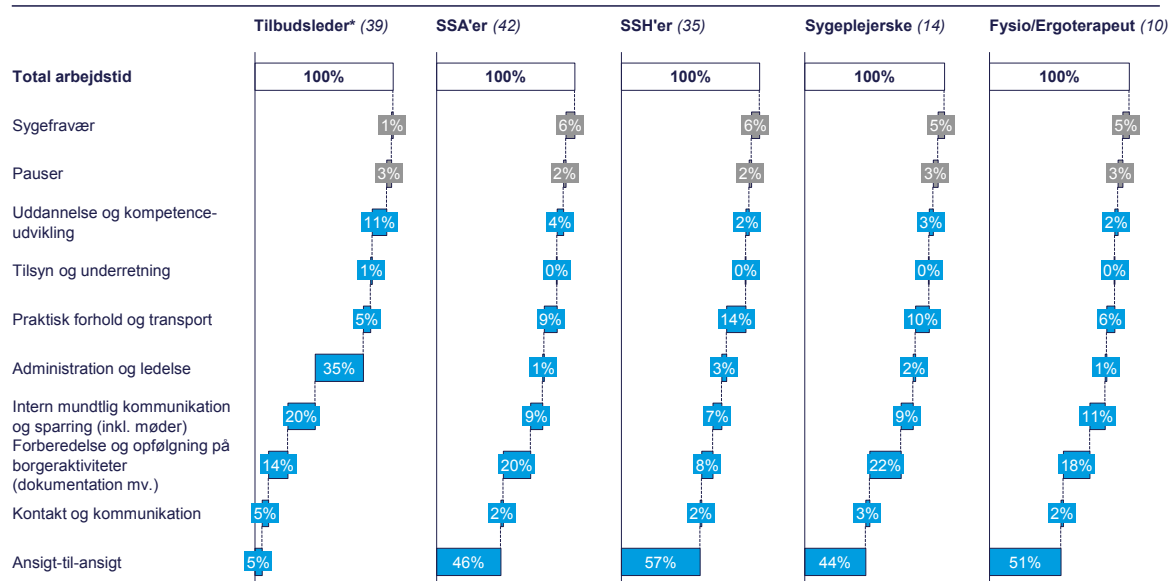
Halvdelen af arbejdsugen er ATA-tid: Som det fremgår af figur 8, bruger medarbejdergrupperne, inkl. ledere, 50 pct. af deres ugentlige tid sammen med borgeren, dvs. til at hjælpe og støtte borgerne i forhold til de behov, de måtte have. Den øvrige arbejdstid går primært til understøttende opgaver i forhold til borgeraktiviteterne såsom dokumentation og opfølgning (13 pct.), praktiske opgaver og transport (12 pct.) samt intern sparring og kommunikation (8 pct.).

Særligt dokumentationstid varierer mellem medarbejdergrupper: I forskellene mellem medarbejdergrupper (se figur 9 nedenfor) ses, at SSH'er har mest ATA-tid svarende til 57 pct., efterfulgt af fysio- og ergoterapeuter, SSA'er og sygeplejersker med hhv. 51 pct., 46 pct. og 44 pct. Sygeplejersker, SSA'ere og fysio- og ergoterapeuter bruger mest tid på dokumentation og borgeropfølgning svarende til hhv. 22 pct., 20 pct. og 18 pct., mens SSH'ere bruger 8 pct. Alle medarbejdergrupperne bruger relativt meget tid på den mundtlige sparring og møder internt i tilbuddene fra 7-11 pct. for medarbejderne og 20 pct. for lederne.

Ledelse indebærer mindre ATA-tid: Lederne bruger forventeligt mindst tid sammen med borgeren (ATA) og anvender, qua deres funktion, i stedet tiden på ledelsesmæssige opgaver, såsom den interne sparring og mødeaktiviteter, administration samt dokumentation og opfølgningsopgaver. Lederne bruger også mest tid på *uddannelse og kompetenceudvikling*, heri ligger blandt andet afholdelse af medarbejderudviklingssamtaler (MUS), som udgør 11 pct. i en gennemsnitlig uge mod medarbejdernes 2-4 pct.

Figur 9 Opgørelse af tidsanvendelsen pr. medarbejdergruppe

Tidsanvendelsen i en gennemsnitlig arbejdsuge fordelt på medarbejdergrupper i både udkørende og ikke-udkørende tilbud
Gennemsnitlig tidsforbrug per uge i procent, (N)



* Inkluderer centerledere, grupeledere, afdelingsledere, ledere af hjemmeplejen og ledere af sygeplejen
Kilde: Workshops, interviews, KRL årsværk og sygefraværdata, Rambøll/QVARTZ analyse

Opgavesnit mellem SSH'ere, SSA'ere og sygeplejersker påvirker ATA-tid: Kulegravningsanalysen viser, at SSH'ere primært tager sig af ydelser relateret til SEL, herunder personlig pleje og praktisk hjælp (jf. appendiks 5.7.1.V) og har derudover i mindre omfang arbejdsopgaver relateret til SUL. Sygeplejersker tager sig omvendt primært af opgaver relateret til SUL såsom undersøgelse, vejledning og behandling (jf. appendiks 5.7.1.AC), mens SSA'ernes og fysio- og ergoterapeuternes opgaver er nogenlunde ligeligt fordelt mellem SEL og SUL-ydelser (jf. appendiks 5.7.1.P og 5.7.1.AI). Dette bidrager til at forklare, at sygeplejersker, SSA'er og fysio- og ergoterapeuter bruger mere tid på dokumentation og borgeropfølgning, da mange skriftlige dokumentationsopgaver er bundet op på opgaver efter sundhedslovgivningen, hvilket uddybes i afsnit 3.4.1 vedrørende dokumentation. De største potentialer for mindre dokumentation er derfor også at finde blandt disse medarbejdergrupper.

Omfanget af sundhedslovsydelser, der udføres af SSA'erne/SSH'erne, afhænger dog af den enkelte kommunes fokus og tilgang til arbejdstilrettelæggelse. Opgaver fra SUL varetages i praksis ofte af sygeplejersker i kommunen. Der er ikke noget krav i lovgivningen om, at det som udgangspunkt er en sygeplejerske, der skal løse en opgave fra SUL til en ældre borger. I praksis i besøgs kommunerne er det dog sådan, at de i udgangspunktet har tilrettelagt opgaverne i relation til SUL som en sygeplejerskeopgave. Det er derfor beskrevet i den relevante arbejdsgangsbeskrivelse, hvis man mener, at andre faggrupper skal varetage opgaven, og hvordan dette i så fald skal foregå. Her spiller blandt andet faktorer som kompetenceprofiler, medarbejdersammensætning og organisering af sygeplejen en rolle.

Den største dokumentationsopgave ligger i den løbende dokumentation og orientering i journalen, som er omdrejningspunktet for det daglige arbejde. Derudover ses en forskel i, hvilke andre underopgaver hver medarbejdergruppe især bruger tid på. SSH'ere bruger primært tid på at orientere sig i og evt. skrive om ændringer hos borgeren i journalen, hvorimod SSA'ere i højere grad handler på ændringerne og derfor også tager sig meget af kontakt til praktiserende læge eller sygehus samt af håndtering af medicin (jf. appendiks 5.7.1.R). Ligeledes bruger sygeplejersken en stor del af den resterende forberedelsestid på kontakt til praktiserende læge eller sygehus (jf. appendiks 5.7.1.AE). Det er dog ikke opgaver, der anses som værende understøttende for det faglige arbejde (f.eks. ventetid i telefonen og uhensigtsmæssige lange udredninger).

Fysio- og ergoterapeuter har fokus på genoptræning: Fysio- og ergoterapeuternes tidsanvendelse²⁴ inden for opgavekategorierne afviger i forhold til de andre medarbejdergrupper, da deres kerneydelse er anderledes end det øvrige pleje- og sundhedspersonale. *ATA-tiden* for fysio- og ergoterapeuter anvendes ikke overraskende primært på træning af basale færdigheder og genoptræning (jf. appendiks 5.7.1.AI), mens dokumentationsopgaver, i højere grad end for andre medarbejdergrupper, omfatter udfyldelse af lovpligtige skemaer og ansøgninger om hjælpemidler (jf. appendiks 5.7.1.AJ).

Ledere varetager primært administrative opgaver og sparring med medarbejdere: Lederens *ATA-tid* består primært af socialpædagogiske aktiviteter (jf. appendiks 5.7.1.M) – herunder de daglige samtaler med borgeren, som plejecenterlederen eksempelvis ofte har under sin runde på stuerne eller i forbindelse med måltider. Omkring halvdelen af den tid, lederen bruger på forberedelse og borgeropfølgning, kan tillægges kommunalt prioriterede projekter og indsatser, såsom særlige indsatser i forhold til et sundhedsområde f.eks. demens (jf. appendiks 5.7.1.N).

De administrative opgaver, der tager mest tid for lederne, er generelle økonomiske og administrative opgaver relateret til budgetopfølgning og ledelsesinformation, håndtering af personaleflow samt vagtplanlægning (jf. appendiks 5.7.1.O).

- **Det største potentiale for mindre dokumentation er at finde hos sygeplejersker, SSA'ere og fysio- og ergoterapeuter**, som alle beskæftiger sig med SUL-ydelser i større eller mindre omfang, og bruger mest tid på dokumentations- og opfølgningsopgaver.
- **Ledere bruger meget tid på administrative opgaver** særligt ifm. budgetopfølgning, ledelsesinformation og vagtplanlægning
- **Optimering af praktiske forhold og transport samt den mundtlige interne sparring (inkl. møder)** er relevant for alle medarbejderne, eftersom dette er de to næststørste opgavekategorier uden for *ATA-tid* efter forberedelse og opfølgning, hvor der samtidig er betydelig variation i tidsanvendelsen mellem kommuner og tilbud.

3.2.2 Tid anvendelse på tværs af ejerskabsform og tilbudstype

Kulegravningsanalysen har til sammenligning inddraget enkelte *selvejende og private tilbud* for at vurdere, om tidsanvendelsen kan være drevet af ejerskabsforhold. Sammenligningen på tværs af ejerforhold baseres udelukkende på SSH'eres, SSA'eres og lederes tidsanvendelse for at gøre resultaterne sammenlignelige, idet ingen sygeplejersker eller fysio- og ergoterapeuter er interviewet i private og selvejende tilbud.

Kulegravningsanalysen kan ikke entydigt vurdere, om ejerskabsform driver tid: I appendiks 5.7.1.G ses, at den gennemsnitlige *ATA-tid* er højest i de kommunale tilbud på 51 pct. I private/selvejende ligger den på 46 pct. med en spredning på hhv. 45-55 og 41-48 pct. mellem besøgs-kommuner. Denne forskel bunder formentlig delvist i, at flere af de interviewede private og selvejende tilbud havde udvalgt interviewpersoner med særlige ansvarsområder, som skævvrider billedet af tidsanvendelsen. Interviewene afslørede således, at man, især i det private, typisk budgetterer med en *ATA-tid* på min. 50-60 pct., hvormed *ATA-tiden* må antages at være relativt ens i kommunale og private/selvejende tilbud. På baggrund af det foreliggende datagrundlag må det konkluderes, at det ikke er muligt at vurdere entydigt, om tidsanvendelsen er drevet af ejerskabsform.

Udkørende tilbud bruger mindre tid på forberedelse og dokumentation: Ud over ejerforhold har kulegravningsanalysen søgt at afdække, om tidsanvendelsen varierer afhængig af *tilbudstypen* – særligt udkørende (hjemmeplejen og hjemmesygeplejen) og ikke-udkørende tilbud (plejecentre og dagscentre, herunder rehabiliterings- og aflastningspladser samt plejeboliger). Den største forskel mellem udkørende og ikke-udkørende tilbud ligger i tiden brugt på forberedelse og dokumentation på hhv. 11 pct. og 16 pct. (se appendiks 5.7.1.H). Denne forskel bunder primært i, at man i ikke-udkørende tilbud

²⁴ Fysio- og ergoterapeuter behandles som en samlet kategori, da der ikke er væsentlig forskel i deres tidsanvendelse på de definerede opgavetyper.

bruger mere tid på dokumentation i journal samt håndtering af medicin (jf. appendiks 5.7.1.J), da borgerne naturligt har flere komplekse funktionsnedsættelser og har behov for flere indsatser, når de bor på plejecentre frem for eget hjem. Medarbejderne i de udkørende tilbud dokumenterer mindre, da de oplever færre afvigelser i den enkelte borgers indsats (jf. afsnit 3.3 dokumenteres der alene ved afvigelser). Herudover dokumenterer de mere på farten og anvender i højere grad mobile devices. Det betyder også, at potentialet for at reducere dokumentationstiden ved at øge brugen af mobile devices og større borgerinddragelse, jf. forbedringsforslag 2.6, er størst for medarbejderne i ikke-udkørende tilbud.

Tidsanvendelsen for praktiske opgaver og transport er ens for udkørende og ikke-udkørende, men fordelingen af praktiske opgaver versus transport er forskellig. De udkørende tilbud bruger som forventet primært tid på transport, hvorimod de ikke-udkørende bruger tiden på praktiske opgaver (eksempelvis rengøring/opvask i fællesarealer) og klargøring af mad (jf. appendiks 5.7.1.K). Begge dele kan dog med fordel reduceres ved bl.a. at anvende velfærdsteknologi i højere grad, som det fremgår af forbedringsforslag 4.1. Som forventet bruger de udkørende medarbejdere også mere tid på vagtplanlægning end de ikke-udkørende medarbejdere – hhv. 3 pct. og 1 pct. af arbejdstiden (jf. appendiks 5.7.1.L), eftersom der i deres dagsprogram er en større volumen og derfor også mulighed for større udsving og koordination.

De ikke-udkørende medarbejdere bruger mere af *ATA-tiden* på socialpædagogiske aktiviteter end de udkørende, eftersom medarbejderne deltager i flere måltider og borgeraktiviteter i pleje- og dagscentre, mens de udkørende bruger mere tid på rehabiliteringsforløb for at sikre, at borgerne kan klare sig i eget hjem (jf. appendiks 5.7.1.I).

3.2.3 Væsentlige rammevilkår og forklaringsfaktorer for tidsanvendelsen

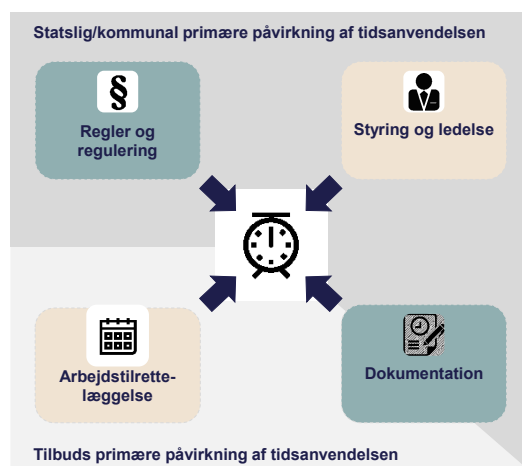
Det er vigtigt at have in mente, at arbejdstidsanvendelsen i et vist omfang påvirkes af nogle mere strukturelle rammevilkår, som ikke er fokus for denne analyse at ændre på.

Først og fremmest påvirkes området af den demografiske udvikling, hvor andelen af ældre i befolkningen er stigende. Som en del af udviklingen i sundhedsvæsenet siden kommunalreformen varetager kommunerne i dag flere komplekse opgaver på sundhedsområdet inden for blandt andet forebyggelse og rehabilitering. Dette øger blandt andet behovet for dokumentation, da mængden af sundhedsfaglige opgaver og SUL-ydelser øges. Derfor har det været en naturlig udvikling, at dokumentationsopgaver bliver mere omfattende, i takt med at borgernes kompleksitet stiger. Herudover er tidsanvendelsen påvirket af borgernes tilnærmelsesvist faste døgnrytmer, hvilket betyder, at der vil være en række opgaver, som typisk foregår på et bestemt tidspunkt af dagen. Endelig er geografi, særligt i landdistriktkommunerne, bestemmende for transporttiden for de udkørende medarbejdere. Der kan naturligvis optimeres på kørselsplanlægningen og ruter, men der vil altid være et minimum af transport, som ikke kan reduceres yderligere, og som tager tid fra borgeren.

Som det fremgår af figur 8 i starten af afsnittet, ses en vis variation i arbejdstidsanvendelsen på tværs af de besøgte kommuner især inden for: *administration og ledelse, intern mundtlig kommunikation og sparing, praktiske opgaver samt uddannelse og kompetenceudvikling*. Denne variation indikerer, at kommuner og tilbud håndterer opgaverne forskelligt og dermed kan optimere den øvrige tidsanvendelse med henblik på at øge *ATA-tiden*.

Tidsanvendelsen er drevet af opgaver, som stammer fra:

A) den statslige lovgivning, kommunale udmøntning og regulering, samt overenskomster eller tilbuds lokalt fastsatte krav. Reguleringernes indflydelse på tidsanvendelsen beskrives og vurderes i afsnit 3.3.



B) dokumentationsopgaver i de enkelte tilbud, som primært drives af tid brugt på løbende dokumentation og orientering i journalen. Variationen mellem kommuner viser en relativt stor spredning i tidsanvendelsen for især SSA'ere og sygeplejersker (jf. appendiks 5.7.1.R og 5.7.1.AE), hvilket indikerer, at nogle kommuner har identificeret mere effektive metoder at dokumentere på. De forskellige typer af dokumentation, som pålægges fra statsligt og kommunalt hold, og deres påvirkning på tidsanvendelsen vil blive yderligere uddybet og vurderet i afsnit 3.4 vedrørende dokumentation.

C) den kommunale styring og ledelse af området, som kan påvirke behovet for og omfanget af blandt andet dokumentation og guide tidsanvendelsen på visse opgaver. Kulegravningsanalysen viser enkelte sammenhænge mellem den kommunale styring og tidsanvendelsen, eksempelvis i tid brugt på journalføring, som uddybes i afsnit 3.5 vedrørende styring. Da en opgave kan blive påvirket af flere modsatrettede effekter, kan der dog ikke i alle tilfælde ses et en-til-en relation²⁵. Effekten af hhv. lav og høj grad af styring på udvalgte opgavekategorier analyseres og vurderes i afsnit 3.5.

D) den lokale arbejdstilrettelæggelse i tilbuddene såsom møder, intern sparring, transport og kommunikation med pårørende såvel som læger og sygehuse. En beskrivelse og vurdering af arbejdstilrettelæggelses betydning for tidsanvendelsen beskrives og vurderes i afsnit 3.6.

I de efterfølgende afsnit vil disse forklaringsfaktorer, og de identificerede forbedringspotentialer i forhold til at frigøre tid til kerneopgaven blive gennemgået og uddybet enkeltvis.

²⁵ Et eksempel herpå kan være en kommunes retningslinjer, som forventes at resultere i højere tidsforbrug på dokumentation, som kombineres med mere effektiv brug af digitale redskaber end normalen, hvilket samlet reducerer tiden brugt på dokumentation.

3.3 Regulering af ældreplejeområdet og betydning for opgavevaretagelsen

Statslig og kommunal regulering giver retning og definerer fokus, men stiller også til tider unødige krav til tidsanvendelse på eksempelvis dokumentation.

Kulegravningsanalysens hovedobservationer:

- Ældreplejeområdet er karakteriseret ved høj grad af frirum til den kommunale udmøntning af krav efter serviceloven, mens ydelser efter sundhedsloven samt regulering efter autorisationsloven er mere detailregulerede af staten. Dette medfører, at kommunerne og tilbuddene i væsentligt omfang har indflydelse på tidsanvendelsen.
- Det estimeres, at ca. 50 pct. af arbejdstiden på tværs af opgaver og medarbejderkategorier kan henføres til statslig lovgivning (primært SUL og SEL samt autorisationsloven), 31 pct. til kommunal regulering (både kommunal udmøntning af statslig regulering og kommunale indsatser, herunder strategier og vejledninger mv.), 5 pct. til overenskomster, 3 pct. til tilbudsfastsatte krav og endelig er 11 pct. ikke reguleret (bl.a. sygefravær).
- Det er kommunalbestyrelsen, som inden for rammerne af serviceloven fastsætter serviceniveauet i ældreplejen. Serviceniveauet beskrives i en række kvalitetsstandarder. Serviceniveauet og kvalitetsstandarderne varierer på tværs af kommuner.
- Omfanget af kommunernes regulering af medarbejdernes opgaver, f.eks. i forbindelse med dokumentation og forberedelse, har stor betydning for medarbejdernes opgavetilrettelæggelse og tidsanvendelse, og det varierer i høj grad på tværs af besøgs kommunerne.
- Overenskomstfastsatte regler regulerer primært dele af tidsanvendelsen på opgaver relateret til personaleforhold og arbejdsmiljø.

Vurdering af reguleringspraksis og udfordringer på området:

- Reguleringen er i høj grad determinerende for kravene til dokumentation og data samt styringsmodellen på området. Der er eksempler på, at overholdelse af lovgivningen medfører dokumentation, som ikke vurderes værdifuld for kerneopgaven eller af særlig betydning for patientsikkerheden, eksempelvis i forhold til sygeplejefaglig udredning ved ikke komplekse sygeplejeydelser.
- Statsligt fokus gennem specifik regulering og målrettede puljer, f.eks. vedrørende rehabilitering eller værdighed, har betydning for, hvordan kommunerne organiserer plejen, dokumenterer opgaver og tilrettelægger arbejdstiden. Statslige krav kan føre til unødigt bureaukrati og dobbeltdokumentation, f.eks. i forbindelse med puljeadministration, herunder for eksempel Klippekortet og Værdighedsmilliarden.
- Kommunernes udmøntning af den statslige lovgivning kan forårsage, at der pålægges unødige krav for at sikre, at reglerne overholdes, eksempelvis ved arbejdstilrettelæggelse af sygeplejeydelser og den sygeplejefaglige udredning, så der i nogen grad må konstateres overimplementering.

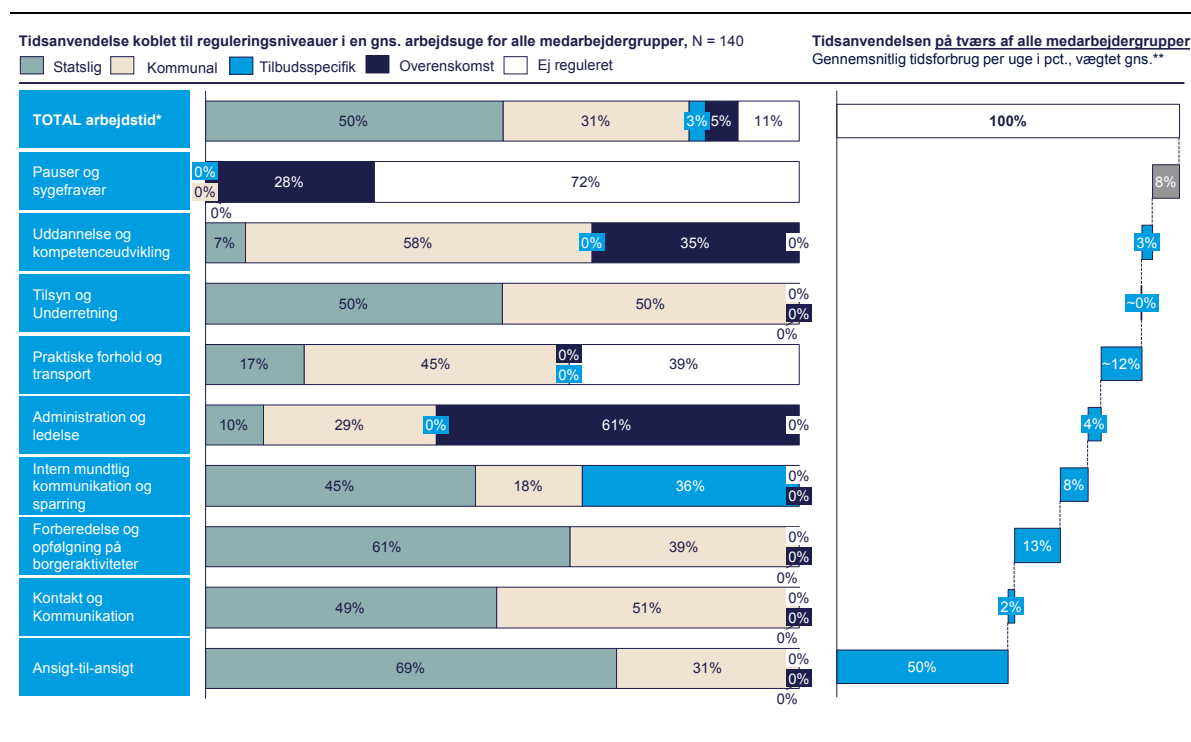
Reguleringen på ældreplejeområdet vil i dette afsnit indledningsvist blive præsenteret i forhold til de ni overordnede opgavekategorier ud fra principperne om forskellige reguleringskilders binding til opgaverne. Selve koblingen mellem reguleringer og opgaver, og hvilke metodiske principper, der ligger til grund, er beskrevet i appendiks 5.3. I afsnittet vil de statslige reguleringer derefter blive behandlet og vurderet i forhold til betydningen for medarbejderne på ældreplejeområdet og deres tidsanvendelse. Dernæst vil den kommunale og tilbudsfastsatte samt overenskomstens regulering blive beskrevet, analyseret og vurderet. Til slut vil der med udgangspunkt i empiri og analyse blive fremlagt anbefalinger til forbedringer i forhold til reguleringer, som vil kunne frigøre tid til ATA opgaver.

3.3.1 Den daglige opgavevaretagelse og tilknyttet regulering

I det daglige er det primært de statslige og de kommunalt fastsatte reguleringer, der driver medarbejdernes tid, hvorimod overenskomst og evt. tilbudsspecifikke regler regulerer enkelte specifikke opgaver.

Det er estimeret, at statslige regler regulerer ca. 50 pct. af tiden på de forskellige opgaver over en gennemsnitlig arbejdsuge på tværs af medarbejdergrupper. Det estimeres desuden, at kommunale regler eller kommunal udmøntning af statslige regler regulerer 31 pct. af tiden, tilbudsfastsatte krav regulerer 3 pct., mens 5 pct. af arbejdstiden kan henføres til overenskomsterne, og endelig er 11 pct. ikke reguleret/residual. I alle kommuner er der for nogle af opgaverne en residual i forhold til opgaver, der ikke er styret af skriftlige reguleringer, men nærmere af nogle praktiske forhold samt sygefravær. Figur 10 nedenfor viser de ni opgavekategorier (inkl. sygefravær), og hvordan de er reguleret.

Figur 10 Reguleringens betydning for opgavevaretagelsen og tidsanvendelsen



* Total (ekskl. Sygefravær): Statslig (53 pct.), Kommunal (33 pct.), Tilbud (3 pct.) Overenskomst (6 pct.), Ej reguleret (5 pct.)

** Vægtet med den procentvise fordeling af medarbejdergrupper i besøgte kommuner

Kilde: Workshops, interviews, KRL årsværk og sygefraværdata, Rambøll/QVARTZ analyse

I figur 10 ses det, hvordan den totale arbejdstid med alle relevante opgaver er koblet til de forskellige reguleringstyper: statslig, kommunal, tilbudsspecifik, overenskomst og ej reguleret. Dernæst er hver opgavekategori vist med de dertilhørende reguleringstyper og fordelingen mellem dem. Principperne og metoden, der er anvendt i forhold til at definere hvordan de typer af reguleringer, er blevet koblet, er, som nævnt, beskrevet i appendiks 5.3. Hvis man ser på de enkelte kategorier, varierer det hvilken regulering, der binder hvilke typer af opgaver. De opgaver, der er mest direkte relateret til kerneopgaven, dvs. *ATA-tiden*, *forberedelse og opfølgning på borgeraktiviteter*, *kontakt og kommunikation* samt *tilsyn*, er først og fremmest drevet af statslig regulering og dernæst kommunal udmøntning/regulering. Især er opgaverne under *forberedelse og opfølgning på borgeraktiviteter* i høj grad reguleret af kommunernes udmøntning af statslige regler samt egne initierede regler.

Forskellen i reguleringen vedrørende opgaver i *ATA-tiden* er udtryk for det kommunalt fastlagt service-niveau udmøntet gennem kommunens kvalitetsstandard og øvrige reguleringer, som vil blive omtalt i det følgende. Derudover er det interessant, at kommunerne i høj grad lægger et ledelsesrum ud til tilbudslederne i forhold til at tilrettelægge mødeafholdelse og den interne sparring mellem kollegaer.

Disse opgaver er således i høj grad reguleret af tilbuddene, hvilket vil blive særligt adresseret i afsnit 3.6 vedrørende den lokale arbejdstilrettelæggelse. *Praktiske forhold og transport* samt *pauser og sygefravær* indeholder begge elementer, der ikke er reguleret på samme vis som de øvrige opgaver. Tiden anvendt på transport er ikke reguleret af konkrete instrukser/reguleringer.

Dette skyldes, at den geografiske forskel, som øger transporttiden i hjemmeplejen i landkommuner, er en ikke-regulerbar faktor, hvorfor transport ikke er koblet til en regulering i analysen. Det samme gælder for sygefravær, hvor tidsanvendelsen under sygefravær ikke påvirkes af regulering. Samtaler om sygefravær, trivsel og fastholdelse indgår i kategorien *uddannelse og kompetenceudvikling*.

Det skal endelig noteres, at en væsentlig grund til, at overenskomst regulerer så stor en del af kategorien *administration og ledelse*, er, at overenskomster, som nævnt, har stor betydning for planlægning af vagter. De følgende afsnit vil beskrive den regulering, der er gældende på ældreplejeområdet, herunder den statslige lovgivning, kommunale udmøntning, kommunale krav samt overenskomst- og tilbudsfastsatte regler og deres tilknytning til opgavevaretagelsen.

3.3.2 De lovgivningsmæssige rammer og formål med regulering af området

De lovgivningsmæssige statslige rammer for ældreplejeområdet, der estimeret regulerer ~50 pct. af medarbejdernes og tilbudslederens tid, er primært SEL og SUL samt autorisationsloven. Derudover er der en række afgrænsede statslige lovgivninger f.eks. i forhold til håndtering af fødevarer og arbejdsforhold, der også rammesætter ældreplejeområdet. I alt er der identificeret 388 statslige lovgivende paragraffer²⁶, som kan relateres til arbejdet inden for ældreplejeområdet, og de enkelte opgaver har ofte flere statslige lovgivninger knyttet til sig. I alt har de 273 af paragrafferne mere eller mindre indflydelse på tidsanvendelsen ved en opgave. Det skal bemærkes, at der især er mange statslige opgavespecifikke paragraffer relateret til opgaver kategoriseret under opgavekategorien *administration og ledelse* – i alt 184. Det drejer sig om en lang række paragrafer fra arbejdsmiljølovgivningen relateret til arbejdspladsvurdering samt paragrafer vedrørende sikring af medarbejdernes sundhed og sikkerhed. Denne opgavekategori er dog ikke tidsmæssigt en opgave, der tager meget tid i det samlede tidsforbrug.

Serviceoven: SEL handler for ældreplejeområdet om at fremme den enkelte ældre borgers mulighed for at kunne klare sig selv i dagligdagen og at tilgodese borgeres behov, der følger af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer, så borgerens livskvalitet styrkes. Der er en række konkrete reguleringer, som er særligt relevante for ældreplejeområdet; det gælder primært §§ 83, 83a, 86, 91 samt 104, der vedrører personlig pleje, praktisk hjælp, rehabiliteringsforløb og genoptræning, frit valg af leverandør samt aktivitets- og samværstilbud. I SEL er der i de senere år kommet et større fokus på rehabilitering eksemplificeret ved, at der i 2015 blev indført midlertidige rehabiliteringsforløb efter § 83a til alle relevante borgere. I besøgs kommunerne opleves det dog, at denne lovgivning ikke fuldt ud er understøttet af lovgivningen om hjælpemidler. Fagligt finder man, at et hjælpemiddel kan være en god støtte og hjælp i et rehabiliteringsforløb af kortere varighed. Dog muliggør lovgivningen på området kun hjælpemidler, hvis borgeren har et varigt behov herfor. Kommunalforvaltningerne oplever en begrænsning i forhold til at kunne støtte borgernes rehabilitering på bedst mulig vis, da det dermed under SEL's § 112 ikke er muligt for personalet at søge midler til ikke-varige forløb²⁷.

I SEL er der i flere reguleringer vedrørende ældreplejeområdet lagt op til, at kommunalbestyrelsen fastlægger nærmere regler og udmønter den statslige lovgivning forskelligt på lokalt plan. Et konkret eksempel herpå er, at kommunalbestyrelsen skal udarbejde og offentliggøre en tilsynspolitik hvert år efter § 83²⁸. Dette er illustreret i figur 11, der viser et eksempel på lokal implementering af national lovgivning.

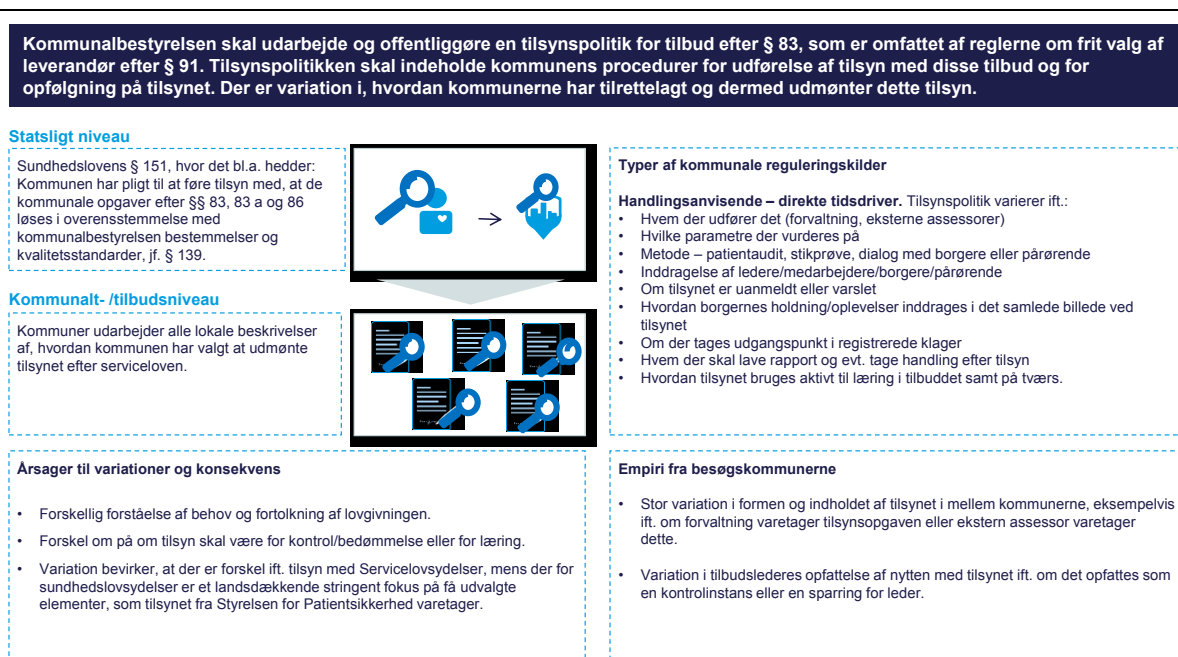
²⁶ Herunder love, lovbekendtgørelser, bekendtgørelser, vejledninger/cirkulærer.

²⁷ Det skal her bemærkes, at dette er ændret pr. 1. jan. 2018, dvs. efter dataindsamlingen har fundet sted.

²⁸ Tilsyn med sundhedslovsydelser varetages ved et risikobaseret tilsyn af Styrelsen for Patientsikkerhed.

Kulegravningsanalysen viser, at der er stor variation i, hvordan kommunerne tilvejebringer tilsynet, ligesom medarbejderne i nogle tilbud finder tilsynet nyttigt, mens andre oplever det som unødigt kontrol. Det skal bemærkes, at tilsyn i sig selv ikke fylder meget i den samlede tidsanvendelse, da det blot drejer sig om 0,1 pct. af medarbejderes tid. Tilsynet er dog en vigtig faktor for kvalitetssikringen af de ydelser, der bliver leveret, og det er derfor centralt, ift. hvorvidt kommunens intentioner og politik afspejler sig i den kvalitet, borgerne modtager. Det vil være forskelligt fra kommune til kommune, hvor ofte tilsynet finder sted, hvor mange ledere samt medarbejdere der er involveret i tilsynet, og i hvilket omfang der anvendes tid på notater/opfølgning på tilsynet. Som nævnt er den gennemsnitlige tidsanvendelse lav, men eksemplet er valgt som case, fordi det illustrerer en stor spændvidde i den måde kommunerne vælger at udmønte kravet om tilsyn.

Figur 11 Eksempel på lokal implementering af national lovgivning: Tilsynspolitik for det faglige arbejde efter serviceloven



Kilde: Kommunebesøg, dokumentstudie, Rambøll/QVARTZ analyse

Sundhedsloven og autorisationsloven: SUL sætter rammerne i forhold til opgaver, der vedrører borgerens sundhed, forebyggelse og behandling af sygdom, lidelse og funktionsbegrænsning. SUL har således stor betydning for opgaveudførelsen på ældreplejeområdet. Opgaver fra SUL kan både varetages af sygeplejersker og SSA'er/SSH'er i kommunerne, alt efter hvordan kommunerne har valgt at tilrettelægge opgaverne. Opgaverne omfatter typisk fokuseret pleje med forebyggende sigte og/eller i behandlingsøjemed, såsom sår- og hudpleje, insulininjektion, skift af kateter, medicindispensering og -givning, m.v. Der er stillet en række krav hertil, som er specificeret i SUL samt i autorisationsloven, både ift. oplæring, ansvar, dokumentation samt i forhold til videredelegation.

Autorisationsloven har til formål at sikre, at det er kvalificerede personer, der varetager opgaverne i sundhedsvæsenet - også i kommunerne. Sygeplejersker og SSA'er er autoriserede sundhedspersoner, der besidder kompetencerne til at udøve sundhedsfaglig virksomhed, dvs. varetage behandling. Autoriserede sundhedspersoner er ved varetagelsen af sundhedsfaglig virksomhed (dvs. det arbejde de udfører i regi af SUL og autorisationsloven) forpligtede til bl.a. at udvise omhu og samvittighedsfuldhed.

Andre centrale statslige reguleringer er SUL's § 138 om hjemmesygepleje, §§ 3 og 4 i BEK nr. 1219 af 11/12/2009 om autoriserede sundhedspersoners benyttelse af medhjælp, som vedrører delegation og videredelegation samt BEK nr. 1090 af 28/07/2016 om autoriserede sundhedspersoners patientjournaler, som vedrører journalføring.

I kommunerne varetager sygeplejersker, SSA'ere og SSH'ere foruden opgaver i regi af SUL § 138 også opgaver for læger i form af overdragede opgaver. I de tilfælde hvor en læge overdrager en opgave til det sundhedsfaglige personale i kommunerne – enten til bestemte sundhedspersoner eller til en gruppe – finder reglerne om medhjælp anvendelse, såfremt der er tale om en opgave, der er omfattet af det lægeforbeholdte virksomhedsområde. Ved et lægeforbeholdt virksomhedsområde forstås eksempelvis at anvende og administrere receptpligtig medicin samt at gennembryde hud. Lægen har i sådanne tilfælde pligt til at sikre sig, at den person opgaven delegeres til er kvalificeret til og har modtaget instruktion i at udføre opgaven. Det er dog ikke al lægeforbeholdt virksomhed, der kan delegeres til en medhjælp. Fx kan udfærdigelse af recepter ikke delegeres.

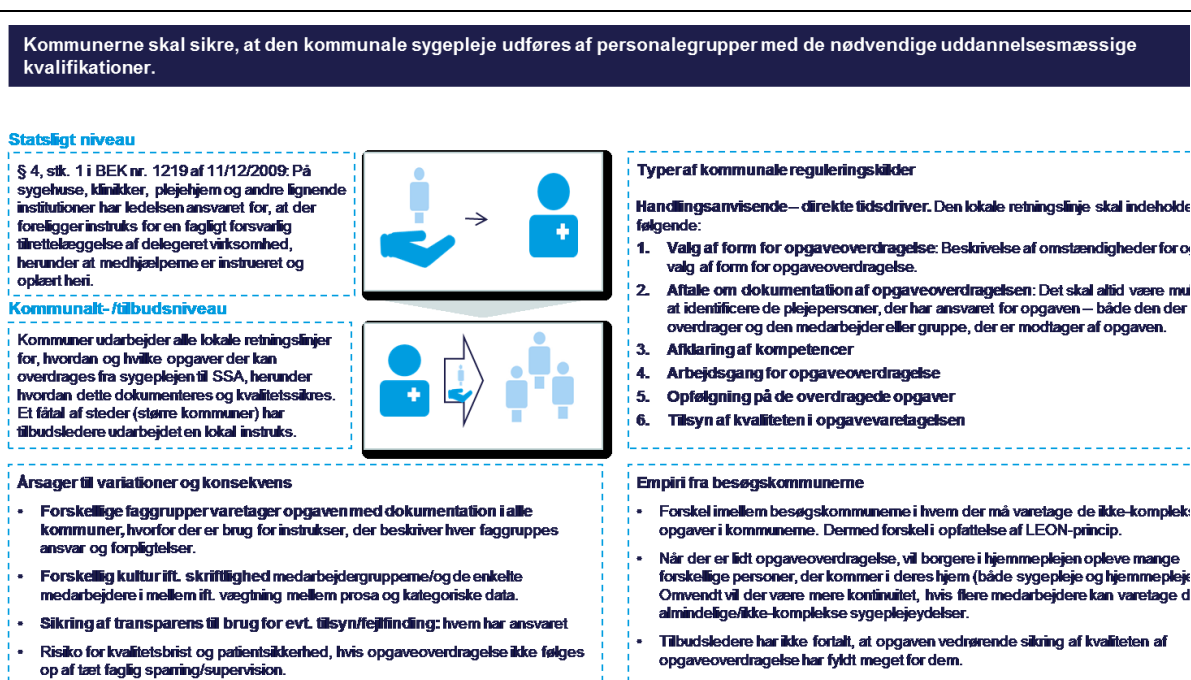
I kommunerne er det ledelsen, dvs. kommunalbestyrelsen, der har ansvaret for, at det tydeligt fremgår, hvem der kan udføre hvilke arbejdsopgaver, herunder delegerede opgaver, hvor læge har delegeret opgaven til en personalegruppe. Ledelsen i kommunen kan derfor fastlægge, om det er alle sygeplejersker, SSA'ere og SSH'ere, der kan varetage delegerede opgaver, eller om opgaverne alene kan varetages af en udvalgt gruppe af disse. Kommunens ledelse skal angive, hvem der kan varetage delegerede opgaver. Der er mulighed for, at en delegeret opgave kan overdrages til en anden person, såkaldt videredelegation. Medhjælpen har ansvar for at sikre, at den person, som medhjælpen videredelegerer opgaven til, er kvalificeret til at udføre opgaven og er instrueret tilstrækkeligt i at udføre opgaven. Medhjælpen skal tillige i fornødent omfang føre tilsyn med den person, som får opgaven videredelegeret.

Det skal hertil bemærkes, at en læge kan tilkendegive, at en opgave, som lægen har delegeret til en enkelt person eller en persongruppe at udføre, ikke må videredelegeres til andre end disse. Opgaverne omkring arbejdstilrettelæggelse, videredelegation og dokumentationen heraf er en af delopgaverne vedrørende *forberedelse og opfølgning på borgeraktiviteter*, som i alt udgør ~14 pct. af medarbejdernes tid.

Som udgangspunkt tilrettelægger kommunerne selv arbejdet med opgaverne i regi af § 138 om hjemmesygepleje og hvor opgaver er delegeret til en personalegruppe. I figur 12 nedenfor er det beskrevet, hvordan lovgivningen angående krav til delegation og kommunernes praksis med opgaveoverdragelse af kommunal sygepleje i kommunerne generelt medfører egne kommunale retningslinjer for videredelegation og opgaveoverdragelse. Nærmere bestemt beskriver kommunerne i deres lokale retningslinjer hvor mange opgaver, de finder, der kan videredelegeres eller generelt overdrages, hvilke faktorer der skal gøre sig gældende, når en opgave overdrages eller videredelegeres, hvordan dette skal dokumenteres, og hvorledes der skal følges op på opgaven med henblik på at sikre kvaliteten. Der er, som nævnt, ikke noget krav i lovgivningen om, at det som udgangspunkt er en sygeplejerske, der skal løse en opgave fra SUL til en ældre borger. I praksis i besøgs kommunerne er det dog sådan, at de i udgangspunktet har tilrettelagt opgaverne, både opgaverne i regi af § 138 om hjemmesygepleje og de delegerede opgaver i relation til SUL, som sygeplejeopgave. De har derfor beskrevet opgavevaretagelsen i relevante arbejdsgangsbeskrivelser, hvis de mener, at andre faggrupper skal varetage opgaven.

Kulegravningsanalysen viser, at kommunerne har forskellige praksisser for hvordan og hvilke opgaver, der overdrages (dvs. tilrettelægger opgaverne), og hvordan videredelegation dokumenteres og følges op, som afspejler sig i variationer i medarbejdernes tidsforbrug.

Figur 12 Eksempel på lokal implementering af national lovgivning: Videredelegation og arbejdstilrettelæggelse



Kilde: Kommunebesøg, dokumentstudie, Rambøll/QVARTZ analyse

Øvrig statslig lovgivning og puljer: De statslige lovgivninger, der vedrører fødevarer sikkerhed og arbejdsmiljø bliver vurderet hensigtsmæssige af kommunerne. Dog peger erfaringer fra kommunebesøgene på, at der kan være en modsætning mellem arbejdsmiljøloven og SUL, idet der i den ene lovgivning tages hensyn til medarbejderen og i den anden tages hensyn til borgeren. F.eks. kan en borger nægte at anvende hjælpemidler, der kan hjælpe medarbejderen til at udføre plejedydelser i en sund arbejdsstilling, som kræves ifølge Arbejdsmiljøloven. Kommunen/hjemmeplejen kan således være nødsaget til at udføre arbejdet i en uhenigtsmæssig arbejdsstilling, idet kommunen ikke kan afslå behandling af en borger efter dennes ønsker, jf. SUL. Med andre ord finder man i ældresektoren eksempler på, at hensynet i to lovgivninger er modsatrettede. Dog finder kommunerne i de fleste tilfælde sammen med borgerne fornuftige løsninger, så arbejdet kan udføres arbejdsmiljømæssigt forsvarligt.

Endelig er en del af ældreplejeområdet statsligt finansieret gennem puljer med særlige fokusområder, hvorfor området også er statsligt reguleret af puljer f.eks. Klippekort-ordningen og Værdighedsmilliarden. Ved Klippekortet til beboere på plejecentre er de statslige midler fordelt mellem kommunerne med bloktilskudsnøglen, og kommunerne skal søge om de midler, der er reserveret til dem. Puljerne er karakteriseret ved at være øremærket bestemte indsatser og formål fra statslig side, således at kommunerne skal sikre og dokumentere, at de præcise formål bliver opfyldt for at få andel i midlerne. For at kommunerne kan få penge fra puljer kræves derfor særskilte registreringer på tilbudsniveau eller borgerniveau. Den ekstra registrering opleves af de kommunale medarbejdere som omfattende og i mindre grad meningsfuld for kerneopgaven.

Vurdering af lovgivningens betydning

Kommunalt frirum i forhold til SEL og mere detaillovgivning i forhold til SUL/autorisationsloven: Ældreplejeområdet er karakteriseret ved høj grad af frirum til den kommunale udmøntning af bestemmelser efter serviceloven, mens ydelser efter sundhedsloven og regulering efter autorisationsloven er mere detailregulerede af staten. Besøgs kommunerne oplever, at størstedelen af deres arbejde er drevet af SEL og SUL. Kommunerne anser det for relevant og nødvendigt med både den statslige og den kommunale regulering, og generelt udtrykker medarbejderne og lederne i besøgs kommunerne, at lovgivningen er en forudsætning for deres arbejde. Den statslige lovgivning er

ikke noget, frontmedarbejderne forholder sig til i deres hverdag. De er snarere orienteret mod de kommunalt fastsatte og tilbudsfastsatte regler i deres arbejde. I besøgs kommunerne har det vist sig, at det i højere grad er myndighedspersoner/visitationen, der i hverdagen forholder sig til den statslige lovgivning.

Der er imidlertid også eksempler på, at frontmedarbejdere forholder sig til den statslige lovgivning. I flere besøgs kommuner har det vist sig, at medarbejderne bruger tid på dokumentation i forhold til afdækning af mulige problemområder hos borgere, der får en sygeplejefaglig udredning, for at være fuldstændigt sikre på, at de opfylder den statslige lovgivning, jf. vejledning nr. 9019 af 15/01/2003 om sygeplejefaglige optegnelser. I forbindelse med den sygeplejefaglige udredning oplever personalet at skulle spørge borgeren om irrelevante ting, når de udreder det aktuelle kliniske problem for at kunne dokumentere, at der absolut ikke eksisterer en komorbiditet, selvom det ikke vurderes klinisk relevant. Eksempelvis skal der undersøges 12 punkter i udredningen, og det skal være tydeligt i journalen, at alle potentielle tilstødende komplikationer er afdækket i relevant omfang og derfor ikke er relevante for videre udredning og behandling²⁹. Vejledningen foreskriver, at *"hvis en eller flere problemområder ikke er aktuelle for den enkelte patient, skal det også tydeligt fremgå af journalen. Det kan ske med en meget kort angivelse i patientjournalen, så længe det blot altid tydeligt fremgår, at der er sket en vurdering af problemområdet"*. I praksis bliver alle borgere derfor ofte vurderet grundigt på alle punkter, da det sygeplejefaglige personale ikke med sikkerhed ved, om området *ikke* er aktuelt for borgeren. Dette fremhæves i flere besøgs kommuner som værende en alt for stor udredning i de tilfælde, hvor borgere har et midlertidigt hjemmesygeplejebestov i forhold til en ikke-kompleks problemstilling. Ram-bøll/QVARTZ vurderer på denne baggrund, at dokumentationstiden kunne nedbringes ved at præcisere omfanget af den sygeplejefaglige udredning tydeligt i vejledningen for borgere uden komplekse sundhedsfaglige problemstillinger, se Forbedringsforslag 1.2.

De sundhedsfaglige praksisser smitter af på servicelovsydelser: Besøgs kommunerne oplever, at den statslige lovgivning påvirker medarbejdernes tid ved, at de sundhedsfaglige praksisser smitter af på servicelovsydelserne, f.eks. i forhold til fremgang ved varetagelse af ydelserne, kompetencer hos medarbejderne og dokumentation. Med andre ord opleves det, at SUL's krav om nøje journalisering, antagelsen om evidensgrundlag, opfølgning osv. strømmer mere og mere ind i dokumentationen i relation til SEL og den måde, man i kommunerne tolker SEL. For kommunerne betyder det, at de alle har selvstændige regler for dokumentation af de forskellige typer ydelser, både detaljerede vejledninger til servicelovsydelser og til sundhedslovsydelser, hvilket analyseres og vurderes i afsnit 3.4.

To lovgivninger til et borgerforløb giver ikke altid mening: Ydelser i relation til hhv. SEL og SUL skal økonomisk opdeles i kommunerne, hvilket kræver særskilt dokumentation/økonomistyring. I praksis er det svært for besøgs kommunerne at skille ydelserne ad, da mange justeringer af ydelser og indsatser ofte sker samtidigt i løbet af et borgerforløb.

For kommunerne giver det ikke altid mening, at der er en opdeling i de to lovgivninger i forhold til at skabe sammenhængende borgerforløb i forhold til hvem, der udfører ydelserne. Kommunerne sikrer derfor sammenhængende forløb, trods de to lovgivninger, ved at have tæt sparring mellem udfører (eks. hjemmeplejen og sygeplejen) af de to former for ydelser eller ved at samme person varetager og dokumenterer ydelse. Hvis en (ikke-kompleks) sundhedslovsydelse varetages af en SSA eller SSH i hjemmeplejen, vil der i højere grad være sammenhæng for borgeren i forhold til helhedsplejen, mens det vil være et mere opdelt borgerforløb for borgeren, hvis både SSA/SSH fra hjemmeplejen og sygeplejerske fra hjemmesygeplejen skal være involveret i borgerens ikke-komplekse forløb.

Unødigt bureaukrati ved puljeadministration: Besøgs kommunerne udtrykker generelt, at der opleves uhensigtsmæssigt meget administration i forbindelse med puljer. For tilbudsledere og medarbejdere giver dette statslige krav unødigt bureaukrati. Eksempelvis kan det være udfordrende for tilbudsledere på et plejecenter, hvor der typisk er rammebudgetter, idet puljemidler skal trækkes separat ud

²⁹ Se også "Forenkling af regler og dokumentationskrav i ældreplejen", SUM, Jaunuar 2018

af den økonomiske ramme, og der derfor dokumenteres på en særlig måde i forhold til puljerne, som er markant forskellig fra den øvrige dokumentation. Rambøll/QVARTZ vurderer, at der kan findes andre kontrolmetoder til at sikre, at puljeudmøntningen sker efter politikerens ønsker, som ikke på samme vis er tidsbelastende for medarbejderne.

Når lovgivning laves på et område, skal konsekvenser tænkes ind på andre områder: Når man fra statslig side indfører krav om kortere rehabiliteringsforløb i form af SEL § 83 a, skal der være kommunalt frirum til at understøtte indsatsen i form af hjælpemidler også til et kortere forløb, f.eks. ved en ændring af SEL § 112.

3.3.3 Kommunal og tilbudsfastsat regulering

Den typiske kommunalt fastsatte regulering udgøres af rammesættende politikker i form af f.eks. sundheds- og ældrepolitik. Derudover har kommunerne udmøntet SEL's samt SUL's rammer i form af lokale kvalitetsstandarder, indsats-/ydelseskataloger og arbejdsgangsbeskrivelser. I og med en del af de kommunale regler er retningsgivende, er der også i mange tilfælde lagt op til et ledelsesrum for tilbudsledere til at planlægge f.eks. antallet af møder og hvordan sparring skal foregå.

Figur 13 Eksempel på lokal implementering af national lovgivning: Kvalitetsstandarder og kommunalt indsatskatalog



Note: Der er dog ikke krav om at udarbejde kvalitetsstandarder for SUL ydelser
Kilde: Kommunebesøg, dokumentstudie, Rambøll/QVARTZ analyse

Kvalitetsstandarder er rammesættende for den kommunale udmøntning af de statslige krav om ydelser, indsatser og tilbud på ældreplejeområdet. Kvalitetsstandarderne er et fagligt styringsredskab, som vil blive uddybet i afsnit 3.5 vedrørende styring. Omfanget og detaljeringsgraden i kvalitetsstandarderne er varierende fra kommune til kommune. Nogle kommuner har derfor i tillæg til kvalitetsstandarderne udarbejdet et *indsatskatalog*, som udmønter retningslinjerne for de borgerrettede kvalitetsstandarder. Kataloget er retningsgivende for indsatser inden for personlig og praktisk hjælp m.v., rehabiliteringsforløb og kommunal genoptræning og vedligeholdelsestræning efter servicelovens §§ 83, 83 a og 86. I figur 13 ovenfor fremgår et eksempel på, hvordan reguleringen i form af kvalitetsstandarder er forskellig blandt besøgskommunerne. I nogle af besøgskommuner fungerer kvalitetsstandarderne som en form for løftestang til at vise, at man yder et højt serviceniveau og har særligt fokus på eksempelvis rehabilitering. Derimod anvender andre af besøgskommunerne kvalitetsstandarderne som en rettesnor for tilrettelæggelsen af ydelser, eksempelvis ift. den praktiske hjælp som rengøring. Det skal bemær-

kes, at kvalitetsstandarderne overordnet kun er vejledende og omfanget af den hjælp, en borger kan modtage, skal altid bero på en konkret og individuel vurdering. I flere kommuner har man valgt at kvalitetsstandarderne er indarbejdet sammen med kommunens indsatskatalog for de ydelser, der bliver leveret.

Derudover viser workshops med medarbejderne, at ikke alle medarbejdere havde kendskab til kvalitetsstandarderne, og at der er variation i forhold til, hvor aktivt kommunerne anvender dem som et styringsredskab, se i øvrigt afsnit 3.5 om styring.

For at sætte retning for indsatserne og gøre det konkret for medarbejderne, har kommunerne i bredt omfang udarbejdet *arbejdsgangsbeskrivelser* eller instrukser for specifikke områder, f.eks. medicin-håndtering, journalisering eller visitation af særlige ydelser. Arbejdsgangsbeskrivelserne er meget handlingsanvisende og forklarer typisk de forskellige faser i en opgave, hvem der er ansvarlig for hvilke dele af en opgave, hvordan opgaven dokumenteres, og hvem der skal kontaktes i tilknytning til opgaven. Arbejdsgangsbeskrivelserne er tænkt som frontmedarbejdernes værktøj og bliver løbende justeret ift. ny lovgivning, nye it-systemer, samt ny organisering. I kulegravningsanalysen viste der sig imidlertid en variation i forhold til hvor kendt og anvendt, arbejdsgangsbeskrivelserne er blandt frontmedarbejderne i de forskellige besøgs kommuner i mellem. Årsagen til variationen i anvendelsen af arbejdsgangsbeskrivelserne bunder formentlig i forskelle i tradition i de forskellige kommuner, manglende overblik over gældende dokumenter, hvor medarbejderne kan finde dokumenterne i de enkelte tilbud, samt et ledelsesmæssigt fokus på andre ting af driften af tilbuddet.

I figur 14 nedenfor fremgår et eksempel på, hvordan reguleringen i form af lokale retningslinjer for dokumentation er forskellig blandt besøgs kommunerne. Nogle kommuner har en gennemgående retningslinje for, hvordan medarbejderne skal dokumentere indsatser, mens andre kommuner har forskellige retningslinjer for de forskellige faggrupper. I det følgende afsnit vedrørende dokumentation er dette nærmere udfoldet. Overordnet viser kulegravningsanalysen, at det for nogle få opgaver kan være en udfordring for kommunerne at sondre mellem opgavevaretagelsen efter hhv. SEL og SUL. Dette er blandt andet en af grundene til, at kommunerne hver især har brug for lokale retningslinjer til at tydeliggøre deres sondring, når medarbejderne skal føre borgerjournal.

Figur 14 Eksempel på lokal implementering af national lovgivning: Fagligt dokumentation/journalføring



Kilde: Kommunebesøg, dokumentstudie, Rambøll/QVARTZ analyse

Tilbudsfastsatte reguleringer relaterer sig oftest til, hvordan tilbudslederne fastsætter omfanget af møder samt retningslinjer for sparring mellem medarbejderne. Sådanne retningslinjer er ikke altid

nedskrevne; dog er det fortsat tilbudsfastsat og har betydning for medarbejdernes tidsanvendelse. Egentlige instrukser for det faglige arbejde ses hyppigere i større kommuner, hvor der er flere ledelseslag mellem forvaltning og frontmedarbejdere. Der kan derfor i disse kommuner i højere grad opleves et behov for at "oversætte" de dokumenter, der kommer fra kommunen, på tilbudsniveau. Der er sporadiske eksempler herpå, som ikke generelt er tidsdrivere, men er rammesættende, f.eks. værdierne for et selvejende plejehjem, en lokal mobbepolitik, instruks til håndtering af låst dør hos borger i hjemmeplejen eller et lokalt udviklet skema til MUS-samtalen.

Vurdering af kommunal og tilbudsfastsatte regulerings betydning

Kvalitetsstandarder definerer kommunens serviceniveau og varierer efter styringsmodel: Det kommunale serviceniveau, der er politisk vedtaget, beskrives i kvalitetsstandarderne. Det er derfor et væsentligt kommunalt styringsredskab og kan betragtes som kommunens eget lovgivningsredskab. I besøgs kommunerne er der stor variation blandt medarbejdernes viden om kvalitetsstandarderne, hvilket bevirker, at nogle medarbejdere er mere eksplicite i forhold til at kende fokusområder i kommunen og retningen for ældreplejeområdet, mens andre ikke har blik for dette i deres daglige opgavevaretagelse. Nogle medarbejdere har aldrig hørt om dem, og de anvender i stedet indsatskatalog/instrukser, mens andre medarbejdere forholder sig til dem og anvender dem aktivt i det daglige arbejde. Det vurderes mest hensigtsmæssigt, at kommunerne indarbejder kvalitetsstandarderne i et ydelseskatalog og sørger for at begge dele danner grundlag for medarbejdernes arbejde.

Kommunerne lægger ekstra retningslinjer på opgavevaretagelsen, som direkte influerer på, hvordan tiden bliver brugt af medarbejderne: Kulegravningsanalysen viser, at kommunerne har mange ekstra lokale retningslinjer for varetagelsen af opgaverne for området, eksempelvis i forhold til faglig dokumentation/journalføring og arbejdstilrettelæggelse, som betyder noget for tidsanvendelsen, jf. ovenfor. Den statslige regulering lægger i flere tilfælde op til, at kommunerne selv skal foretage en lokal kommunal udmøntning (eks. kvalitetsstandarder og tilsyn) for at opfylde lovgivningen. Det ekstra sæt af regler, som kommunerne selv har initieret, f.eks. i forhold til retningslinjer for dokumentation, skyldes formentlig, at kommunerne ønsker at sikre ensartet kvalitet i leveringen af ydelser i forskellige tilbud og med forskellige leverandører (BUM-modellen bevirker, at leverandører skal stilles lige). De ekstra regler/retningslinjer er formentlig også skabt, fordi styringen af ældreplejeområdet er kompleks, både i forhold til statslig lovgivning og de mange led i styringsledet, der skal koordineres i leveringen af en ydelse. Kulegravningsanalysen viser, at omfanget af kommunernes regulering af medarbejdernes opgaver, f.eks. dokumentation og mødeafholdelse, har stor betydning for medarbejdernes opgavetilrettelæggelse og tidsforbrug, og det varierer i høj grad på tværs af kommuner. Hvis konsekvensen af de kommunale retningslinjer for dokumentation er bedre dokumentation fra frontmedarbejdernes side, giver denne regulering mere værdi i løsningen af kerneopgaven. Dette er imidlertid ikke undersøgt i kulegravningsanalysen, hvorfor det alene kan konstateres, at der anvendes meget tid på opgaver, der indeholder meget kommunal regulering.

3.3.4 Overenskomstfastsatte reguleringer

Overenskomster fokuserer primært på overordnede bestemmelser, herunder løn, pension, ret til efteruddannelse, arbejdstid, pauser, opsigelse, mv. Nogle overenskomster kan påvirke tilrettelæggelsen af tidsforbruget. Overenskomster er udformet på et overordnet niveau med mulighed for indgåelse af lokale aftaler. Overenskomster har ikke en stor direkte påvirkning på hvilke opgaver, der udføres af medarbejderne i de forskellige medarbejderkategorier. Der er dog identificeret en række undtagelser, f.eks.:

- *Kompetenceudvikling:* Udarbejdelse af kompetenceudvikling/udviklingsplan (for ansatte med mere end ét års ansættelse på ansættelsesstedet), som sker mellem den individuelle medarbejder og ledelsen og årligt opfølgning (for de fleste overenskomstaftaler)
- *Vagtplanlægning:* For social- og sundhedspersonale er der specificeret regler om fridøgn/hviletid (hvornår det skal afholdes) samt tidspunkt for varsling, hvis der sker ændringer i arbejdstid (eks. antal weekendvagter). Der er dog flere hensyn, der skal varetages ved vagtplanlægning. Foruden medarbejdernes overenskomstfastsatte rettigheder, er der et hensyn i forhold til medarbejder-

gruppen (pga. sygdom, kursus og planlagte fridage), borgertyngden (borgerens generelle behov for hjælp og behov for besøg) samt borgernes aktuelle tilstand (akutte besøg eller indlæggelser).

Udmøntning af landsdækkende overenskomster foregår igennem lokalaftaler mellem de lokale afdelinger af medarbejderforeninger og kommunen. Lokalaftaler har ofte til formål at beskrive lokale forhold vedrørende løn- og ansættelsesvilkår, så de generelle overenskomster og rammeaftaler kan fungere på den enkelte arbejdsplads.

Vurdering af overenskomstfaste reguleringer

En beskyttende faktor, der kan mindske fleksibilitet: For besøgs kommunerne opfattes overenskomsterne i nogen grad som en begrænsning for en fleksibel planlægning, selvom man er klar over, at overenskomsten er med til at beskytte medarbejderne. Overenskomsterne betyder for tilbudsledere, at de i nogle tilfælde oplever en mindre grad af fleksibilitet i medarbejderstaben pga. hviletidsregler. Derudover nævnes det, at det planlægningsmæssigt kan være vanskeligt at få en 37-timers arbejdsplan til at hænge sammen, da kommunen typisk har brug for flere medarbejdere fra morgenstunden og indtil middag og færre om eftermiddagen.

Se i appendiks 5.2 for den komplette reguleringsoversigt for ældreplejeområdet.

3.3.5 Forbedringsforslag

Tidsanvendelsen i tilbuddene påvirkes i væsentlig grad af de lovgivningsmæssige rammer, som i stort omfang er fælles for alle tilbuddene. Som beskrevet i ovenstående afsnit, er det primært statslig og kommunal regulering, som er rammesættende for tidsanvendelsen. Inden for området *regelforenklinger* (se figur 15) er der identificeret fire forbedringsforslag, som samlet vil kunne øge *ATA-tiden* med ~0,2-0,3 procentpoint, hvis de realiseres. Dette svarer til at flytte ~120-200 årsværk til medarbejdernes kerneopgave. I lønkroner er det ~60-100 mio. kr. årligt, svarende til ~2-3 pct. af omkostningsbasen på ~3,1 mia. kr.

Figur 15A Forbedringsforslag || Regulering (1/2)

Forslag	Hovedobservationer	Vurdering	Forslag (løftestænger)	Potentiale
1.1 - Let administration en af puljemidler	<ul style="list-style-type: none"> En del af ældreområdet er statslig finansieret gennem puljer med særlige fokus som f.eks. Klippekort og Værdighedsmilliarden. Puljerne er karakteriseret ved at være øremærket bestemte indsatser og formål fra statslig side. For at kommunerne kan få penge fra puljer kræves derfor særskilte registreringer på tilbuds niveau eller borgerniveau. Den ekstra registrering opleves af de kommunale medarbejdere som unødigt og meget omfattende. 	<ul style="list-style-type: none"> Rambøll/QVARTZ vurderer, at der er uhensigtsmæssigt meget administration i forbindelse med puljer, hvilket ikke anses som meningsfuldt. Der vurderes at være andre kontrolmetoder til at sikre at puljeudmøntningen sker efter politikernes ønsker, som ikke på samme vis er tidsbelastende for medarbejder. 	<ul style="list-style-type: none"> Gør det mere tydeligt, hvad ansøgninger til puljemidler skal indeholde og sæt fokus på kommunikation af deadlines for ansøgninger. Puljer i form af direkte tid/indsats til borgere bør kræve mindre dokumentation fra kommunerne til staten. Alternativt kan der overvejes løsninger som eksempelvis stikprøver og audits af ydelser. Stil krav til omsorgssystemerne om nemt at kunne registrere brugen af puljemidler. 	<p>6-12</p> <p>Årsværk</p> <hr/> <p>3-7</p> <p>Mio. kr.</p>
1.2 - Præcisér den sygeplejefaglige udredning ved ændring af vejledning nr. 9019 af 15/01/2013 om sygeplejefaglige optegnelser	<ul style="list-style-type: none"> Alle borgere, der skal have igangsat sygeplejefaglig pleje og behandling, skal ved start have foretaget en sygeplejefaglig udredning ift. de 12 sygeplejefaglige problemområder. Det sygeplejefaglige personale oplever, at der ofte skal spørges om meget personlige og ofte irrelevante forhold, f.eks. seksualitet og forstoppelse hos borgere, der skal have hjælp til sårpleje. 	<ul style="list-style-type: none"> Rambøll/QVARTZ vurderer, at det kan være uhensigtsmæssigt at gennemgå alle 12 problemområder for hver eneste borger. Rambøll/QVARTZ vurderer, at dokumentationstiden kunne nedbringes ved at begrænse omfanget af den sygeplejefaglige udredning tydeligt i vejledningen for borgere uden komplekse sundhedsfaglige problemstillinger 	<ul style="list-style-type: none"> Ændre vejledningen, så det gøres klart, hvornår der kan undlades systematisk vurdering af alle 12 sygeplejefaglige områder, og at (re-)vurdering af områderne ikke skal ske ved hver patientkontakt. Stil krav til leverandører af it-systemer om, at omsorgssystemerne kan understøtte en smidig dokumentation ved f.eks. at kunne klikke på billede eller tekst. 	<p>66-106</p> <p>Årsværk</p> <hr/> <p>34-54</p> <p>Mio. kr.</p>

Note: Potentialer er opgjørt som bruttopotentiale og inkluderer ikke eventuelle investeringsomkostninger

Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

Figur 15B Forbedringsforslag || Regulering (2/2)

Forslag	Hovedobservationer	Vurdering	Forslag (løftestænger)	Potentiale
1.3* – Tillad bevilling af hjælpemidler i midlertidige forløb ved at ændre serviceloven	<ul style="list-style-type: none"> Der i de senere år kommet et større fokus på rehabilitering, men kommunerne oplever, at det ikke fuldt ud blev understøttet af lovgivningen om hjælpemidler. Medarbejderne oplever en begrænsning i forhold til at kunne støtte borgernes rehabilitering, da det ikke er muligt at søge om hjælpemidler til midlertidige forløb I praksis omgår medarbejderne kravet om varig funktionsnedsættelse ved alligevel at søge om hjælpemidler til borgere, hvilket er ekstra tidskrævende. 	<ul style="list-style-type: none"> Rambøll/QVARTZ vurderer, at staten med fordel kan tænke konsekvenserne af ny lovgivning ind på andre områder, så der ikke opstår lignende uhensigtsmæssigheder. 	<ul style="list-style-type: none"> Ændre servicelovens § 112, så der bliver mulighed for at søge hjælpemidler til midlertidige forløb. 	<p>3-5</p> <p>Årsværk</p> <hr/> <p>1-3</p> <p>Mio. kr.</p>
1.4 – Lav fælles retningslinjer for hvilke fagligheder, der kan udføre ikke komplekse sygeplejefaglige opgaver	<ul style="list-style-type: none"> Der er i sundhedsloven frirum for de enkelte kommuner og tilbud til selv at udarbejde retningslinjer for, hvordan opgaver overdrages, delegeres og fordeles mellem medarbejdergrupper. Der er på tværs af kommunerne stor forskel på fordelingen af arbejdsopgaver og hvilke opgaver der delegeres mellem medarbejdergrupper (f.eks. forskelle i hvem der drypper bestemte typer af øjendråber, påsmører hormoncreme, vasker respirationsmasker). 	<ul style="list-style-type: none"> Rambøll/QVARTZ vurderer, at det ikke er hensigtsmæssigt med de store forskelle på tværs af kommune. Det vil kunne ensarte fagligheden og nedbringe tiden brugt på delegering/overdragelse, hvis der er nogle nationale retningslinjer for delegation og overdragelse af simple opgaver. 	<ul style="list-style-type: none"> Lav fælles retningslinjer for hvilke fagligheder, der kan udføre hvilke arbejdsopgaver, herunder delegerede opgaver. Således at simple og ikke-komplekse sygeplejefaglige opgaver kan varetages af SSA, som er grundigt oplært for at sikre den samme faglige standard på tværs af kommuner. Lav generelle kompetenceprofiler i kommunens EOJ, som sikrer de rette kompetencer for opgaveoverdragelse. 	<p>41-71</p> <p>Årsværk</p> <hr/> <p>20-35</p> <p>Mio. kr.</p>

* Forslag implementeret pr. 1. januar 2018

Note: Potentialer er opgjøret som bruttopotentiale og inkluderer ikke eventuelle investeringsomkostninger

Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

3.4 Krav til dokumentation og betydning for medarbejdernes tidsforbrug

Dokumentation er meningsfuld og tidseffektiv, når den er handlingsorienteret, anvendes til at understøtte kerneopgaven og i relevante tilfælde foregår hos borgeren.

Kulegravningsanalysens hovedobservationer:

- Medarbejderne på ældreplejeområdet bruger i gennemsnit 8 pct. af deres tid på dokumentation og orientering i journalen, hvilket svarer til i alt ~7.000 årsværk eller ~2,9 mia. kr. årligt. Andelen varierer mellem 6 og 10 pct. på tværs af besøgskommunerne.
- Der er generelt mere omfattende dokumentationskrav forbundet med ydelser leveret efter SUL end SEL. Sygeplejersker dokumenterer derfor mest (13 pct.), mens SSH'ere dokumenterer mindst (5 pct.). Midt imellem ligger SSA'erne og fysio- og ergoterapeuter (begge 11 pct.), der udfører opgaver forbundet med både SEL og SUL.
- De konkrete dokumentationskrav, der fylder mest tidsmæssigt, er udarbejdelse og opdatering af den sygeplejefaglige udredning (udført af sygeplejersker og SSA'ere), døgnrytmeplanen (udført af SSH'ere og SSA'ere), dokumentation i indsatsplaner (alle medarbejdergrupper), samt løbende dokumentation og orientering i borgerjournaler (alle medarbejdergrupper).
- Tidsanvendelsen på dokumentation afhænger i høj grad af måden, hvorpå den gennemføres. Der er en stor andel medarbejdere, som kun anvender mobile devices i begrænset omfang – specielt på boligtilbuddene – ligesom andelen af dokumentation, der foregår sammen med borgerne, er meget lav.
- Kravene til dokumentation opleves generelt at være meningsfulde, men der er potentiale for at gøre praksis mere tidseffektiv.

Vurdering af praksis og udfordringer på området:

- Kommuner, som har stort strategisk fokus på, at dokumentation bør foregå via mobile devices – og sammen med borgeren – har generelt lavere dokumentationstid.
- Rambøll/QVARTZ vurderer, at hyppige opdateringer i FMK som følge af ændringer i handelsnavn er unødigt tidskrævende og meningsløst for medarbejderne. Det er samtidig yderst vigtigt at sikre integration mellem FMK og overblik over udleveret medicin fra apoteket, så eventuelle fejl på medicin fortsat kan spores.
- Rambøll/QVARTZ vurderer, at medarbejderne kan spare tid på kontakt til læger, hvis snitfladerne til praktiserende læge og andre sundhedsfaglige samarbejdspartnere som sygehuse bliver optimeret, f.eks. ved bedre og hurtigere digital kommunikation.
- Et ledelsesmæssigt fokus på dokumentation, f.eks. gennem faglige audits, er med til at forbedre medarbejdernes kompetencer til at dokumentere handlingsorienteret, hvilket medvirker til at nedbringe tiden anvendt på dokumentation.
- Kommuner, der er langt i implementeringen af Fælles Sprog III (FSIII), bruger generelt mindre tid på dokumentation, hvilket indikerer, at FSIII er lykkedes med at sikre mere tidseffektiv dokumentation.
- Indberetninger af utilsigtede hændelser (UTH'er) er meget tidskrævende og medfører ikke tilstrækkelig lokal læring, da resultaterne ikke deles med tilbudslederne og medarbejderne. Indsamling af UTH'er lokalt vurderes af Rambøll/QVARTZ i langt højere grad som værende meningsfuldt og handlingsorienteret end den nuværende model.

I de følgende underafsnit beskrives kulegravningsanalysens hovedobservationer i forbindelse med krav til dokumentation på ældreplejeområdet samt Rambøll/QVARTZ's vurderinger og forbedringsforslag ifm. betydningen af dokumentationskrav for medarbejdernes tidsanvendelse.

3.4.1 Definition af dokumentationskrav på ældreplejeområdet

Alle autoriserede sundhedspersoner på ældreplejeområdet, f.eks. sygeplejersker og SOSU-assistenten, har journalføringspligt som følge af journalføringsbekendtgørelsen (BEK nr. 1090 af 28/07/2016), som er fastsat i medfør af autorisationsloven, hvori kravene til dokumentation ligeledes følger.

Formålet med dokumentation på ældreplejeområdet har både et fagligt og et økonomisk/styringsmæssigt perspektiv, jf. definitionen nedenfor.

Definition af krav til dokumentation i kulegravningen af ældreplejeområdet

Dokumentation i ældreplejen forstås som det skriftlige eller visuelle materiale, der udarbejdes af lederen og/eller sundheds- og plejepersonalet for at beskrive, reflektere, handle og følge op på borgernes behov for pleje og behandling. Formålet med dokumentation og registrering kan deles i et fagligt og et ledelsesmæssigt/politisk styringsmæssigt perspektiv:

*Fra det **faglige** perspektiv er formålet at sikre,*

- 1. at borgerne modtager de indsatser, som de har ret til (retssikkerhed),*
- 2. at borgerne modtager rettidig og korrekt behandling, der tager hensyn til deres helbred og generelle sundhedstilstand (behandlingssikkerhed),*
- 3. ensartethed i det leverede serviceniveau til borgerne (kvalitet).*

*Fra det **styringsmæssige** perspektiv er formålet:*

- 4. at kunne prisfastsætte ydelser, så der skabes mulighed for konkurrence om levering af plejeydelser (frit valg),*
- 5. at skabe et grundlag for politisk/ledelsesmæssig økonomisk og faglig styring ud fra information om leverede ydelser og ressourceforbrug, der sikrer mulighed for at planlægge, styre og skabe overblik (planlægning og kvalitetssikring).*

Note: Definition er inspireret af FOA (2008).

Der er imidlertid stor forskel på kravene til dokumentation og registrering, afhængigt af, om der leveres ydelser efter serviceloven eller sundhedsloven, jf. kapitel 3.3. I BUM-modellen (se afsnit 3.5.2.3) spiller faglig dokumentation produceret i det udførende led en central rolle i visitationens vurdering af borgerens behov for modtagelse af ydelser efter serviceloven, idet visiteringen af ekstra ydelser afhænger af borgerens vurderede funktionsniveau og helbredstilstand. Desuden er dokumentationen også vigtig som økonomisk og fagligt styringsredskab til at sikre, at borgerne modtager hjælp og pleje efter det serviceniveau, som er fastsat i kvalitetsstandarderne. Dokumentationskravene i forbindelse med levering af ydelser efter sundhedsloven er generelt langt mere omfattende end for servicelovsydelser, særligt fordi der er skærpede krav i forbindelse med borgeres retssikkerhed samt i forbindelse med håndtering af medicin, jf. kapitel 3.3.

3.4.2 Den sygeplejefaglige udredning, døgnrytmeplanen, indsatsplaner og løbende dokumentation i borgerjournalen har størst betydning for tidsanvendelsen

Figur 16 nedenfor giver et overblik over kulegravningsanalysens hovedobservationer ift. de dokumentationstyper, som har størst betydning for medarbejdernes arbejdsopgaver og tidsforbrug. Vi henviser til appendiks 5.9.1 for en fuld oversigt over dokumentationstyper på ældreplejeområdet.

Figur 16 Overblik over dokumentationstyper med størst betydning for medarbejdernes tidsforbrug

Type	Indholdet af dokumentationen	Medarbejdernes ansvarsfordeling (i praksis)
1. Sygeplejefaglig udredning (Statsligt krav)	<p>Faglig udredning af borgerens potentielle og/eller aktuelle problemer ud fra de 12 sygeplejefaglige problemområder. Det skal bl.a. dokumenteres, hvem der varetager sygeplejeopgaven for borgeren, samt hvilke aftaler (samtikke) der er indgået mellem personalet og borgeren. En indsatsplan skal oprettes for de områder, hvor borgeren har et problem.</p> <p>Det skal som minimum fremgå af journalføringen om den sygeplejefaglige pleje og behandling, at der er taget stilling til, om patienten har potentielle og/eller aktuelle problemer indenfor 12 definerede sygeplejefaglige problemområder. Hvis et eller flere problemområder ikke er aktuelle for den enkelte patient, skal det også fremgå af journalen evt. ved en kort angivelse i patientjournalen.</p> <p>Aktuelle problemer skal nærmere beskrives i relevant omfang mht. de identificerede og bedømte behov og problemer, planlægning, udført pleje og behandling og opnåede resultater.</p>	<p>Udredning udfyldes typisk af sygeplejersker og i mindre omfang af SSA'er på de borgere, der modtager indsatser efter SUL.</p>
2. Døgnrytmeplan (Kommunalt krav)	<p>En overordnet beskrivelse af borgerens plejebehov gennem hele døgnet inden for personlig pleje, måltider, medicin-håndtering, mobilitet, praktisk hjælp, mental tilstand og samarbejdsevne, samt sociale forhold som aktiviteter og personlige interesser.</p>	<p>Døgnrytmeplanen er det primære dokumentationsredskab for SSA og SSH personalet. Hvis borgeren har en kontaktperson, er det denne, der har ansvaret for udfyldelse af døgnrytmen. Kommunen har bestemt, at det skal ajourføres mindst én gang årligt, samt ved væsentlige ændringer i borgerens tilstand.</p>
3. Handle-/Indsatsplaner og Rehabiliteringsplaner (Statsligt/Kommunalt krav)	<p>Handle-/indsatsplaner oprettes når der foreligger et problem ifm. borgerens funktionsniveau på et eller flere af de 12 sygeplejefaglige optegnelser. Krav til indhold i handle-/indsatsplanen er en beskrivelse af problemet, mål i form af den helbredstilstand der arbejdes hen i mod, beskrivelse af den eller de indsatser, som iværksættes for at nå målet, og en evaluering som er en opfølgning på de iværksatte indsatser og opsatte mål.</p>	<p>Det er primært sygeplejersker, fysio- og ergoterapeuter, og SSA'er, der opretter handle-/indsatsplaner, mens det er den person, der har ansvaret for udførelsen af indsatsen, der har ansvaret for at følge op og evaluere på målene i handle-/indsatsplanen. Lederen kvalitetssikrer løbende indholdet i handle-/indsatsplanerne.</p>
4. Medicin/FMK (Statsligt krav)	<p>Oplysninger indeholdt i det Fælles Medicin Kort (FMK) er defineret i BEK 460 om adgang til og registrering mv. af lægemiddel- og vaccinationsoplysninger. Når FMK er opdateret, giver det alle relevante sundhedspersoner og den enkelte patient et hurtigt overblik over aktuell medicinering.</p>	<p>Lægen foretager ændringer i borgerens medicinordination i FMK, og det skal så ændres i det lokale medicinkort (LMK). Sygeplejersker og SSA'er har i mange kommuner ansvaret for kontakten med lægen ifm. dosering, dispensering og opdatering af medicinordination.</p>
5. Notater i borgerens journal (Statsligt krav)	<p>Her dokumenteres de daglige observationer og konkrete afvigelser fra det normale for borgeren. Ved en hver afvigelse, som nødvendiggør lægekontakt/ordination og en fremadrettet indsats med flere besøg, oprettes en indsatsplan. I journalen dokumenteres også ændringer/aflysning (hel/delvis) af de planlagte ydelser. (F.eks. borger ønsker ikke bad eller datter kommer hjem og derfor ønskes ikke eftermiddagsbesøg).</p>	<p>Sygeplejersker, SSA'er og SSH'er har ansvar for dagligt at læse journal på de borgere, hvor de har ansvar for dagens pleje og behandling. Det skal noteres i journalen, 1) når et beskrevet problem medfører oprettelse af indsatsplan, 2) når en indsatsplan afsluttes, 3) for de notater, hvor der kræves handlinger og/eller observation - der sendes til den/de funktion(er), der skal tage handling. Advis vedr. anmodning om ændringer i visiterede ydelser og hjælpemidler (SEL) skal gå gennem driftsplanlægger/gruppeleder.</p>
6. Tidlig Opsporing af Begyndende Sygdom (TOBS) (Kommunalt krav)	<p>TOBS er et redskab til at opspore tidlig begyndende sygdom hos borgere i eget hjem/på plejecentre. TOBS bygger på en samlet vurdering ud fra værdierne; puls, bevidsthed, temperatur, systolisk blodtryk og respirationsfrekvens. Hver målt værdi giver en bestemt score. Den samlede score angiver hvilken retningslinje der skal følges.</p>	<p>TOBS gennemføres typisk af både sygeplejersker, SSA'er og SSH'er.</p>
7. Utilsigtede hændelser (UTH) (Statsligt krav)	<p>Der skal indberettes utilsigtede hændelser på Dansk Patientsikkerhedsdatabase (DPSD). Der er rapporteringspligt på alle UTH'er, som opstår i forbindelse med fejlmedicinering, sektorovergange, faldeepisoder, infektioner mv.</p>	<p>Alle medarbejdere i den kommunale sundhedssektor har ansvaret for at indberette utilsigtede hændelser, når sådanne opstår. Det er forskelligt, hvordan kommunerne i praksis gør dette.</p>

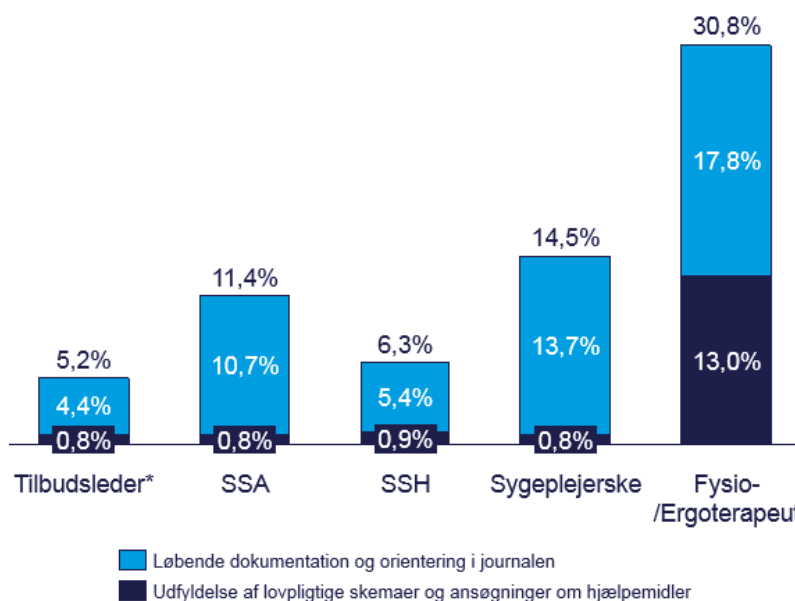
Note: For flere detaljer se appendiks 5.9.1

Kilde: Reguleringsoversigt, workshops, interviews, dokumentstudie, Rambøll/QVARTZ analyse

Som det fremgår, varierer dokumentationsopgaverne og ansvarsfordelingen i dokumentationsindsatsen på tværs af medarbejdergrupper. Figur 17 nedenfor opgør den gennemsnitlige tidsanvendelse for med-

arbejdergrupper på *løbende dokumentation og orientering i journalen* samt *udfyldelse af lovpligtige skemaer* (primært utilsigtede hændelser (UTH)) og ansøgninger til hjælpemidler. *Løbende dokumentation og orientering i journalen* fylder mest for alle medarbejdergrupperne, dog fordeler fysio- og ergoterapeuters tidsanvendelse sig nogenlunde ligeligt mellem de to opgaver. Dette er ikke overraskende, eftersom *ansøgninger om hjælpemidler* til borgere er et centralt element i deres trænings- og rehabiliteringsopgaver.

Figur 17 Opgørelse af tidsanvendelsen på dokumentationsopgaver væk fra borgeren



* Inkluderer centerledere, gruppeledere, afdelingsledere, ledere af hjemmeplejen og ledere af sygeplejen
 Note: N: Tilbudsleder (39), SSA (42), SSH (35), Sygeplejerske (14), Fysio-/Ergoterapeut (10)
 Kilde: Workshops, interviews, Rambøll/QVARTZ analyse

Vurdering af dokumentationstyper med størst betydning for medarbejderes tidsanvendelse

Sygeplejersker bruger mest tid på at dokumentere i den sygeplejefaglige udredning: Kulegravningen viser, at sygeplejerskerne i besøgs kommunerne bruger mest tid på udfyldelse af den sygeplejefaglige udredning. Herudover bruger sygeplejerskerne også tid på oprettelse og opdatering af indsatsplaner for borgere samt løbende orientering i borgerjournalen. Dette skyldes, at sygeplejersker ofte er forløbsansvarlige ift. oprettelse af indsatsplaner på borgere ud fra de 12 sygeplejefaglige indsatsområder, jf. afsnit 3.3 om regulering. Dette medfører, at de bruger meget tid på kommunikation via adviser om dokumentationen i indsatsplanerne, herunder at sikre, at de assistenter og hjælpere, som varetager sundhedsindsatsen, dokumenterer korrekt og fyldestgørende.

Sygeplejersker bruger meget unødvendig tid på kommunikation med praktiserende læge og sygehuse, primært ifm. med borgeres medicinering: Kulegravningen viser, at sygeplejerskerne i gennemsnit bruger 1 pct. af deres tid på at kontakte den praktiserende læge ifm. medicinering og behandling. Der er pt. mulighed for at kontakte lægen elektronisk gennem MedCom eller Edifact, men udfordringen ligger i, at lægen typisk har 3-5 dages svartid. Når lægen ordinerer et nyt præparat, oplever sygeplejerskerne hyppigt, at lægen ikke udfylder alle oplysninger, og de skal derfor have fat i lægen for at kunne dosere medicinen. Rambøll/QVARTZ vurderer derfor, at sygeplejerskerne i kommunen kan spare tid på kontakt til læger, hvis snitfladerne til praktiserende læge bliver optimeret. Der bruges i dag unødigt ventetid i telefonen eller på opkald, der kunne have været undgået.

Rambøll/QVARTZ foreslår derfor at gøre det muligt at registrere henvendelser i de elektroniske kommunikationsflader som akutte, hvilket muliggør elektronisk svar på flere akutte henvendelser. På samme måde foreslår vi at sikre, at lægen registrerer korrekt i FMK og dermed sikrer patientsikkerhe-

den. Dette mindsker samtidig unødigt tid brugt på at afklare dette med frontmedarbejderen ved at stille krav til, at lægen registrerer doser, varighed og tidspunkter for medicinering. Dette kan være via den digitale løsning, der kræver, at felterne bliver udfyldt, før lægen kan afslutte recepten.³⁰

I forbindelse med pleje og behandling i forskellige sektorer oplever sygeplejepersonalet ofte, at de ikke har adgang til de nødvendige oplysninger om borgerne (f.eks. kontaktoplysninger på pårørende- samt boligforhold). Det medfører, at sygeplejerskerne skal fremskaffe og dokumentere oplysningerne om borgerne, som borgerne allerede har oplyst til en anden instans. Medarbejderne oplever desuden, at de ofte skal kontakte sygehusene, da de glemmer at genåbne borgernes FMK ved udskrivning. Rambøll/QVARTZ vurderer derfor, at sygeplejersker kan spare tid i dokumentationsindsatsen, hvis snitfladerne til sygehus bliver optimeret. Det vurderes, at der er potentiale for at forbedre dialogen til sundhedsfaglige samarbejdspartnere og skabe mere sammenhængende forløb for borgerne. Det foreslås i den forbindelse, at der oprettes en fælles platform, hvor en række baggrundsoplysninger om borgerne er tilgængelige på tværs af sektorer, så borgerne oplever en bedre sammenhæng, og sundhedspersonalet skal dokumentere mindre.³¹ I samme instans foreslås, at der opstilles krav om, at lægen gennemgår, accepterer og frigiver patientens FMK, inden det er muligt at udskrive patienten.

Sygeplejersker bruger unødvendig tid på at ajourføre journalen ved ændringer i medicin: I forbindelse med medicinering skal borgerens personlige medicinliste opdateres, så den stemmer overens med handelsnavnet på den medicin borgeren modtager. Sygeplejersker oplever det som unødigt tidskrævende at skulle bruge dokumentationstid på at ændre navnet frem for at angive indholds/aktive stof i medicinen. I kommuner, hvor medicinlisten ikke er digital skal den opdaterede medicinliste desuden printes og arkiveres, hvilket tager yderligere tid. Rambøll/QVARTZ vurderer, at hyppige opdateringer af borgerens medicin i FMK, f.eks. som følge af skiftende leverandører af medicin eller ved ændringer ifm. udskrivelser fra sygehus, er relativt tidskrævende for sygeplejersker (og SSA), da de skal ajourføre journalen på baggrund af handelsnavn frem for indholdsstoffet/det aktive stof i medicinen. Det vurderes imidlertid yderst vigtigt at sikre integration mellem FMK og overblik over udleveret medicin fra apoteket, så eventuelle fejl på medicin fortsat kan spores.

Rambøll/QVARTZ foreslår i den forbindelse at ændre kravet om at angive indholdsstoffet/det aktive stof i medicinen frem for handelsnavn på produktet, da det kan reducere både hyppighed og omfang af dokumentation. Som alternativ kan kravet laves om, så indholdsstoffet/det aktive stof skrives med tilføjelse af flere handelsnavne i parentes, som ikke skal ændres hver gang en leverandør skiftes ud.

Der er store forskelle på omfanget af dokumentationsopgaver for hhv. assistenter og hjælpere, idet førstnævnte i højere grad varetager opgaver efter både service- og sundhedsloven: Kulegravningsanalysen viser, at der er stor forskel på omfanget af dokumentationsopgaver for hhv. SSA'er og SSH'er. Dette skyldes primært, at SSA'erne i højere grad varetager flere sygeplejefaglige opgaver, som er mere dokumentationskrævende end indsatser efter SEL. Dette ses ved, at SSA'erne i gennemsnit bruger 9 pct. af deres arbejdstid på sygeplejeopgaver, mens hjælpere bruger i omegnen af 2 pct. af deres samlede tid, jf. appendiks 5.7.1.V. SSA'er og SSH'ers primære dokumentationsopgaver ligger i løbende at opdatere borgernes døgnrytmeplaner og indsatsplaner samt anføre notater vedrørende relevante observationer, jf. figur 17 ovenfor. Oveni disse opgaver har SSA'erne desuden ansvaret for at dokumentere i den sygeplejefaglige udredning for de borgere, herunder dokumentation for medicingivning og -vejledning.

Ansvarsfordelingen af dokumentationsopgaver mellem hhv. SSA'er og SSH'er er defineret i de kommunale *kompetenceprofiler*, der for hver faggruppe fastsætter de indsatser og kompetenceområder, som

³⁰ Forslagene er i spænd med arbejdet i regi af Program for Digital Almen Praksis, hvor netop kommunikationen mellem almen praksis og den kommunale pleje er et væsentligt tema. Kilde: <https://www.medcom.dk/projekter/digital-almen-praksis>.

³¹ Dette er allerede under udvikling i det fællesoffentlige program for digitalt samarbejde om komplekse patientforløb i projektet Fælles Stamkort i regi af Sundhedsdatastyrelsen. Den første version afprøves primo 2018 i en pilot i Region Nordjylland og Frederikshavn Kommune, samt i Region Midtjylland og Aarhus Kommune. Ved udgangen af 2019 evalueres pilotprojektet ift., om løsningen skal udbredes nationalt. Sundhedsdatastyrelsen: <https://sundhedsdatastyrelsen.dk/da/rammer-og-retningslinjer/program-for-digitalt-samarbejde-om-komplekse-patientforloeb/faelles-stamkort>.

faggruppen må varetage opgaver indenfor. Desuden fastsætter profilerne retningslinjer for hvilke opgaver, der må videregives mellem faggrupper, f.eks. fra sygeplejerske til assistenter og hjælpere. Rambøll/QVARTZ vurderer i den forbindelse, at der kun i mindre grad er variation på tværs af kommuner, ift. fordelingen af dokumentationsopgaver mellem assistenter og hjælpere. Dette skal ses i lyset af KL's Partnerskabsprojekt om Delegation og anvendelse af Kompetenceprofiler, hvor der blev udarbejdet overordnede kompetenceprofiler til understøttelse af en systematisk praksis for delegation i kommunerne.³² Variationer i tidsanvendelse på dokumentation vurderes derfor i højere grad at skyldes andre forhold, herunder særligt dokumentationspraksis, jf. følgende underafsnit.

Anvendelsen af manuelle skemaer er udbredt i mange tilbud, hvilket vurderes at resultere i dobbeltdokumentation: Kulegravningsanalysen viser, at til trods for at de fleste borgerjournaler er blevet elektroniske, så ligger der i mange hjem manuelle skemaer, som social- og sundhedspersonalet benytter. De manuelle skemaer skal opdateres med dato og initialer og eventuelle noter, og herefter skal det skrives ind i omsorgssystemet, hvilket resulterer i dobbeltdokumentation. I tillæg til de mange skemaer, printer mange plejetilbud fortsat borgernes medicinlister og opbevarer dem på et kontor på plejecenteret eller et sikkert sted hjemme ved borgeren. Rambøll/QVARTZ vurderer, at print af diverse skemaer og medicinlister tager unødigt tid samt øger risikoen for fejl, da skemaerne enten kan blive væk eller måske ikke er de senest opdaterede. Herudover har pårørende/uvædkommende adgang til personfølsomme oplysninger via skemaerne, hvilket vurderes ikke altid at være i borgerens interesse.

Rambøll/QVARTZ foreslår derfor, at der stilles krav om digitalisering af skemaer samt opdatering af systemer, så alle skemaer indgår i omsorgssystemet og kan tilgås fra medarbejdernes mobile devices. Det foreslås desuden, at man kan overveje at give pårørende adgang til journal under forudsætning af borgerens samtykke, hvis de er interesserede i at følge med.³³

Ledere bruger primært tid på at orientere sig i borgerjournalen samt øvrig sundhedsfaglig dokumentation, såsom indsatsplaner og den sygeplejefaglige udredning, mens indberetning af utilsigtede hændelser ikke vurderes understøttende ift. kerneopgaven: Kulegravningsanalysen viser, at lederens primære dokumentationsopgaver består i at læse og holde sig orienteret i borgerjournalen og i indsatsplaner, hvor lederne modtager adviser, når medarbejderne laver ændringer heri. Ledere har desuden i nogle kommuner til opgave at kvalitetssikre dokumentationsarbejdet på månedlig basis. På nogle plejecentre bruger lederne også tid på dokumentation af utilsigtede hændelser, idet denne opgave er tilrettelagt på en måde, så medarbejderne først indberetter UTH'erne til lederen, som derefter indberetter dem via Dansk Patientsikkerhedsdatabasen (DPSD).

Rambøll/QVARTZ vurderer, at indberetninger af utilsigtede hændelser generelt er meget tidskrævende og ikke medfører tilstrækkelig lokal læring, da resultaterne ikke deles med tilbudsledere og medarbejderne. Eksempelvis har personalet den samme arbejdsgang ved registrering af hver UTH uafhængigt af hvor alvorlig, den vurderes at være. Rambøll/QVARTZ vurderer ydermere, at indsamling af UTH'er lokalt kunne give bedre muligheder for udvikling af den faglige praksis. Den primære udfordring er, at platformen til at registrere er for besværlig at bruge, da det kræver for mange "klik". Desuden kræver det meget tid for medarbejderne at reflektere over, hvorfor hændelsen er sket, og hvilke tiltag, der skal tages for at udbedre problemet. Der er dog i alle kommuner et ønske om øget fokus på dette.

Rambøll/QVARTZ foreslår derfor at ændre praksis for indberetning af UTH'er, så medarbejderne ikke behøver at indrapportere hændelser af mindre alvorlig karakter omgående. I stedet kan der laves samlerapportering, eventuelt via omsorgssystemet eller på en tavle, hvor medarbejderne kan sætte en streg eller kryds og så indrapportere samtlige UTH'er en gang om måneden.

³² http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_79020/cf_202/KL-s_delegationsnotat_-2014-.PDF

³³ Forslaget er i spænd med Regionernes Økonomaftale 2018, hvor Regeringen, Danske Regioner og KL er enige om, at styrke arbejdet med data- og informationssikkerhed med henblik på at sikre fortrolighed og tryghed om personfølsomme oplysninger. I aftalen er parterne nået til enighed om, at det skal nærmere analyseres, hvordan en fælles offentlig borgervenlig løsning kan stilles til rådighed for borgere (og pårørende via fuldmagt) på sundhed.dk. Kilde: <https://www.regeringen.dk/media/3496/aftale-om-regionernes-oekonomi-for-2018.pdf>.

Rehabiliteringsplanen er fysio- og ergoterapeuters primære dokumentationsredskab: Som nævnt i kapitel 3.2, varetager fysio- og ergoterapeuter primært opgaver i forbindelse med træning og genoptræning (SEL). I denne forbindelse er der store krav til dokumentationen i rehabiliteringsplaner, hvor flere kommuner har tilrettelagt det således, at fysio- og ergoterapeuterne skal opdatere rehabiliteringsplanen for hver borger i rehabiliteringsforløb på ugentlig basis. Dette tydeliggøres ved terapeuternes relativt høje tidsanvendelse på løbende dokumentation. Herudover har de også ansvaret for løbende at sikre, at SSA'er og SSH'er dokumenterer korrekt for de borgere, som de varetager indsatsen for. Udover den løbende dokumentation i rehabiliteringsplanen, optager udfyldelse af lovpligtige skemaer og ansøgninger om hjælpemidler til borgere, hvilket optager 13 pct. af terapeuternes samlede tidsanvendelse.

3.4.3 Forskelle på anvendelsen af mobile devices i kommunernes dokumentationspraksis

Figur 18 i næste underafsnit opgør variationen i tidsanvendelsen på dokumentation på tværs af de otte besøgskommuner. Der observeres overordnet set store variationer på tværs af besøgskommunerne. Alle de besøgte kommuner dokumenterer i et elektronisk omsorgssystem (EOJ)³⁴. I syv ud af otte kommuner har medarbejdere i hjemme- og sygeplejen tablets eller telefon, så de kan dokumentere hos borgeren³⁵. Det varierer imidlertid meget på tværs af disse kommuner, i hvor høj en grad medarbejderne rent faktisk dokumenterer hos borgeren, selvom de har mobile devices til rådighed. Udover at dokumentation hos borgeren øger borgernes kvalitetsopfattelse af den leverede pleje, så resulterer denne dokumentationspraksis således også i øget ATA-tid. Flere medarbejdere fremhæver, at de tilrettelægger dagen, så de kan dokumentere for flere borgere i sammenhæng på kontoret f.eks. sidst på arbejdsdagen, mens der også er medarbejdere, der primært dokumenterer i borgerens hjem.

Kulegravningsanalysen viser desuden, at medarbejderne mange steder fortsat printer og udfylder manuelle skemaer angående medicin, afføring væske mv., som ligger hos borgerne. Denne udfordring i digitaliseringen af dokumentationspraksis er udbredt i flere kommuner i både hjemmeplejen og på plejecentre til trods for, at medarbejderne har adgang til at dokumentere og udfylde i et elektronisk omsorgssystem.

Vurdering af betydningen af at anvende mobile devices i dokumentationspraksis

Kommuner, som har stort strategisk fokus på at anvende mobile devices i dokumentationen – og sammen med borgeren, har generelt lavere dokumentationstid: Kulegravningsanalysen viser, at kommuner, som har et stort strategisk fokus på borgerinddragelse og anvendelse af mobile devices i deres dokumentationspraksis, har lavere dokumentationstid uden borgeren. Dette skyldes forskelle i den strategiske ledelsesmæssige indsats fra både forvaltning og tilbudsledere i at inddrage borgeren i dokumentationsarbejdet, samt forskelle i medarbejderkultur og vaner, for hvornår medarbejderne dokumenterer. Rambøll/QVARTZ vurderer i den forbindelse, at øget fokus på inddragelse af borgeren i dokumentationsarbejdet kan flytte tid fra dokumentation uden borgeren over til ATA-tiden.

Det vurderes desuden, at dette gør det nemmere at dokumentere handlingsorienteret, da borgeren er med til at fastsætte målsætninger ud fra egne plejebest. Rambøll/QVARTZ foreslår derfor, at kommunerne bør investere i flere mobile devices, så alle medarbejdere (især på plejecentre, hvor kun få har adgang til dem) har adgang til et device. Herudover foreslår vi, at der stilles krav om mere dokumentation sammen med borgerne ved at lave målsætninger for hvor stor en andel af dokumentationen, der bør foregå sammen med (evt. af) borgeren. Endeligt foreslår vi, at der skal undervises i brugen af mobile devices, så medarbejderne har de rette kompetencer til at benytte dem. Disse forslag skal ses i sammenhæng med kommunernes implementering af Fælles Sprog III over de kommende år. Centrale elementer i implementeringsarbejdet er netop væsentlige investeringer i nye mobile devices,

³⁴ Care, Nexus, eller Cura, mens en kommune har valgt at implementere deres eget system.

³⁵ I Kommune 4 dokumenterer medarbejdere i hånden først, hvorefter de skriver ind i omsorgssystemet på pc.

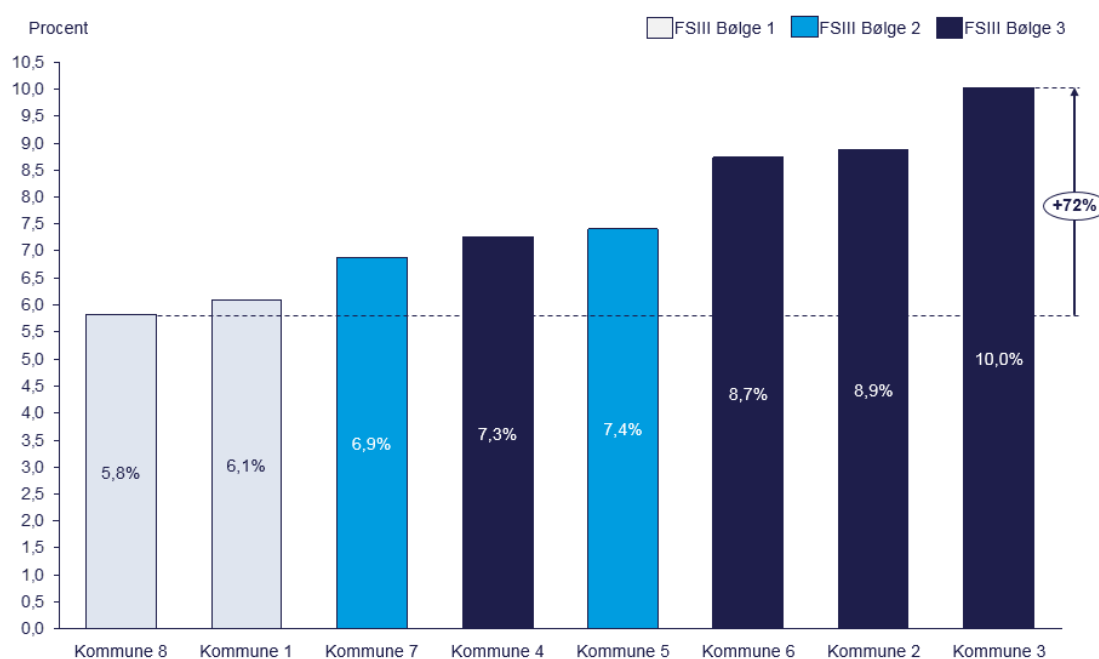
samt omfattende kompetenceudviklingsindsatser og undervisning, som skal sikre en effektiv overgang til FSIII.³⁶

3.4.4 De rette kompetencer hos medarbejderne er vigtige for at sikre tidseffektiv dokumentation

En af de primære udfordringer på tværs af besøgskommunerne er medarbejdernes kompetencer i dokumentationsarbejdet. Det er i denne forbindelse nødvendigt at sikre, at medarbejderne har de rette kompetencer til kun at dokumentere på observationer, som kræver handling. Denne udfordring skal også ses i lyset af, at der er sket en overgang fra at dokumentere i journalnotater til at dokumentere i indsatsplaner, hvilket stiller større krav til medarbejdernes dokumentationskompetencer.

Flere tilbudsledere fortæller, at de oplever at nogle medarbejdere (uafhængig af faggruppe) overdokumenterer. I kulegravningsanalysen observeres eksempelvis en tendens til, at nogle medarbejdere skriver for meget prosa om egne observationer af borgeren, som ikke er handlingsorienterede. Kulegravningsanalysen viser desuden, at tilbudslederne har en høj del af ansvaret for at kvalitetssikre dokumentationen, hvilket kræver stor faglighed og direkte ledelse af de forskellige faggrupper. Som det fremgår af figur 18, observeres det ligeledes, at kommuner, som er langt i implementeringen af Fælles Sprog III, bruger markant mindre tid på dokumentation. Dette indikerer, at FSIII har en positiv betydning for at sikre en mere effektiv dokumentationsindsats.

Figur 18 Opgørelse af tidsanvendelsen på dokumentationsopgaver uden borgeren pr. kommune på tværs af medarbejderkategorier³⁷



* Inkluderer centerledere, gruppeledere, afdelingsledere, ledere af hjemmeplejen og ledere af sygeplejen
 Note: N: Tilbudsleder (39), SSA (42), SSH (35), Sygeplejerske (14), Fysio/Ergoterapeut (10)
 Kilde: Workshops, interviews, Rambøll/QVARTZ analyse

Vurdering af medarbejdernes kompetencers betydning for tidsanvendelsen

Et ledelsesmæssigt fokus på dokumentation, f.eks. gennem faglige audits, er med til at forbedre medarbejdernes kompetencer til at dokumentere handlingsorienteret, hvilket medvir-

³⁶ Se f.eks. FSIII Implementeringsguide:

<http://www.fs3.nu/filer/Dokumenter/Implementering/Implementeringsguide.pdf?t=1520331806>.

³⁷ Fælles Sprog III implementeres i kommunerne i 3 bølger. Bølge 1: 1. jan 2017 – 30. sept. 2017. Bølge 2: 1. april 2017 – 31. jan 2018. Bølge 3: 1. juli 2017 – 30. juni 2018.

ker til at nedbringe dokumentationstiden: Kulegravningsanalysen viser, at et ledelsesmæssigt fokus på dokumentation, f.eks. gennem brugen af faglige audits til at kvalitetssikre dokumentationen, kan være et brugbart fagligt styringsredskab til at forbedre medarbejdernes kompetencer i dokumentationsarbejdet. Dette benyttes i nogle kommuner, jf. appendiks 5.10.1 om faglige styringsværktøjer. I disse kommuner har et stringent fokus på korrekt dokumentation forbedret medarbejdernes kompetencer og forståelse for, hvornår og hvad der skal dokumenteres, samt hvor det skal dokumenteres. Dette medfører, at kun det mest relevante dokumenteres, hvilket nedsætter medarbejdernes tidsanvendelse på unødvendig dokumentation.

Kommuner, der er langt i implementeringen af Fælles Sprog III (FSIII) bruger generelt mindre tid på dokumentation: Kulegravningsanalysen viser, at kommuner, der er langt i implementeringen af Fælles Sprog III (FSIII), generelt bruger mindre tid på dokumentation, hvilket indikerer, at FSIII er lykkedes med at sikre mere tidseffektiv dokumentation. FSIII har til formål at sikre genbrug, opdatering og bedre it-understøttelse af data til brug på tværs af faggrupper og funktioner for at skabe en bedre sammenhæng, kvalitet og effektivisering i dokumentationsindsatsen. Denne nye dokumentationsmetode gør det nemmere for medarbejderne at dokumentere handlingsorienteret, idet muligheden for lange prosatekster er minimeret. Dette vurderes at have en positiv effekt på medarbejdernes kompetencer ift. at dokumentere.

3.4.5 Forskelle i kommunernes anvendelse af dokumentation til understøttelse af kerneopgaven

Alle medarbejdere i de otte besøgs kommuner har udtrykt, at de synes faglig dokumentation er en god ting, så længe den er meningsfuld og understøtter kerneopgaven. Anvendelsen af faglige data og dokumentation til understøttelse af kerneopgaven varierer imidlertid meget på tværs af kommunerne. Meningsfuld dokumentation er informativ til at prioritere, hvilke indsatser borgerne skal modtage, mens det også giver anledning til faglig sparring, om hvordan medarbejderne skal dokumentere for bedst at understøtte plejeopgaven. De besøgs kommuner, der kombinerer TOBS og triage-møder peger eksempelvis på, at denne dokumentation anvendes til at planlægge de borgerrettede indsatser og dermed opleves som meningsfuld af medarbejderne. I en anden kommune mødes medarbejderne i hjemme- og sygeplejen med visitationen på tværfaglige konferencer en gang om ugen for at diskutere plejebehovet hos konkrete borgere. Her anvendes dokumentation på borgerne til at prioritere, hvilke indsatser borgerne skal modtage, mens det også giver anledning til faglig sparring om, hvordan medarbejderne skal dokumentere for bedst at understøtte plejeopgaven. Nedenstående lovende praksis giver et eksempel på, hvordan en kommune har valgt at organisere dokumentationsindsatsen, så den giver størst mulig mening for medarbejderne, sikrer bedre mulighed for tværfaglig vidensdeling og bedre anvendelsesmuligheder ift. at koordinere indsatser, der har den bedste effekt for borgeren.

Lovende praksis (A) | | Én plan for borgeren

I en af besøgs kommunerne ønsker de at sætte borgernes mål og drømme i centrum. Derfor har de organiseret sig i forløbsenheder efter borgernes behov og udviklet en it-løsning, der kan understøtte denne indsats. Løsningen er en it-plattform, hvor forskellige faggrupperne i kommunen kan dele relevante oplysninger om borgerne. Det betyder, at noter fra f.eks. sygeplejersker, plejepersonale og fysioterapeuter bliver skrevet i systemet, så de kan bygge oven på hinandens viden, og tingene kun skal skrives én gang. På basis af de informationer kan kommunen bedre koordinere indsatserne i borgerens forløb og give den indsats, der har den bedste effekt. Borgerne har også adgang til oplysningerne via NemID, så de kan følge med i kommunens planer (dette er dog ikke fuldt implementeret endnu).

Vurdering af anvendelse af dokumentation

Rambøll/QVARTZ vurderer, at kommunerne/tilbudslederne bør skabe rum for, at dokumentationen italesættes og er understøttende for det daglige arbejde: Kulegravningsanalysen viser, at kommuner, der skaber rum for, at dokumentationen italesættes og anvendes til at understøtte den faglige praksis, skaber meningsfuldhed i dokumentationsarbejdet. Det forbedrer medarbejdernes kompetencer og forståelse for, hvornår, hvad og hvor der skal dokumenteres. Det giver desuden bedre

mulighed for en tværfaglig indsats, så borgeren modtager et mere sammenhængende plejeforløb. Dette vurderes at højne den faglige kvalitet, mens det vurderes at skabe mere effektiv, omend ikke nødvendigvis lavere dokumentationstid, idet medarbejderne har større forståelse for at dokumentere relevant og handlingsorienteret.

3.4.6 Forbedringsforslag

De identificerede udfordringer i dokumentations betydning for tidsanvendelsen giver anledning til en række forbedringsforslag. Formålet med disse er at estimere mulighederne og potentialet for at frigøre tid, der bruges på uhensigtsmæssig dokumentation uden borgeren, som i stedet kan bruges på kerneopgaven, *ATA-tiden*. Inden for området *mindre dokumentation* (se figur 19A og 19B) er der identificeret seks forbedringsforslag, som samlet vil kunne øge *ATA-tiden* med $\sim 0,7-1,2$ procentpoint, hvis de realiseres. Dette svarer til at flytte $\sim 560-920$ årsværk til medarbejdernes kerneopgaver. I lønkroner er det $\sim 270-450$ mio. kr. svarende til $\sim 7-12$ pct. af omkostningsbasen på $\sim 3,7$ mia. kr.

Figur 19A Forbedringsforslag || Dokumentation (1/2)

Forslag	Hovedobservationer	Vurdering	Forslag (løftestænger)	Potentiale
2.1 - Reducer antal opdateringer i medicinliste ved at fjerne krav om at opdatere handelsnavn på FMK	<ul style="list-style-type: none"> I forbindelse med medicinering skal borgerens personlige medicinliste opdateres, så den stemmer overens med handelsnavnet på den medicin borgeren modtager. Medarbejderne oplever det som unødigt tidskrævende at skulle bruge dokumentationstid på at ændre navnet, frem for at angive indholds/aktive stof i medicinen. Der har tidligere været undersøgelser omkring generisk ordination, dog er fokus her primært på patientsikkerhed og tryghed for personalet og i mindre omfang betydningen for frontpersonalets tidsanvendelse. 	<ul style="list-style-type: none"> Rambøll/QVARTZ vurderer, at hyppige opdateringer i FMK som følge af ændringer i handelsnavn er unødigt tidskrævende og meningsløst for frontmedarbejderne og at der under hensyntagen til patientsikkerheden burde kunne udvikles en praksis som tog hensyn til patientsikkerhed og bedst mulig brug af frontmedarbejderens tid. Desuden vurderes det yderst vigtigt at sikre integration mellem FMK og overblik over udleveret medicin fra apoteket, så eventuelle fejl på medicin fortsat kan spores. 	<ul style="list-style-type: none"> Ændre kravet om at angive indholdsstoffet/det aktive stof i medicinen, frem for handelsnavn på produktet, da det kan reducere både hyppighed og omfang af dokumentation. Som alternativ kan kravet laves om, så indholdsstoffet/det aktive stof skrives med tilføjelse af flere handelsnavne i parentes, og derved mindsker risikoen for at vanskelige generiske navne forveksles med andre generiske navne, så frontpersonalet ikke skal ændre i dokumentationen hver gang handelsnavn skiftes ud. 	<p>81-115</p> <p>Årsværk</p> <hr/> <p>40-57</p> <p>Mio. kr.</p>
2.2 - Bedre administration af utilsigtede hændelser	<ul style="list-style-type: none"> Indrapportering af UTH'er (eks. fald eller medicinfejl) opfattes af medarbejderne som en administrativ opgave, der tager tid væk fra kerneopgaven Den primære udfordring er, at platformen til at registrere er for besværlig at bruge, da det kræver for mange "klik". Desuden kræver det meget tid for medarbejderne at reflektere over, hvorfor hændelsen er sket, samt hvilke tiltag, der skal tages for at udbedre problemet. 	<ul style="list-style-type: none"> Indberetninger af utilsigtede hændelser vurderes generelt at være unødigt tidskrævende og medfører ikke tilstrækkelig lokal læring, da resultaterne ikke deles med tilbudslederne og medarbejderne. Indsamling af UTH'er lokalt vurderes at kunne give bedre muligheder for udvikling af den faglige praksis, idet den nuværende model ikke i tilstrækkelig grad vurderes at være meningsfuld og handlingsorienteret. 	<ul style="list-style-type: none"> Ændre praksis for indberetning af UTH'er, så medarbejderne ikke behøver at indrapportere UTH'er af mindre alvorlig karakter omgående. I stedet kan der laves samlerrapportering, eventuelt via omsorgssystemet eller på en tavle, hvor medarbejderne kan sætte en streg eller kryds og så indrapportere samtlige UTH'er en gang om måneden. 	<p>47-81</p> <p>Årsværk</p> <hr/> <p>22-38</p> <p>Mio. kr.</p>

Note: Potentialer er opgjøret som bruttopotentiale og inkluderer ikke eventuelle investeringsomkostninger

Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

Figur 19B Forbedringsforslag || Dokumentation (2/2)

Forslag	Hovedobservationer	Vurdering	Forslag (løftestænger)	Potentiale
2.3 – Optimer snitflader til praktiserende læger	<ul style="list-style-type: none"> Medarbejderne bruger i dag i gennemsnit 1 pct. af deres tid på at kontakte den praktiserende læge ifm. medicinering og behandling. Der er pt. mulighed for at kontakte lægen elektronisk gennem Medkom eller Edifact. Udfordringen er, at lægen typisk har 3-5 dages svartid. Når lægen ordinerer et nyt præparat, oplever medarbejderne hyppigt, at lægen ikke udfylder alle oplysninger og de skal derfor have fat i lægen for at kunne dosere medicinen. 	<ul style="list-style-type: none"> Det vurderes, at medarbejderne kan spare tid på kontakt til læger, hvis snitfladerne til praktiserende læge bliver optimeret. Der bruges i dag unødigt ventetid i telefonen eller på opkald, der kunne have været undgået. Der er for øjeblikket flere steder der har plejehjæmlæger, dog dækkes dette ikke af behovet for kontakt med lægen ved akutte situationer, på tidspunkter hvor lægen ikke er til stedet på plejehjemmet. 	<ul style="list-style-type: none"> Indfør mulighed for at registrere henvendelser i de elektroniske kommunikationsflader, som akutte, hvilket muliggør elektronisk svar på flere akutte henvendelser*. Sikre at lægen registrerer korrekt i FMK ved at stille krav til, at lægen registrerer doser, varighed og tidspunkter for medicinering via en digital løsning, der kræver, at felterne bliver udfyldt før lægen kan afslutte recepten. Hvis hensyn til patientsikkerheden i enkelte tilfælde kræver at der skal være fleksibilitet skal dette også være en mulighed. 	<p>77-121 Årsværk</p> <p>39-60 Mio. kr.</p>
2.4 – Optimer snitflader til læger og andet sundhedsfagligt personale på hospitaler	<ul style="list-style-type: none"> I forbindelse med pleje og behandling i forskellige sektorer oplever medarbejderne ofte, at de ikke har adgang til de nødvendige oplysninger om borgerne (f.eks. kontaktoplysninger på pårørende-samt boligforhold). Det medfører, at medarbejderne skal fremskaffe og dokumenterer oplysningerne om borgerne, som borgerne allerede har oplyst til en anden instans. Medarbejderne oplever desuden, at de ofte skal kontakte sygehusene, da de glemmer at genåbne borgernes FMK ved udskrivning. 	<ul style="list-style-type: none"> Rambøll/QVARTZ vurderer, at der er potentiale for at forbedre dialog til sundhedsfaglige samarbejdspartnere og skabe mere sammenhængende forløb for borgerne. 	<ul style="list-style-type: none"> Opret fælles platform, hvor en række baggrundsoplysninger om borgerne er tilgængelig på tværs af sektorer, så borgerne oplever en bedre sammenhæng, og medarbejderne skal dokumentere mindre. Opstil krav om, at lægen gennemgår, accepterer og frigiver patientens FMK, inden det er muligt at udskrive patienten, dog med mulighed for undtagelse hvis det vurderes relevant ift. patientsikkerheden. 	<p>Kvantificeres ikke</p>
2.5 – Øg brug af mobile devices ifm. dokumentation – og inddrag borgeren	<ul style="list-style-type: none"> Medarbejderne bruger i gennemsnit 8 pct. af deres tid på dokumentation og orientering i journalen, hvilket variere fra 6-10 pct. på tværs af besøgs kommunerne. De fleste kommuner anvender mobile devices, men der er stor forskel på omfanget samt mængden af opgaver, som foregår sammen med borgerne. 	<ul style="list-style-type: none"> Rambøll/QVARTZ vurderer, at kommuner som har stort strategisk fokus på at anvende mobile devices i dokumentationen – og sammen med borgeren, generelt har lavere dokumentationstid. Det vurderes, at dokumentation sammen med borgerne gør det nemmere at dokumentere handlingsorienteret, da borgeren er med til at fastsætte målsætninger ud fra egne plejebegreb. 	<ul style="list-style-type: none"> Investér i flere mobile devices, så alle medarbejdere (især på plejecentre, hvor kun få har adgang til dem) har adgang til et device. Stil krav om mere dokumentation sammen med borgerne ved at lave målsætninger for hvor stor en andel af dokumentationen, der bør foregå sammen med (evt. af) borgeren. Undervis i brugen af mobile devices, så medarbejderne har de rette kompetencer til at benytte dem. 	<p>290-488 Årsværk</p> <p>139-235 Mio. kr.</p>
2.6 – Digitaliser printede skemaer hos borgerne (f. eks. medicinliste, afføringsskema og væskeskema)	<ul style="list-style-type: none"> Til trods for at de fleste borgerjournaler er blevet elektroniske, ligger der i mange hjem manuelle skemaer, som medarbejderne benytter. De manuelle skemaer skal opdateres med dato og initialer og eventuelle noter, herefter skal det skrives ind i omsorgssystemet, hvilket er dobbeltdokumentation. I tillæg til de mange skemaer, printer mange plejetilbud fortsat borgernes medicinlister og opbevarer dem på et kontor på plejecenteret eller et sikkert sted hjemme ved borgeren. 	<ul style="list-style-type: none"> Rambøll/QVARTZ vurderer, at print af diverse skemaer og medicinliste tager unødigt tid og det øger risikoen for fejl, da skemaerne enten kan blive væk eller måske ikke er de senest opdaterede. Herudover har pårørende/uvetkommande adgang til personfølsomme oplysninger via skemaerne, hvilket vurderes ikke altid at være i borgerens interesse. 	<ul style="list-style-type: none"> Stil krav om digitalisering af skemaer og opdatere systemer, så alle skemaer indgår i omsorgssystemet og kan tilgås fra medarbejdernes mobile devices. Man kan overveje at give pårørende adgang til journal under forudsætning af borgerens samtykke, hvis de er interesserede i at følge med. 	<p>62-120 Årsværk</p> <p>30-57 Mio. kr.</p>

* Sundhedsstyrelsen arbejder i øvrigt pt. med af Program for digital almen praksis, hvor forskellige løsninger undersøges

Note: Potentialer er opgjort som bruttopotentiale og inkluderer ikke eventuelle investeringsomkostninger

Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

3.5 Sammenhængende og effektiv styring på ældreplejeområdet

Styringsens påvirkning af tidsanvendelsen afhænger i høj grad af ledelsens evner til at skabe veldrevne tilbud samt brugen af driftsmæssige og faglige redskaber til læring og udvikling

Kulegravningsanalysens hovedobservationer:

- Reguleringen på ældreplejeområdet giver plads til variation i kommunernes valg og anvendelse af styringsredskaber. Inden for de rammer viser kulegravningen, at kommunerne også udmønter såvel driftsmæssige styringsredskaber og faglige styringsredskaber med en væsentlig variation. Der er dog en form for konsensus om, hvordan budgetmodellen for hhv. sygepleje, plejecentre og hjemmepleje bedst tager sig ud. Kommunerne anvender i praksis forskellige driftsmæssige og faglige styringsredskaber, der hver især er præget af stor variation. Med undtagelse af budgetmodellen, kan variationen i styringsredskaberne kun i mindre grad tilskrives forskelle i demografi, socioøkonomiske forhold, organisering mv., og i højere grad skyldes kommunale styringsmæssige valg, lokale prioriteringer og traditioner.
- Kommunerne har generelt tilvejebragt styringstilgange, som sikrer en tæt sammenhæng mellem aktivitetsniveau og ressourceforbrug. Tilsvarende er det gældende, at budgetansvaret oftest ligger hos de decentrale ledere i ældretilbuddene.
- Kulegravningsanalysen viser, at der i høj grad sker en kommunal udvikling på området, hvor de enkelte kommuner forsøger at balancere hensynet mellem mest mulig tid til kerneopgaven i det enkelte tilbud, samtidigt med at potentialerne ved at anvende mere systematiserede styringsredskaber (som pr. definition vil kræve tidsressourcer) forfølges. Den store variation på tværs af kommuner i tilgange til disse styringsredskaber viser, at der ikke er etableret styringsmæssig konsensus, men i høj grad stadigvæk finder individuel udvikling og afprøvning sted. Dette tydeliggør et behov for understøttelse af kommunerne i dette arbejde gennem kortlægning og adgang til "best-practice" viden og lignende.

Vurdering af praksis og udfordringer på området:

- Rambøll/QVARTZ vurderer, at der er behov for opmærksomhed på at sikre, at tilbudsledere på ældreplejeområdet har de rigtige incitamenter og kompetencer/redskaber til at kunne anvende deres ledelsesrum til at sikre en effektiv tidsanvendelse og tilrettelæggelse af arbejdet ift. kerneopgaven. Kulegravningsanalysen viser således, at den decentrale ledelses evne til at prioritere og anvende ledelses- og styringsredskaber er afgørende for nyttiggørelsen for frontpersonalet. Der bør derfor fokuseres på udformning af og kompetencer til styringsredskaber, der understøtter både forvaltningsledere og tilbudsledere i at anvende redskaberne, og at understøtte forbedret ressourceudnyttelse (f.eks. i form af lavere sygefravær) og samtidig styrke den faglige praksis (f.eks. gennem en tydelig kobling af kommunal politik med indsatskataloget, ved brugen af f.eks. faglige audits).
- Rambøll/QVARTZ vurderer på baggrund af kulegravningsanalysens resultater, at der samlet set vil være et tids- og styringsmæssigt potentiale knyttet til en tættere integration af styringsredskaber med særlig fokus på kobling mellem rammesættende og retningsangivende styringsredskaber som (i) politikker og strategier (ii) kvalitetsstandarder og indsatskatalog (iii) faglige audits og (iv) dertil faglig og driftsmæssig ledelsesinformation.

I dette afsnit beskrives kulegravningsanalysens hovedobservationer, vurderinger og forbedringsforslag relateret til styring på ældreområdet.

3.5.1 Baggrund og rammer for styring på ældreområdet

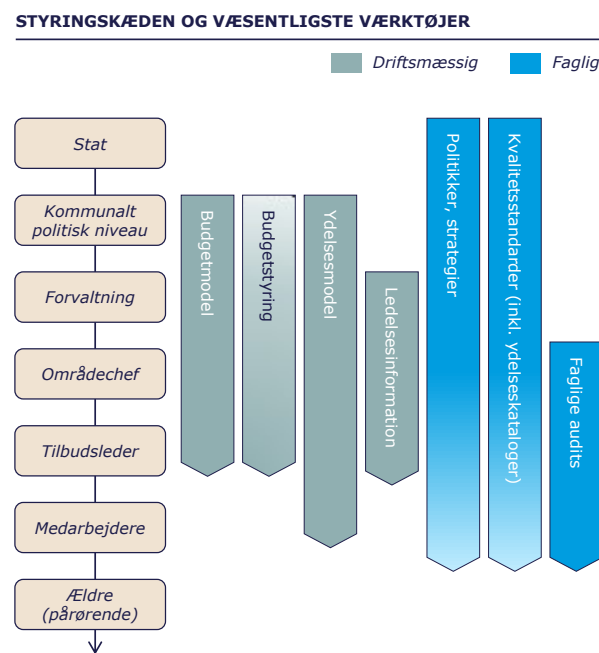
Den statslige rammeregulering på ældreplejeområdet giver et råderum til, at kommunalbestyrelserne nærmere fastlægger konkrete regler eller rammer for ressourceanvendelse, organisering, aktiviteter og kvalitet. Der er således tale om et råderum i forhold til den kommunale tilrettelæggelse og valg af styringsredskaber.

Styringen af ældreområdet i den enkelte kommune er sammensat og påvirket af en række forhold. Styringen er for det første i høj grad præget af de driftsmæssige valg, prioriteringer og traditioner i den enkelte kommune. Samtidig er styringen præget af de rammer, som den statslige regulering sætter, når det kommer til forhold som krav til ydelsestyper (pleje, sygepleje, genoptræning mv.) på ældreområdet, mulige tilbudsformer (kommunale eller private), dokumentationskrav, regler om autorisation mv. Dertil kommer betydningen af demografiske, geografiske og økonomiske forhold, som kan skabe særlige driftsmæssige behov og prioriteringer, ligesom den ledelsesmæssige kapacitet til at anvende og nyttiggøre forskellige styringstilgange og redskaber – hvor der er stor variation i modenheten – er centrale forhold, der har betydning for, hvordan styringen indrettes samt fungerer værdiskabende.

Alle disse forhold påvirker, hvordan de enkelte styringsredskaber fungerer i en samlet styringskæde og i sammenhæng med hinanden, samt hvordan de påvirker medarbejdernes tidsforbrug.

For at afgrænse analysen af styringen på ældreplejeområdet har Rambøll/QVARTZ valgt at fokusere på de mest centrale styringsredskaber i forhold til den driftsmæssige og faglige styring. Disse fremgår af figur 20.

Figur 20 Styringskæden for ældreplejeområdet



Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

De driftsmæssige styringsredskaber udgøres af kommunens valg af *budgetmodel*, *budgetstyring*, *ydelelsesmodel* samt *valg af ledelsesinformation*. De faglige styringsredskaber udgøres *politikker og strategier*, *kvalitetsstandarder* og *indsatskataloger*, samt *faglige audits*. De enkelte styringsredskaber beskrives i det følgende enkeltvis, mens der er igennem analysen også er fokus på mulige gensidige afhængigheder, påvirkning af og sammenhænge mellem de enkelte styringsredskaber.

Af figur 20 fremgår det ligeledes, hvor de enkelte styringsredskaber udspringer (fra stat, kommunalt eller lokalt niveau) samt hvordan de enkelte styringsredskaber påvirker de forskellige led i styringskæden.

I de følgende afsnit analyseres og vurderes de enkelte styringsredskaber i forhold til bl.a. variation i driftsmæssige valg, nyttiggørelse og påvirkning af medarbejdernes tidsanvendelse. I appendiks 5.10.1 er de enkelte styringsredskaber beskrevet i detaljer i forhold til formål samt de variationer, der er observeret i besøgstommunerne.

3.5.2 Driftsmæssig styring på ældreområdet

På ældreområdet anvendes en række driftsmæssige styringsredskaber til at sikre, at der leveres de ydelser og leves op til de forpligtelser, som er fastsat lovgivningsmæssigt eller kommunalt prioriteret.

De mest centrale af disse driftsmæssige styringsredskaber er:

- **Budgetmodel:** Budgetmodellen udgør fordelingen af den samlede økonomi for ældreplejeområdet i kommunen til tilbuddene baseret på en række konkrete ressourcefordelingsprincipper. Budgetmodellen fastlægger dermed de driftsøkonomiske rammer for serviceniveau og produktivitet. Det vil sige fordelingen af midler til henholdsvis hjemmepleje, plejehjem og sygepleje ud fra den økonomiske ramme, kommunalbestyrelsen har fastsat, og hvordan midlerne udmøntes til de respektive

ydelser. Der er ofte forskellige budgetmodeller til forskellige typer tilbud og derved flere mulige kombinationer af budgetmodeller inden for kommunen.

- **Budgetstyring:** Budgetstyring er tilrettelæggelsen af, hvordan de tildelte ressourcer kan anvendes samt grundlaget for de budgetansvarliges løbende styring og opfølgning på ressourceforbruget i tilbuddet. Budgetstyringen handler dermed om, hvordan kommunen har organiseret sin styring og varetagelse af budgetansvaret i forhold til f.eks. hyppighed af budgetopfølgninger, hvordan mer- eller mindre-forbrug ved slutningen af regnskabsåret håndteres samt hvordan budgetstyringen understøttes.
- **Ydelsesmodel:** Ydelsesmodellen er udtryk for måden hvorpå ydelser visiteres til borgerne. Eksempelvis om kommunen visiterer ydelser efter fast tid pr. specifik ydelse (f.eks. tandbørstning, vask, påklædning) eller bredere tidsramme med mere fleksibilitet (f.eks. morgenpleje, indeholdende flere ydelser). Der er en sammenhæng mellem budgetmodel og ydelsesmodel, idet aktivitets- vs. rammetilgangen er parallel. Dog omfatter budgetmodellen tilbudsniveauet, mens ydelsesmodellen omhandler ydelser på enkeltborgerniveau.
- **Ledelsesinformation:** Ledelsesinformation vedrører den løbende information, som stilles til rådighed for ledere på ældreområdet i forhold til at sikre overblik, styring og beslutningsunderstøtte den grundlæggende drift af det enkelte tilbud. Ledelsesinformationen indeholder således oplysninger, baseret på såvel centrale som lokale data, som kan benyttes til at foretage beslutninger og prioriteringer på et informeret grundlag. Dette kan f.eks. være omkring økonomi, tidsforbrug, sygefravær, brugertilfredshed eller borgerforløb. Ledelsesinformation kan komme i mange formater, eksempelvis i form af rapporter, der leveres med fast interval eller tilgang via online-plattform.

De overordnede resultater af kulegravningens analyse af de driftsmæssige styringsredskaber fremgår af figur 21. Her beskrives en række overordnede karakteristika, der er identificeret som fremmede for en hensigtsmæssig styring i besøgs kommunerne. Hensigtsmæssigheden beror primært på, hvilke forudsætninger, der skaber gode muligheder for at overholde budgetter og derved skaber gode forhold for at sikre, udvikle og forbedre faglige og kvalitetsmæssige parametre.

Det drejer sig for det første om at sikre en budgetmodel, som sikrer et samtidigt fokus på høj produktivitet, håndtering af krav om større effektivitet og demografisk udgiftspress. Der kan eksempelvis være tale om en budgetmodel, der tager udgangspunkt i borgernes kompleksitet og plejebehov, frem for udelukkende at være baseret på antal borgere. Rambøll/QVARTZ vurderer, at den bedste budgetmodel er, når (i) plejecentre og sygeplejen er rammestyrede på baggrund af på solide budgetforudsætninger om antal borgere, socioøkonomiske faktorer og kompleksitet i plejebehov mv., mens der for (ii) hjemmeplejen ofte er behov for at foretage løbende tilpasninger over året. Derfor har aktivitetsniveauet baseret på enhedspriser (pr. ydelse, pakke eller forløb) og en effektiv visitation mere at sige for den samlede ramme, således at ændringerne i aktivitetsniveau kan modsvares af ændret ressourcefordeling. Dette drejer sig også om at sikre en budgetstyringspraksis, som skaber incitament til at sikre budgetoverholdelse ved blandt andet at fokusere på personaleforhold som sygefravær, bemanning, medarbejdersammensætning og øvrig drift, men også gennemsigtighed og tæt opfølgning i økonomistyringen. Budgetniveau kan således med fordel bero på socioøkonomisk funderede budgetter, der tager højde for faktorer som borgersammensætning og sundhedsprofil. Samtidigt handler det om at sikre en ydelsesmodel, der kan imødekomme borgernes skiftende behov, uden at dette kræver særlige tilladelser, dokumentation og gentagen visitation. Derfor vurderer Rambøll/QVARTZ, at det vil være hensigtsmæssigt at anvende pakker eller forløb som ydelsesmodel, dog tilstrækkeligt understøt-

Figur 21 Eksempler på hensigtsmæssig driftsmæssig styring

Budgetmodel som sikrer et samtidigt fokus på høj produktivitet og budgetoverholdelse og er tilpasset tilbuddet

Budgetstyringsmodel med incitament for at fokusere på personalestyring ved at økonomisk mer- eller mindre forbrug overføres til det følgende års budget

Ydelsesmodeller der kan imødekomme borgernes skiftende behov uden at dette kræver unødigt bureaukrati og dokumentation

Ledelsesinformation som relevant og understøttende redskab til opfølgning på driftsstyringen

Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

tet af stor tværfaglighed blandt frontmedarbejderne og faglig ledelse tæt på de udførende medarbejdere. Den tværfaglige sammensætning, såvel som en tæt ledelsesmæssig understøttelse sikrer, at borgere får de ydelser der modsvarer deres behov, både i forhold til plejende og rehabiliterende forhold. Endeligt drejer det sig om sikre adgang til relevant og understøttende ledelsesinformation, som muliggør, at de forskellige ledelsesniveauer i styringskæden understøttes bedst muligt at varetage deres ledelsesrum i forhold til driftsmæssige og faglige forhold. Konkret bør information omkring sygefravær indgå i ledelsesinformationen, således at tilbudslederen/kommunen har en struktureret tilgang til den driftsmæssige styring af tilbuddet og kan træffe nødvendige beslutninger for at sikre en sund drift. Ligeledes bør der i højere grad anvendes data, der kan understøtte de faglige beslutninger i tilbuddene og på tværs af ældreområderne.

De enkelte driftsmæssige styringsredskaber er nærmere gennemgået og beskrevet nedenfor i forhold til kommunal variation, afledte konsekvenser og incitamentet samt påvirkning af medarbejdernes tidsforbrug.

3.5.2.1 Budgetmodel – rammesætning for fordelingen af den samlede økonomi

Når kommunerne fordeler og styrer økonomien for ældreområdet sker det typisk i flere trin. Først fastlægges den samlede bevilling til enten hele ældreområdet og opdelt på de forskellige tilbudsformer (hjemmepleje, plejecentre, sygeplejen osv.). Den demografiske udvikling og forhold som forventninger til sund aldring, effekt af rehabiliterende indsatser og udvikling af velfærdsteknologi anvendes desuden ofte som grundlag. Derudover vil den samlede kommunaløkonomiske situation også påvirke den overordnede fastlæggelse af den samlede bevilling og dermed kommunens serviceniveau. Dernæst sker der en fordeling af den samlede økonomi for ældreområdet ud til de forskellige tilbud baseret på konkrete ressourcetildelingsprincipper, såsom tidligere budgetter, antal borgere, borgersundhed eller borgernes konkrete behov.

Figur 22 Budgetmodeller

Typiske modeller
<p>Rammebudget: Tilbuddene tildeles et fast budget pr. år. Budgettet er typisk tilrettelagt ud fra en række faktorer såsom sidste års budget, befolkningstal samt demografiske faktorer (f.eks. socioøkonomi og sundhedsprofil).</p>
<p>Aktivitetsstyring: Der er aktivitetsstyring med en fastlagt budgetramme. Nogle kommuner afregner i visiteret tid, hvor andre afregner i leveret tid.</p>
<p>Rammebudget med ressourcestillæg: Tilbuddene tildeles et fast budget pr. år. Dertil kan der søges ekstra midler ved faktorer såsom plejetyngde eller diagnose.</p>

Kilde: Workshops, interviews, Rambøll/QVARTZ analyse

Budgetmodeller for ældreområdet i besøgs kommunerne karakteriseret ved følgende hovedtræk:

Forskellige typer af budgetmodeller fungerer for forskellige typer tilbud, f.eks. for hjemmeplejen, plejecentre eller sygeplejen. Dette skyldes, at hvert område har særlige styringsbehov, der ikke kan håndteres i samme budgetmodel på tværs af ældreområdet. Plejecentre er karakteriseret ved borgere, der har enten konstante eller stigende behov for ydelser. Hjemmeplejens borgere består dels af borgere der får kompenserende hjælp efter § 83 og dels af borgere, der er i rehabiliteringsforløb efter § 83a, hvor der arbejdes mod at borgere bliver selvhjulpne, og deres forløb således kan afsluttes. Sygeplejens borgere er dels borgere med behov for midlertidig hjælp og dels borgere med mere kroniske behov. Nedenfor er budgetmodellerne for de forskellige tilbud beskrevet.

- *Hjemmeplejen er typisk aktivitetsstyret:* I hjemmeplejen er det typisk den leverede eller visiterede tid, som styrer budgettildelingen. Ofte anvendes der dog stadig en øvre budgetramme, som der løbende prognosticeres i forhold til. Det varierer, om ydelser afregnes i leveret eller visiteret tid, når kommunen gør op, hvad forbruget har været kontra det budgetterede. Der er i hjemmeplejen et stort kontinuert fokus på løbende budgetoverholdelse, og der kan opleves en tydelig incitamentstruktur til at sikre, at f.eks. nedgang i antal borgere forholdsvis hurtigt skal medføre en nedgang i personalegruppen for at budgettet er afstemt. Således er der stor vægt på i hjemmeplejen, at

budgettet blandt andet afhænger af visitationens evne til kun at visitere de nødvendige ydelser, et forhold, der forklares nærmere i senere afsnit.

- *Plejecentres budgetter er oftest rammestyrede* ud fra antallet af borgere på tilbuddet. Der bevilges dog i nogle tilfælde ekstra midler til særligt ressourcekrævende borgere. Rammebudgettet fastlægges typisk på baggrund af antal stuer eller antal borgere pr. plejecenter ud fra en forudsat belægningsprocent. Rammen er dermed fastlagt uanset, om der kommer borgere med meget varierende plejebehov på plejecenteret.
- *Sygeplejen er ofte rammestyret*, hvor rammebudgettet årligt fastsættes på baggrund af ydelser det foregående år samt en vurdering af behovet ud fra sundhedsaftaler og særlige indsatser. I praksis viser det sig, at denne budgetmodel i nogen grad bevirker, at sygeplejen, som ofte også er selvvisiterende, i mindre grad fokuserer på budgetoverholdelse og ikke oplever det samme økonomiske pres som eksempelvis hjemmeplejen. Dette skyldes, at rammebudgettet i sygeplejen primært tager udgangspunkt i antallet af sygeplejersker der ansættes. Når antallet af sygeplejersker passer med budgettet, er det således sygeplejerskerne eget ansvar at tilpasse de ydelser de visiterer og leverer, til det antal timer, der er til rådighed.

Besøgskommunerne har i flere tilfælde forsøgt sig med variationer af budgetmodellerne i deres tilbud. For eksempel har én besøgskommune ændret deres budgetmodel fra at være aktivitetsstyret på kommunens plejecentre, til at være rammestyret. Besøgskommunen beskriver selv, at denne overgang, har givet dem mulighed for at tilrettelægge et rammebudget ud fra de senere års gennemsnitlige aktiviteter. En anden kommune anvendte en aktivitetsbudgetteret model for sygeplejen, hvor der derved var tættere opfølgning på visiterede ydelser. Kommunen opnåede således en visitationslignende funktion for sygeplejen (som BUM-modellen), der normalt er selvvisiterende (og rammestyret). Dermed skabes et ekstra vurderende led i tildelingen af ydelser, således tildelingen ikke alene afhænger af den enkelte sygeplejerskes vurdering.

Vurdering af incitamenter og potentialer ved styringsredskabet

Med afsæt i analysens resultater vurderer Rambøll/QVARTZ, at en driftsmæssig styring karakteriseret ved et samtidigt fokus på høj produktivitet og budgetoverholdelse inden for det fastlagte serviceniveau bedst realiseres når:

Plejecentre er rammestyrede baseret på solide budgetforudsætninger om udgifterne og belægningsprocent: Et rammebudget på et plejecenter giver god mening, da der oftere er mere stabilitet i plejebehovet over tid. Derudover vurderer Rambøll/QVARTZ, at et rammebudget giver tilbudslederen gode incitamenter til efter eget initiativ at skabe en stabil drift og inden for rammen regulere, hvis der er øget eller mindsket behov for pleje. Rammebudgettet bliver dermed et udtryk for tillid og ansvarliggørelse af tilbudslederne. Dette er muligt grundet de relativt enkle og stabile styringsbehov på plejecentrene. Der er gode eksempler på at rammebudgettet ikke alene baseres på antal stuer eller borgere pr. stue, men også tager udgangspunkt i borgerens behov for pleje, såfremt et tilbud har særligt komplekse og ressourcekrævende borgere (eks. respirationspatienter). Hvis dette ikke er tilfældet, risikerer modellen at skabe en adfærd, hvor der bruges relativt mere tid på særligt ressourcekrævende borgere på bekostning af hjælp til borgere, der har mindre komplekse behov. Dermed risikerer kommunerne, at nogle borgere får ydelser, der potentielt ligger under det serviceniveau, som borgerne er visiteret til.

Sygeplejen er rammestyret baseret på god forståelse for omkostningsdrivere og gode budgetforudsætninger: Sygeplejen bør være rammestyret baseret på viden og indsigt i borgergruppen og dennes behov for ydelser samt politisk prioritering. Desuden skaber rammebudgettet hos sygeplejen med selvvisiterende ydelser mulighed for forsat at sikre høj faglighed og beredskab til at varetage akutte sygeplejefaglige opgaver. Dog bør der i sygeplejen være opmærksomhed på selvvisiteringens mulige incitamenter for højere ydelsesniveau end det hensigtsmæssige. Dette skyldes, at der ikke er

en visitation som mellemed, som ved hjemmeplejeydelser. Selvvisiteringen betyder altså, at sygeplejen ofte både vil være bestiller og udfører af ydelsen. Derfor er tæt faglig styring og en sikring af, at den rette indsats gives til det rette behov, en nødvendighed for en god driftsmæssig styring af sygeplejen.

Hjemmeplejen er aktivitetsstyret og understøttes af tilbudsledere, der er kompetente ift. ressourcestyring og planlægning: Hjemmeplejen er typisk aktivitetsstyret, hvor enhedspriser baseres på den egentlige tid, det tager at løse ydelsen, pakke eller forløb, (jf. ydelsesmodellen beskrevet nedenfor) og en effektiv og gennemsigtig visitation, der muliggør, at ændringer i ydelser kan modsvareres af ændret ressourcefordeling. Aktivitetsstyring kræver generelt højere kompetencer hos tilbudsledelsen ift. at planlægge og styre ressourcer på baggrund af de daglige justeringer i aktivitetsniveauet, end f.eks. for et rammebudget. Der vil for tilbud med aktivitetsstyring være behov for tæt dialog mellem bestiller (visitationen) og udfører (hjemmeplejen) i forhold til at sikre, at der er en korrekt visitation af ydelser efter borgerens behov. Denne dialog kan være bidragende til behov for dokumentation og faglig opfølgning.

3.5.2.2 Budgetstyringsmodel – effektiv styring af ressourcer

Budgetstyring omhandler styringsprincipper i forhold til organisering og varetagelse af budgetansvar for de centrale og decentrale ledere. Analysen har i særlig grad fokuseret på at undersøge de decentrale leders rolle som budgetansvarlige, hyppigheden af budgetopfølgninger samt konsekvenser ved regnskabslukning med mer- eller mindre-forbrug. Overordnet set er budgetstyring i de otte besøgs-kommuner karakteriseret ved følgende hovedtræk:

- Der kan ikke observeres en sammenhæng mellem en bestemt budgetmodel og en derefter nærmere anlagt budgetstyring. Der er dog et mønster mod at hjemmeplejen, som har et aktivitetsbaseret budget, har en hyppigere og mere detaljeret budgetopfølgning end plejecentre og sygepleje, der har rammebudgetet. Dette er hensigtsmæssigt, da opgaverne hjemmeplejen generelt er mere omskiftelige er derfor fordrer en mere detaljeret styringspraksis. Der er dog variationer i mellem kommunerne, og flere tilbud har på tværs af både aktivitetsbaserede og rammebaserede budgetmodeller lige hyppig lokal opfølgning, f.eks. ved månedsvise budgetopfølgninger, hvor tilbudslederen i samarbejde med økonomimedarbejdere gennemgår tilbuddets økonomi, samt kvartalsvise budgetmøder med forvaltningen. Det er vigtigt at være opmærksom på, at den selvvisiterende natur i sygeplejen kan kræve en tæt budgetopfølgning, da der kan være en risiko for, at budgetrisikoen undervurderes.
- Der ses forskellige variationer af inddragelse af forvaltningen i forbindelse med budgetstyring. Nogle tilbud i besøgs-kommunerne har en høj grad af dialog og involvering fra forskellige parter i forvaltningen, mens andre i højere grad selv har ansvar for budgetstyring.
- Mange kommuner har en budgetstyringspraksis, hvor tilbud ved løbende overskridelser af budgettet pålægges at udarbejde handleplaner for at genetablere balance i økonomien, samt at der fra centralt hold sker en tæt opfølgning med disse handleplaner.
- Der ses to varianter ift. at behandle tilbuddenes økonomiske overskud og underskud ved afslutningen af regnskabsåret. Halvdelen af de involverede kommuner anvender et *solidaritetsprincip*, hvor både underskud og overskud føres tilbage til det fælles budget for ældreområdet i kommunen. Det vil sige, at tilbuddene dækker hinandens underskud med andres overskud ved regnskabsårets udgang. Denne model kan give incitament til, at tilbuddene holder budgettet og ikke genererer overskud. Der er eksempler på tilbud, der køber nyt inventar eller kursus til medarbejdere, hvis det ser ud til, at de vil få overskud. Omvendt vil tilbud med underskud, få dette dækket af de øvrige tilbud. Den anden halvdel af besøgs-kommunerne giver mulighed for, at tilbuddene overfører hele eller dele af henholdsvis overskud og underskud til næste års budget. I denne variation er det særligt attraktivt at skabe overskud for tilbuddene, fordi dette betyder øgede muligheder det næstfølgende år. Der er dermed et incitament for at holde budgettet, fordi et underskud vil have negative konsekvenser for det næste budgetår. Dog kan denne model også betyde, at tilbuddene opsparer midler, som ellers kunne anvendes til politisk prioritering i bredere forstand.

Analysen viser samlet set, at kommunerne generelt tilvejebragt styringstilgange, som på den ene side delegerer et tydeligt budgetansvar til de decentrale ledere med en høj grad af frihed, men på den anden side også sikrer en tæt kontrol af varetagelsen af dette budgetansvar gennem krav om hyppige budgetopfølgninger. Dette sikrer et stort fokus på budgetoverholdelse, mens indskrænkningen af de budgetansvarliges overførselsadgang mv. i nogle kommuner samtidigt også fordrer, at tiltag ift. øget produktivitet, effektivitet og ressourceoptimering skal drives frem fra centralt hold frem for decentralt hold. Dette skyldes, at de decentrale budgetansvarlige kan mangle kompetencen til at træffe budgetbeslutninger på tværs af budgetår.

Vurdering af incitamenter og potentialer ved styringsredskabet

Solidaritetsprincippet skaber frustrationer for de tilbud, der har budgetmæssigt mindre forbrug: Tilbud, der leverer et budgetmæssigt overskud, oplever i højere grad frustrationer ved solidaritetsprincippet. Dette kan være forårsaget af, at overskud ofte skyldes ledelsens kompetencer ift. en god økonomistyring samt gode løsninger ift. at imødekomme udgiftsposter såsom sygefravær. Samtidig vurderer Rambøll/QVARTZ, at en sådan model kan skabe u hensigtsmæssige incitamenter, hvor tilbudsleder bruger flere midler end nødvendigt for at undgå at skulle aflevere midler til andre tilbud. Ydermere vurderes det, at budgetoverholdelse i høj grad er afhængig af den enkelte leders kompetence på området. Det kan derfor være meningsfuldt at tilbyde udvikling og øget støtte til ledere, der har udfordringer i forhold til budgetoverholdelse. Omvendt kan der være grundlag for, at de tilbud, der fungerer godt økonomisk, kan blive mere selvstændige, så der er færre budgetopfølgninger i løbet af et år, f.eks. kvartalsvist i stedet for månedsvist.

Medtagelse af økonomisk mer- eller mindre forbrug skaber særlige incitamenter for at fokusere på budgetoverholdelse. Denne model vurderes af Rambøll/QVARTZ at give stærkere incitamenter til at overholde budgettet og styre økonomien stramt. Herunder hænger budgetstyring tæt sammen med en ledelse, der fokuserer og styrer faktorer som sygefravær og vagtplanlægning.

Medtagelse af økonomisk mer- eller mindre forbrug bør understøttes af et socioøkonomisk funderet budget, der tager højde for faktorer som borgersammensætning og sundhedsprofil. Dette gør sig især gældende for de tilbud, der har et rammebudget, hvor det kan være en udfordring at overholde budgettet, hvis der ikke tages højde for særlige faktorer, der påvirker borgernes plejebehov. Rambøll/QVARTZ vurderer, at kommuner, der giver tilbud mulighed for at medtage mer- eller mindre forbrug, bør have omhyggeligt fokus på at tilrettelægge de enkelte tilbuds budgetter med udgangspunkt i de faktorer, der findes relevante, og som påvirker de borgere, der typisk anvender tilbuddet. Dette kan være socioøkonomiske forhold, der gør at borgere i et tilbud har mere komplekse forløb eller tilbud, der er særlig tilpasset til borgere med specifikke psykiske eller fysiske diagnoser. Såfremt dette ikke sikres, vurderes det, at man risikerer at skabe et skel mellem de økonomisk stærke og mindre stærke tilbud, der i sidste ende med stor sandsynlighed vil påvirke kvaliteten af den pleje, der ydes. Når det kommer til den rammestyrede sygepleje, har det betydning, at der i budgettet tages højde for borgernes behov (ud fra tidligere år) samt eksempelvis muligheden for akutte sygeplejeopgaver der kalder på at sygeplejen i budgettet har ressourcer til beredskab. Hvis der ikke tages højde for sådanne faktorer, og der fastsat skal ydes sygepleje til alle borgere, vil der fordi akutte opgaver kan opstå være stor risiko for, at tilbuddet ender med at medtage et underskud, til efterfølgende regnskabsår.

En organisering, hvor kommunen har valgt en høj grad af decentralt budgetansvar, skaber gode forudsætninger for gennemsigtig økonomistyring. Dette skyldes, at det decentrale budgetansvar skaber bedre sammenhæng mellem faglig og økonomiske udfordringer, og således bedre mulighed for håndtering af disse. Derfor hænger god budgetstyring også nært sammen med den enkelte leders kompetencer på området. Det anbefales derfor, at kommunerne, når de vælger decentralt budgetansvar, også understøtter dette med den nødvendige kompetenceudvikling og styringsredskaber, herunder f.eks. systemunderstøttelse af budgetteringen. Til at skabe grundlag for god økonomistyring kan overbliksskabende ledelsesinformation anvendes, som nævnes i næste afsnit. Forvaltningens understøttelse af budgetstyringen varierer i kommunerne fra budgetter, der følges af centrale økonomimedarbejdere, til decentralt ansatte økonomimedarbejdere.

3.5.2.3 Ydelsesmodeller - kommunernes måde at organisere indsatser og støtte i hjemmeplejen

Overordnet tages der inden for hjemmeplejen udgangspunkt i BUM-modellen, hvor der er en **bestiller**, **udfører** og **modtager** med frit valg af leverandør. Bestiller er kommunen i form af visitationen som myndighedsfunktion, som står for at beslutte hvilke ydelser borgerne er berettiget til ud fra lovgivningen og kommunens kvalitetsstandarder og er dermed bestiller af opgaven. Udfører af opgaven er enten den kommunale ældrepleje eller privat leverandør, hvor borgeren selv vælger (frit valg), om de vil modtage hjælp fra den kommunale hjemmepleje eller privat leverandør af hjemmepleje. Modtager er den ældre borger, der er visiteret til at få hjælp.

Således omhandler ydelsesmodeller ydelser, visiteret af myndigheden til borgerne på individuelt niveau. Forskellige måder at tildele og visitere ydelser på varierer primært indenfor hjemmeplejen, der er aktivitetsstyret. Hvilke ydelser, der er relevante for den enkelte borger, besluttet af visitationen på baggrund af et oplyst grundlag, der stammer fra den visitator modtager om borgeren ved at visitationsmøde.

Ydelser har i mindre grad betydning for tidsanvendelse og styring i plejecentre, hvor der løbende sker tilpasning af ydelser, uden tæt dialog med visitationen. Ligeledes i sygeplejen gælder det, at ydelser, der bevilliges her, ej heller involverer myndighedsfunktion, men visiteres typisk af sygeplejen selv (selvvisitering).

I de otte besøgskommuner visiteres borgere til hjemmehjælp i myndighedsfunktionen (visitationen) på baggrund af de kvalitetsstandarder, der er udarbejdet og godkendt af kommunalpolitikkerne. Ydelser i hjemmeplejen udmøntes i kommunerne enten i enkeltydelser, plejepakker eller plejeforløb, og borgere kan frit vælge mellem offentlig eller privat leverandør. Disse forskellige måder at visitere servicelovsydelser på skaber forskellige arbejdsgange for medarbejderne i det udførende led af styringskæden, se figur 23.

Figur 23 De tre typer af ydelsesmodeller i relation til hjemmeplejen

Typiske modeller
<p>Enkeltydelser: Indeholder de enkelte ydelser borgeren er visiteret til med fast tid pr. ydelse (eks. tandbørstning, tilberedning af mad).</p>
<p>Pakker: Indeholder fast ugentlig/månedlig maksimal tidsramme til opgaveløsning fastsat ud fra borgerens funktionsniveau</p>
<p>Forløb: Indeholder forløb enten som afgrænsede eller vedvarende forløb, der er tilrettelagt individuelt efter borgerens funktionsniveau</p>

Kilde: Workshops, interviews, Rambøll/QVARTZ analyse

Overordnet set er ydelsesmodellerne i hjemmeplejen i de otte besøgskommuner karakteriseret ved følgende hovedtræk:

- Selvom alle 8 besøgskommuner har en central myndighed, der foretager visitationerne, er der stor variation i, hvordan kommunerne tilrettelægger ydelserne til borgerne, og dermed hvor meget frihed, de enkelte tilbud har til at tilrettelægge indhold og varighed af de ydelser, der leveres.
- Flere besøgskommuner har ændret ydelsesmodel i løbet af de sidste fem år og flere besøgskommuner har valgt at ændre ydelsesmodel fra enkeltydelser til pakke/forløb. Kontinuummet af ydelsesmodeller afspejler styringstilgange, hvor enkeltydelser i højere grad beror på vurderinger fra visitationen, der fastsætter indsatser og dermed ydelser kontra ydelsesmodellen med plejeforløb, hvor det er frontmedarbejderen, der fastsætter indsatserne (ydelse).
- Analysen viser samlet set, at kommunerne generelt har tilvejebragt styringstilgange, som sikrer at borgerne får ydelser, der modsvarer deres behov, og der er samtidig stor transparens i forhold til private leverandører.

Vurdering af incitamenter og potentialer ved styringsredskabet

Visitation i enkeltydelser kræver tæt dialog mellem visitation og frontmedarbejdere: Visitation i enkeltydelser indebærer, at der ved justering i borgernes behov for pleje med baggrund i ændringer i borgernes funktionsniveau, straks skal rettes henvendelse til visitationen. Ligeledes vurderes det, at det øgede behov for kommunikation mellem visitation og frontmedarbejdere afstedkommer behov for mere detaljeret dokumentation for at retfærdiggøre øget antal ydelser. Frontmedarbejderne oplever generelt, at dette er meget bureaukratisk. Rambøll/QVARTZ vurderer, at denne proces i højere grad fungerer hensigtsmæssigt for visitationen end for frontmedarbejderen og er tilrettelagt efter deres arbejdsgange. Kommuner der anvender visitation i enkeltydelser bør i højere grad understøtte, at frontmedarbejderne nemmere kan kommunikere med visitationen om ændringer i borgerens behov. Der kan f.eks. udvikles et konkret redskab, der sikrer, at visitationen modtager de nødvendige oplysninger om borgeren for at ændre i ydelser.

Jo større grad af frihed i plejepakker, desto større muligheder og råderum har de enkelte hjemmeplejetilbud til at planlægge borgernes ydelser efter borgerens aktuelle behov. Rambøll/QVARTZ vurderer, at muligheden for at variere ydelser skaber fleksibilitet i forhold til at ned- og opjustere ydelser i perioder, afhængig af borgerens behov. Desuden kan denne justering foregå uden en hyppig kommunikation med visitationen, der er tidskrævende og opleves bureaukratisk for frontmedarbejderne. Økonomisk kan plejepakker skabe incitament til at borgere, der egentlig oplever et nedadgående plejebestand, ved eksempelvis rehabiliteringsforløb, bliver i "pakken" længere end nødvendigt. Dermed kan ydelser i pakker risikere at være udgiftsdrivende, fordi det giver tid i frontmedarbejdernes program til eks. uforudsete hændelser, som derfor ikke behøver blive visiteret ekstra tid til. Plejepakker som ydelsesmodel skal derfor kobles til budgetstyringen, hvilket kan sikre gennemsigtighed i visiteret serviceniveau og den i praksis leverede service.

Visitation i plejeforløb skaber frihed, men stiller krav til faglig styring: I plejepakker er det enkelte hjemmeplejetilbud, der på baggrund af visitationens vurdering af borgers ønsker og behov, kan tilrettelægge hvilke indsatser, der skal iværksættes. Rambøll/QVARTZ vurderer, at denne model kræver stor faglighed i det udførende led (som ofte kan være monofaglig i regi af SSH/SSA). Det udførende led bør i disse tilfælde understøttes ved en tværfaglig indsats, god faglig ledelse, samt ved brug af faglige audits, der ser på overensstemmelsen mellem retskrav, indsatser og leverede ydelser.

Ydelsesmodellens påvirkning på medarbejdernes tidsanvendelse

Visitation i enkeltydelser

- driver tid hos medarbejderne, idet selv små ændringer skal afstemmes med visitationen, der har behov for at ting dokumenteres på en særlig måde.
- Kommuner, der visiterer i enkeltydelser, kan imødekomme denne udfordring ved at sikre at medarbejderne har kendskab til dokumentationskravene, der stammer fra visitationen, og arbejde konkret med værktøjer, der kan nedbringe dokumentationsbehovet.

Visitation i plejepakker

- giver fleksibilitet i planlægningen af ydelser, der gør at medarbejdere i højere grad kan planlægge borgertid ud fra individuelle besøg.

Visitation i plejeforløb

- påvirker tidsforbrug hos medarbejderne, da plejeforløb tilrettelagt ud fra indsatser baseret på borgernes ønsker kræver tværfaglige møder og løbende samarbejde.
- Forløb kan dog samtidig understøtte et ønske om øget fokus på rehabilitering og dermed afslutning af borgerforløb, idet alle indsatser evalueres løbende.

3.5.2.4 Ledelsesinformation som relevant og understøttende redskab til opfølgning på driftsstyringen

Kommunernes evne til at styre driften er forbundet med en række faktorer, herunder indhold, kvalitet og hyppighed af den ledelsesinformation, de enkelte tilbud har adgang til. Der er stor variation i forhold til særligt indhold og kvalitet af den information, besøgs kommunerne har tilgængelig til at understøtte styringen, se eksempler på ledelsesinformation i figur 24.

Figur 24 Typer af ledelsesinformation

Typiske former for ledelsesinformation
Tid: særligt fokus på leveret vs. Visiteret tid
Lønninger: sygefravær, bemanding og afløsere/vikarer
Økonomi: budgetoverholdelse, oversigt over særlig udgiftsposter
Suppleringer: genindlæggelser, antal borgere, utilsigtede hændelser, afsluttede forløb

Kilde: Workshops, interviews, Rambøll/QVARTZ analyse

Analysen viser, at få kommuner har udarbejdet retningslinjer for de informationer, de enkelte ledelseslag forventes at anvende og forholde sig til. Denne form for retningslinjer understreger, hvordan kommunen aktivt har taget stilling til de data man har tilgængelig, samt hvilke data de enkelte ledelseslag forventes at anvende og forholde sig til. Overordnet set er ledelsesinformation i de otte besøgs kommuner karakteriseret ved:

- Stor variation i brugen af ledelsesinformation, fra tilbud, der udelukkende anvender aktivitetsindikatorer som f.eks. visiterede ydelser ift. leverede ydelser, til tilbud der styrer efter resultatorienterede faglige indikatorer (såsom forbyggelige genindlæggelser, utilsigtede hændelser, effektmål af træningsforløb). Derudover er indikatorer som nye og kendte borgere, belægningsgrader, sygefravær og sagsbehandlingstider observeret.
- Der er variation i, hvordan ledelsesinformationen bliver brugt beslutningsunderstøttende, dog ses det ofte, at den budgetopfølgning, som ofte indgår i ledelsesinformationen, hyppigere anvendes end den øvrige ledelsesinformation. Nogle kommuner har dertil en systematisk tilgang til anvendelse af øvrig ledelsesinformation (eks. sygefravær og faglige mål), hvor indikatorer drøftes i forbindelse med opfølgning mellem tilbudsledere og forvaltningsledere. Andre kommuner anvender ikke ledelsesinformationen systematisk i denne styringsdialog, men tager udgangspunkt i en mere ad hoc baseret tilgang.

Vurdering af incitamenter og potentialer ved styringsredskabet

Udvælgelse af de rigtige indikatorer, der muliggør effektiv styring og høj kvalitet: Rambøll/QVARTZ vurderer, at det er vigtigt, at kommunerne nøje udvælger de indikatorer, der indgår i deres ledelsesinformation samt, hvilke incitamenter disse medfører. Dette handler både om gode styringsmæssige indikatorer og gode samt anvendelige faglige kvalitetsindikatorer eks. i forhold til rehabiliteringsforløb eller genindlæggelser. I tillæg hertil vurderer Rambøll/QVARTZ, at der på ledelsesniveau og forvaltningsniveau, primært er fokus på den ledelsesinformation, der vedrører økonomisk og driftsmæssig styring, og i mindre grad kvalitetsmæssige parametre. Der kan således være grundlag for i højere grad at undersøge, hvordan kvalitetsparametre kan indgå i ledelsesinformation, for at skabe incitamenter for ligeledes at udvikle og fokusere på kvalitetsforbedring. Det er centralt, at de faglige kvalitetsindikatorer udvælges for at understøtte den faglige praksis, og fx ikke alene af rapporteringsbehov. Rambøll/QVARTZ vurderer endvidere, at en højere grad af systematik og ledelsesfokus på sygefravær og medarbejdertrivsel vil kunne nedbringe sygefraværet i tilbud, hvor sygefravær er særligt udtalt. Der eksisterer ikke en tværgående og formaliseret måde i dag, hvorpå man håndterer sygefravær hverken på nationalt, regionalt eller lokalt plan. Flere af kommunerne har dog arbejdet stringent

og fokuseret med sygefravær i deres ledelsesinformation og skabt resultater, hvorfor Rambøll/QVARTZ vurderer at der er et forbedringspotentiale for endnu flere kommuner.

Ledelsesinformation bruges af tilbudsledere til at forbedre egen praksis: En måde at bruge ledelsesinformation systematisk, er som input til faglig udvikling og læring, hvor indsatser på særlige områder holdes op imod de tilgængelige data. Det er vigtigt, at øget anvendelse af data understøttes af de rette kompetencer hos tilbudslederne. Systematisk ledelsesinformation kan samtidig anvendes til at understøtte udmøntningen af kommunernes politisk fastsatte ældrepolitik og strategier. Dette kan ske ved at skabe sammenhæng mellem mål i ældrepolitikken og hvilke indikatorer, der indeholdes i ledelsesinformationen. Ydermere vurderes det, at tilbud kan gøre stor gavn af benchmarkingdata, hvilket flere besøgskommuner praktiserer. Et sådant sammenligningsgrundlag kan skabe intern konkurrence og betyde, at tilbuddene i højere grad bruger hinanden til erfaringsudveksling og sparring med henblik på at forbedre kvaliteten. Tendensen ses dog primært mellem kommunale leverandører, og det kan overvejes, hvorvidt sammenligning med de private leverandører ligeledes kan understøtte læring og kvalitetsudvikling.

Ledelsesinformation kan målrettes og i højere grad formidles til frontmedarbejderne: Endelig viser analysen, at kun en begrænset del af ledelsesinformation formidles til frontmedarbejderne. Det vurderes, at nogle af de positive effekter der kan genereres ud fra ledelsesinformation i ledelsesgruppen, ligeledes kan fungere som en fremmede faktor for at sikre, at medarbejdernes tid anvendes bedst muligt. Relevant medarbejderspecifik ledelsesinformation inkluderer faktorer som borgertilfredshed, genindlæggelser, effekter af rehabiliteringsforløb eller varighed af ophold på aflastningstilbud.

Ledelsesinformations påvirkning på medarbejdernes tidsanvendelse

- *Inddragelse af medarbejdere i ledelsesinformation* kan påvirke tidsanvendelsen ved i højere grad at gøre medarbejderne opmærksomme på faktorer, der påvirker tilbuddets drift.
- *Brug af information om sygefravær* kan desuden være med til at nedbringe sygefravær og dermed sikre flere varme hænder til borgerne.

3.5.3 Faglig styring på ældreplejeområdet

Den faglige styring på ældreplejeområdet kan betragtes som en samlebetegnelse for de indsatser og rammer, som udstikkes med henblik på at implementere den faglige praksis som politisk eller administrativt er fastlagt. På ældreplejeområdet betyder det, at faglig styring handler om at sikre, at de mål, politikker, faglige tiltag og styringsmodeller som er besluttet af folketinget eller kommunalbestyrelsen, føres ud i livet.

De mest centrale faglige styringsredskaber, som er analyseret i kulegravningsanalysen er:

- **Politikker og strategier:** Omhandler, hvordan der sættes mål og retning for den kommunale indsats på ældreplejeområdet og hvordan dette udmøntes til politikker af overordnet karakter eller af mere praksisnær karakter.
- **Kvalitetsstandarder og indsatskataloger:** Beskriver serviceniveauet og de konkrete ydelser, som kommunen tilbyder med henblik på at sikre efterlevelsen af den statslige regulering og kommunale prioriteringer af ældreområdet.
- **Faglige audits:** Omhandler systematiseret kvalitetsgennemgang for at sikre høj faglighed. Her gennemgås typisk borgerforløb, for at afdække uhensigtsmæssige arbejdsgange, såsom om visitation af ydelser er korrekt, sammenhæng i borgerforløb eller hvorvidt, der er iværksat nødvendige handlingsplaner for alle borgerens behov. Brugen af faglige audits, kan være med til at sætte fokus på særlige problemstillinger og synliggøre uhensigtsmæssige faktorer i styringskæden, eksempelvis at der mangler operationalisering af en overordnet politik.

På baggrund af kulegravningsanalysens resultater viser figur 25 de overordnede træk og karakteristika, som der er identificeret i forhold til god faglig styring på tværs af besøgs kommunerne, og som altså kan fremhæves som en hensigtsmæssig anvendelse af de faglige styringsredskaber.

Det drejer sig for det første om at sikre en hensigtsmæssig styringskæde på ældreområdet, hvor styringskæden starter med en statslig/kommunal klar og handlingsanvisende ældrepolitik, der meget konkret beskriver forventninger til medarbejdernes opgaver og rolle samt klare mål for indsatsen på ældreplejeområdet. Dernæst handler det om at sikre, at den overordnede politik udmøntes i de kommunale kvalitetsstandarder, der som lovgivningen kræver, beskriver kommunernes serviceniveau på ældreområdet. I den sammenhæng er det væsentligt, at der sikres en operationel og anvendelig oversættelse af kvalitetsstandarderne, f.eks. i et ydelseskatalog, instrukser o.l., men også igennem en ledelse, der tydeligt kommunikerer til frontpersonalet, hvordan kvalitetsstandarderne i praksis udmøntes. Endelig er det afgørende at sikre solide og velfungerende processer for løbende kvalitetssikring og kvalitetsudvikling, som sætter fokus på opfyldelse af de faglige mål og oprettholdelse og styrkelse af den faglige kvalitet, hvor et redskab som faglige audits kan være et styringsredskab, der netop sikrer dette.

Figur 25 Eksempler på gode faglige styringsredskaber

Handlingsanvisende ældrepolitik, der konkret beskriver medarbejdernes opgave og rolle heri

Indsatskatalog, der skaber sammenhæng mellem ydelser, kvalitetsstandarder og politiske målsætninger

Gennemførelse af faglige audits, der illustrerer, hvordan indsats, kvalitetsstandarder og politik påvirker kerneopgaven

Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

De enkelte faglige styringsredskaber er nærmere gennemgået og beskrevet nedenfor i forhold til kommunal variation, afledte konsekvenser og incitamenter samt påvirkning på medarbejdernes tidsforbrug.

3.5.3.1 Handlingsanvisende ældrepolitik, der konkret beskriver medarbejdernes opgave og rolle

Kommunernes anvendelse af politikker og strategier er både reguleret via statslig og kommunal regulering. Nogle politikker er lovbestemte, såsom værdighedspolitikken (SEL § 81a), mens andre udarbejdes i forbindelse med ansøgninger om statslige puljemidler (f.eks. demenspuljemidler), eller besluttet og udarbejdes af kommunen på eget initiativ.

Formålet med denne type styringsredskaber er først og fremmest at sikre kommunalpolitisk indflydelse og tydeliggørelse af prioriteringer og forventninger til værdimæssig retning, mål for effekt og kvalitet samt evt. forventninger til de konkrete aktiviteter på området.

Kulegravningsanalysen viser i den forbindelse, at der er en relativt stor variation i tilgange til anvendelse af politikker og strategier:

- Uanset formålet med politikkerne, er der stor forskel på detaljegraden, og dermed stor forskel på hvor langt de rækker i styringskæden. I nogle kommuner har de valgt at udforme konkrete politikker, der indeholder handlingsanvisninger for såvel ledere som medarbejdere i kommunen, såsom fokus på pårørendesamarbejde eller initiativer, der kan fremme oplevelse af sammenhængende borgerforløb. Dette kunne også inkludere personalerettede politikker som sygefraværspolitikker. Denne type af politikker er umiddelbart mere implementerbare for tilbudsledere end de mere overordnede politikker, og er derfor også noget der italesættes i dagligdagen i tilbuddene.
- Andre kommuner fastlægger derimod en mere overordnet politik, der i højere grad skal afspejle den retning og vision, som kommunen på politisk niveau har besluttet for det pågældende område, f.eks. med fokus på de overordnede linjer i forhold til værdighed og et godt ældreliv eller en digitaliseringsstrategi uden at gøre det handlingsanvisende i politikken. Denne type af politikker får ikke rod fæste på samme måde, som de mere handlingsorienterede politikker og det viser sig ved at frontmedarbejderne ikke kender til dem.
- Kulegravningsanalysen viser, at der er nogle kommuner, der har en rød tråd centreret om få centrale politiske dokumenter og en operationel strategi for området med tilknyttede operationaliserede arbejdsgangsbeskrivelser mv. Andre kommuner har en mere fragmenteret palette af politikker/politiske pejlemærker og strategi og dette afspejles ligeledes i indholdet og forskelligheden af arbejdsgangsbeskrivelser.

Kulegravningsanalysen viser, at der er en stor variation imellem kommuner i forhold til hvor tæt kobledede de forskellige faglige styringsredskaber er. Det vil sige i hvor høj grad, der er en rød tråd og tydelig

kobling mellem politikker, strategier, kvalitetsstandarder og indsatskataloger samt øvrige driftsmæssige og faglige styringsredskaber, som ydelsesmodel, budgetstyring og faglige audits mv.

Vurdering af incitament og potentialer ved styringsredskabet

Lokale politikker bør gøres relevante for kommunens frontmedarbejdere: Rambøll/QVARTZ vurderer, at uanset hvilke hensigter eller ambitioner kommunerne har haft i forbindelse med udarbejdelse af politikker, bør kommuner overveje såvel omfanget som antallet af kommunale politikker på ældreplejeområdet. Frem for løbende at udvikle nye overordnede politikker, kan der fokuseres på i højere grad at gøre de eksisterende politikker handlingsanvisende, og sikre, at de er værdiskabende og implementeret blandt frontmedarbejdere. Den handlingsorienterede tilgang kan fremmes ved at tilbudslederen sikrer frontmedarbejdernes kendskab til politikkerne og at de er implementeret i det daglige arbejde.

Politikker kan fungere som redskaber for at fremme en særlig medarbejder- eller ledelsespraksis: Ud over politikker, der skal påvirke frontmedarbejderne, findes der en række forskellige politikker, der skal fungere som redskab for ledelsen, herunder sygefraværspolitikker, ledelsesgrundlag eller strategiske aftaler. Disse er ofte mere handlingsorienterede og tættere på hverdagen i tilbuddet, idet de ikke blot er udarbejdet som en strategisk retningsangivelse, men også som et arbejdsredskab og målsætning for tilbudsledelsen. På baggrund af analysen vurderer Rambøll/QVARTZ, at det er særligt vigtigt, at kommunerne sikrer tilstedeværelsen af handlingsanvisende og målsættende dokumenter, der kan understøtte styringen af de enkelte tilbud effektivt i den ønskede retning, kommunen har valgt. Dette sker ved at illustrere sammenhæng mellem dokumenter og handlinger eller ved at understøtte kommunens ønskede retning ved tilstedeværelse af relevant ledelsesinformation. Sidstnævnte betyder især, at kommunerne bør have større fokus på, at strategier og indsatser understøttes af relevant data om resultater og effekter.

3.5.3.2 Kvalitetsstandarder og indsatskatalog, der beskriver sammenhæng mellem ydelser og politiske målsætninger

Alle kommuner har beskrevet deres kvalitetsstandarder for de kommunale områder indenfor hjemmehjælp, rehabiliteringsforløb og træning. Kvalitetsstandarder udmøntes typisk i et kommunalt dokument, hvori kommunen beskriver formål, indsatser, bevillingsgrundlag, leverandørmuligheder og kompetencer til at udføre opgaver. Der er fra besøgskommunerne nogle overordnede observationer omkring kvalitetsstandarder og indsatskataloger:

- I de fleste besøgskommuner er der udarbejdet et indsatskatalog eller lignende tværgående dokument, hvor der skabes sammenhæng mellem kvalitetsstandarder (den overordnede ramme) og ydelsesmodel (den mere konkrete borgernære ramme) samt kompetencer og faggrupper (eksempelvis beskrivelse af hvilke faggrupper der varetager hvilke typer af opgaver). Der er en meget stor variation i kommunernes kvalitetsstandarder, hvilket illustreres bedst ved forskelligheden i omfang af sider. I en kommune er kvalitetsstandarden et 14-siders dokument og en anden kommune et 283-siders dokument, se i øvrigt reguleringsafsnit 3.3.3.
- Derfor er mulighederne for, at tilbudsledere og ledere på ældreplejeområdet kan arbejde med styring efter kvalitetstanderne også relateret til, hvor konkrete kvalitetsstandarderne er, og dermed hvor tætte de er på dagligdagen og kerneopgaven i tilbuddene. Der er flere gode eksempler på besøgskommuner, der har skabt tydelig sammenhæng og hvor alle medarbejdere kender målene i kataloget over kvalitetsstandarderne.
- Kulegravningsanalysen har vist, at det primært er visitationen, der anvender kvalitetsstandarder i det daglige arbejde. Derfor er det også her tidsanvendelsen er størst. Tilbudsledere og frontmedarbejdere kender i højere grad til kommunens indsatskatalog, da det er det grundlag, som de i dagligdagen arbejder ud fra. I flere kommuner er der eksempler på frontmedarbejdere, der ikke kender til kvalitetsstandarderne for deres egen kommune.

Vurdering af incitamenter og potentialer ved styringsredskabet

Kvalitetsstandarder fungerer som rammebetingelser, men bliver mere anvendelsesorienterede, når de inkluderes i et indsats- eller ydelseskatalog. Rambøll/QVARTZ vurderer således, at kvalitetsstandarderne har begrænset oplevet betydning for frontpersonalet, når de ikke er sat i forbindelse med de ydelser, der leveres til borgerne. Kommunerne bør sikre sig, at kvalitetsstandarderne bliver mere konkret eller tager form af et indsatskatalog. Desuden kan kvalitetsstandarderne fungere som et godt borgerinddragelsesredskab, der giver borgerne en oplevelse og forståelse for, hvordan kvalitetsstandarderne sætter rammerne for de ydelser, man visiterer borgerne til. Rambøll/QVARTZ vurderer desuden, at behovet for at gøre frontmedarbejderne bekendt med kvalitetsstandarderne især stiger i takt med fleksibiliteten i ydelsesmodellen på den pågældende kommune. Såfremt der visiteres i plejepakker eller -forløb som præsenteret tidligere, lægges en del af visitationens arbejde ud i det enkelte tilbud, når frontmedarbejderne er med til at definere indsætter for borgerne. Her er det således særligt vigtigt at være bevidst om kommunens kvalitetsstandarder og det fastlagte serviceniveau, da det er på dette niveau i kæden, at kommunens serviceniveau skal udmøntes.

Kvalitetsstandarders påvirkning på medarbejdernes tidsanvendelse

- Serviceniveauet fastsættes af kommunalbestyrelsen og beskrives i kvalitetsstandarderne, som dermed kan påvirke medarbejdernes tidsanvendelse.

3.5.3.3 Faglige audits, der viser om kvalitetsstandarder og politik afspejles i de ydelser borgerne får

Kommunernes brug af faglige audits skal ses i sammenhæng mellem det styringsmæssige behov for at sikre solide og velfungerende processer for løbende kvalitetssikring og kvalitetsudvikling, som sætter fokus på opfyldelse af de faglige mål og opretholdelse og styrkelse af den faglige kvalitet og sammenhæng i borgerforløb. I alle besøgskommuner er der tilsyn – både i form af tilsyn efter SEL og risikobaseret tilsyn fra Styrelsen for Patientsikkerhed, derudover er der stor forskel på den måde hvorpå kommunerne/tilbudslederne sikrer sig kvaliteten i tilbuddet. Et konkret fagligt styringsredskab er i den forbindelse faglige audits, dvs. en struktureret kvalitetsgennemgang, der kan vise om kommunens kvalitetsstandarder og politikker afspejles i de ydelser, som borgerne får.

Det er ikke i alle besøgskommunerne, der anvender faglige audits og heller ikke i alle tilbud i de kommuner der har faglige audits, at de anvendes. Beslutningen om anvendelsen af faglige audit er i nogle besøgskommuner taget på forvaltningsniveau, mens det andre steder er tilbudslederen, der har indført faglige audits. Der er identificeret mange forskellige former for faglige audits i besøgskommunerne, ligesom der er forskellig praksis for, i hvor høj grad disse er formaliseret og systematiseret i kommunen, se eksempler på audits i figur 26 nedenfor.

Figur 26 Typer af faglige audits

Typiske former for faglige audits
Ledelsesfaglig audits: Ledere foretager stikprøver af journaler, og gennemgår dokumentation samt iværksættelse af nødvendige handlings- og indsatsplaner
Kvalitetscirkler: Gennemgang af indsatsområder i borgerjournaler, f.eks. Ernæring, med fokus på kvalitetsudvikling og forbedring
Borgerforløb: Gennemgang af borgerforløb med fokus på rød tråd og sammenhæng mellem indsatser og snitflader.
Medicinaudits: Gennemgang af medicinkort, dosering og dispensering
Tværfaglige konferencer: Gennemgang af borgere på tværs af faggrupper

Kilde: Workshops, interviews, Rambøll/QVARTZ analyse

I besøgskommunerne er det typisk den enkelte områdeleder, der sammen med tilbudsledere vurderer, hvilke behov der er for at gennemføre faglige audits og dermed også bestemmer hvilken type af audit

der skal implementeres. Overordnet set er brugen af faglige audits i de otte besøgskommuner karakteriseret ved følgende hovedtræk:

- Stor variation i brugen og systematikken af faglige audits, fra kommunal fastsatte audits, til tilbudsfastsatte eller meget begrænset ad hoc brug af faglige audits.
- Enkelte eksempler på kommuner, der foretager tilsyn af ledelsesfaglig praksis ift. at sikre, at borgere får ydelser i tråd med kvalitetsstandarder, indsatskatalog mv. på området.

Vurdering af incitament og potentialer ved styringsredskabet

Faglige audits kan bidrage til læring, udvikling og forbedring af arbejdsgange for alle typer af tilbud: Rambøll/QVARTZ vurderer, at faglige audits kan medvirke til at sikre en høj faglighed i både i sygeplejen, hjemmeplejen og plejecentre. Frontmedarbejderne og tilbudsledere sparrer jævnligt med hinanden og derved skabes en daglig kvalitetssikring. Tilsvarende kan faglige audits bidrage til systematisk at skabe en dybere kvalitetssikring af konkrete komplekse områder, f.eks. patientsikkerheden ved medicinhåndtering eller implementering af rehabiliteringstilgang. Faglige audits giver dermed et større indblik i fagligheden og kan støtte lederen i at identificere, hvor der fagligt er brug for løft af frontmedarbejdernes kompetencer i forhold til konkret opgavevaretagelse, forståelse af instrukser/arbejdsgange eller viden om kommunens retning og ambitioner.

Succesfuld brug af faglige audits forudsætter introduktion og forståelse for formål: Såfremt kommunerne har til hensigt at øge anvendelsen af faglige audits, vurderer Rambøll/QVARTZ det som en særlig vigtig forudsætning for succes, at kommunen formidler formålet med faglige audits til frontmedarbejderne. Det skal formidles som læring og kvalitetsløft snarere end kontrol og fejlsøgning af medarbejdere, er erfaringen fra besøgskommunerne. Såfremt formålet formuleres med udgangspunkt i at forbedre og sikre kvalitet og læring for medarbejdere, kan man i højere grad forebygge, at medarbejderne udelukkende anser faglige audits som et kontrolelement. Ydermere vil regelmæssig brug af faglige audits bidrage til en øget forståelse for formålet idet de kan bidrage til at såvel medarbejdere og ledere jævnligt reflekterer over egen praksis, og dermed løbende er opmærksomme på, at sikre sammenhængende borgerforløb.

Faglige audits påvirkning på medarbejdernes tidsanvendelse

- Det er en forudsætning for at gennemføre faglige audits, at medarbejderne har mulighed for at afsætte tid til det. Dermed vil systematisk brug af faglige audits påvirke medarbejdernes **tidsanvendelse på møder**.
- Samtidig kan faglige audits dog **sætte fokus på uhensigtsmæssig praksis og arbejdsgange**, der driver unødvendig tid væk fra borgerne.
- Potentielt kan en sådan tilgang være med til at **øge tidsanvendelsen hos borgerne**, ligesom det kan **forårsage et kvalitetsløft** i borgertiden.

3.5.4 Vurdering af styringsredskaber og deres indbyrdes sammenhængen

På tværs af de analyserede styringsredskaber viser kulegravningsanalysen, at den statslige lovgivning på ældreplejeområdet giver kommunerne et stort prioriteringsrum, når det kommer til valg af såvel driftsmæssige som faglige styringsredskaber, samt at der generelt er en høj grad af decentralt ledelsesmæssigt råderum for tilbudsledere inden for de rammer, som styringsredskaberne giver.

De forskellige eksempler på god driftsmæssig og faglig styringsmæssig praksis, som er gennemgået i kulegravningsanalysen er samlet i oversigten nedenfor.

Figur 27 Samlet oversigt over eksempler på god driftsmæssig og faglig styringsmæssig praksis

Eksempler på god driftsmæssige styring	Eksempel på gode faglige redskaber
Budgetmodel som sikrer et samtidigt fokus på høj produktivitet og budgetoverholdelse og er tilpasset tilbuddet	Handlingsanvisende ældrepolitik, der konkret beskriver medarbejdernes opgave og rolle heri
Budgetstyringsmodel med incitamenter for at fokusere på personalestyring ved at økonomisk mer- eller mindre forbrug overføres til det følgende års budget	Indsatskatalog, der skaber sammenhæng mellem ydelser, kvalitetsstandarder og politiske målsætninger
Ydelsesmodeller der kan imødekomme borgernes skiftende behov uden af dette kræver unødigt bureaukrati og dokumentation	Gennemførelse af faglige audits, der illustrerer, hvordan indsætter, kvalitetsstandarder og politik påvirker kerneopgaven
Ledelsesinformation som relevant og understøttende redskab til opfølgning på driftsstyringen	

Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

Inden for rammerne af den statslige regulering viser kulegravningsanalysen, at kommunerne også udmønter såvel driftsmæssige styringsredskaber og faglige styringsredskaber med en væsentlig variation. Der er dog en form for konsensus omkring, hvordan budgetmodellen for hhv. sygepleje, plejecentre og hjemmepleje bedst tager sig ud. Rambøll/QVARTZ vurderer, at den variation der er i de øvrige styringsredskaber kun i mindre grad kan tilskrives forskelle i demografi, socioøkonomiske forhold, organisering mv., og i højere grad skyldes netop de kommunale styringsmæssige valg, prioriteringer og traditioner.

Rambøll/QVARTZ vurderer på baggrund af kulegravningens resultater, at der samlet set vil være et tids- og styringsmæssigt potentiale knyttet til en tættere integration af styringsredskaber med særlig fokus på kobling mellem rammesættende og retningsangivende styringsredskaber som (i) politikker og strategier (ii) kvalitetsstandarder og indsatskatalog (iii) faglige audits og (iv) dertil ledelsesinformation.

Rambøll/QVARTZ vurderer videre, at kulegravningsanalysen tydeliggør behovet for opmærksomhed på at sikre tilbudsledere på ældreplejeområdet de rigtige incitamenter og kompetencer/redskaber til at anvende dette ledelsesrum til at sikre en effektiv tidsanvendelse og tilrettelæggelse af arbejdet ift. kerneopgaven. Kulegravningsanalysen viser således, at den decentrale tilbudsleders evne til at prioritere og anvende ledelses- og styringsredskaber er afgørende for deres nyttiggørelse for frontpersonalet. Der bør derfor fokuseres på redskaber, der kan understøtte både forvaltningsledere og tilbudsledere i at anvende og prioritere de styringsredskaber, der kan understøtte forbedret ressourceudnyttelse (f.eks. i form af lavere sygefravær) og styrke den faglige praksis (f.eks. gennem en tydelig kobling af evt. kommunal politik med indsatskataloget og ved brugen af faglige audits).

Rambøll/QVARTZ vurderer afsluttende, at kulegravningsanalysen tydeliggør en række konkrete opmærksomhedspunkter og forbedringspotentialer knyttet til styringsredskaber, herunder specifikt (i) øget fokus og systematisering på nyttiggørelse af data i form af ledelsesinformation, (ii) styrkelse af brugen af relevante faglige audits, som begge er centrale elementer til faglig og organisatorisk udvikling. Kulegravningsanalysen viser, at der i høj grad sker en kommunal udvikling på området, hvor de enkelte kommuner forsøger at balancere hensynet mellem mest mulig tid til kerneopgaven i det enkelte tilbud, samtidigt med at potentialerne ved at anvende mere systematiserede styringsredskaber (som pr. definition vil kræve tidsressourcer) forfølges. Den store variation på tværs af kommuner i tilgange



til disse styringsredskaber viser, at der ikke er etableret styringsmæssigt konsensus, men i høj grad stadigvæk finder udvikling og afprøvning sted, hvilket tydeliggør et behov for understøttelse af kommunerne i dette arbejde gennem kortlægning og adgang til "best-practice" viden og lignende.

3.5.5 Forbedringsforslag

God ledelse er afgørende for høj arbejdsglæde og faglighed, hvilket kan være med til at nedbringe sygefraværet og sikre høj faglighed over for borgerne. Der er i dag stor variation mellem tilbud i forhold til kvaliteten og graden af struktureret ledelse og derunder struktureret information omkring sygefravær gennem ledelsesinformation, da det i høj grad op til den enkelte leder at styre og lede sundheds- og omsorgspersonalet på en hensigtsmæssig måde.

Inden for området *effektiv styring og ledelse* (se figur 28) er der identificeret to forbedringsforslag, som samlet vil kunne øge *ATA-tiden* med $\sim 0,5-0,6$ procentpoint, hvis de realiseres. Dette svarer til at flytte $\sim 340-430$ årsværk til medarbejdernes kerneopgave. I lønkroner er det $\sim 170-210$ mio. kr. årligt svarende til $\sim 7-9$ pct. af omkostningsbasen³⁸ på $\sim 2,4$ mia. kr.

Figur 28 Forbedringsforslag || Styring

Forslag	Hovedobservationer	Vurdering	Forslag (løftestænger)	Potentiale
<p>3.1 - Reducer sygefravær ved øget ledelsesfokus og fokus på medarbejdertrivsel</p>	<ul style="list-style-type: none"> Sygefraværet er mellem 5-7 pct. på landsplan for alle medarbejdergrupper og ~ 2 pct. for lederne. Fraværet varierer på tværs af landets kommuner fra $\sim 2-16$ pct. Der eksisterer ikke en tværgående og formaliseret måde i dag, hvorpå man håndterer sygefravær hverken på nationalt, regionalt eller lokalt plan. 	<p>Rambøll/QVARTZ vurderer, at en højere grad af systematik og ledelsesfokus på sygefravær og i den forbindelse medarbejdertrivsel vil kunne at nedbringe sygefraværet i kommuner, hvor sygefravær er særligt udtalt.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Udbred nationalt koncept for sygefravær med lokal forankring. Fiere kommuner har nedbragt deres fravær betydeligt ved at implementere sygefraværstiltag i deres personalepolitikker. Her kan bl.a. henvises til "En kur mod sygefravær" udarbejdet af KL og Forhandlingsfællesskabet, som kan anvendes som koncept. Fastsæt kommunale eller lokale mål for reduktion af sygefravær (f.eks. 1-3%) i samarbejde med KL og de faglige organisationer. 	<p>336-429</p>  <p>Årsværk</p> <p>116-205</p>  <p>Mio. kr.</p>
<p>3.2 - Stærkere ledelse og ledelsesrum</p>	<ul style="list-style-type: none"> Der er stor variation i graden af struktureret faglig ledelse på tilbudsniveau i besøgs kommunerne Det er i høj grad op til den enkelte leder at sikre, at medarbejderne arbejder på en måde, der tilgodeser alle relevante faktorer i og omkring ældreplejen. Der er variation hvordan tilbudslederne anvender sit ledelsesrum og agerer i forhold til aspekter som f.eks. faglig ledelse, personaleledelse, datadreven ledelse, tværgående/tværdfaglig ledelse mv. 	<ul style="list-style-type: none"> Rambøll/Qvartz vurderer, at der er potentiale for en mere effektiv tidsanvendelse samt struktureret faglig praksis for hvordan den enkelte tilbudsleder kan være med til at skabe tydelige sammenhæng mellem tidsanvendelse, arbejds gange og faglig kvalitet. 	<ul style="list-style-type: none"> Øg brug af ledelsesinformation til erfaringsudveksling og motivation gennem systematisk indsamling af data på tværs af tilbud. Brug systematisk metode til at gennemfører faglige audits for at understøtte praksis på relevante områder og evt. iværksætte handlingsplaner. Operationaliser kommunens målsætninger til få og klare, ambitiøse men realiserbare mål på medarbejderniveau. Invester i It-redskaber til understøttelse af ledelsesinformation. 	<p>Kvantificeres ikke</p>

Note: Potentialer er opgjørt som bruttopotentiale og inkluderer ikke eventuelle investeringsomkostninger

Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

³⁸ Omkostningsbasen er baseret gennemsnitlige sygefraværstal på tværs af landet for alle medarbejdere. Kilde: KRL

3.6 Lokal arbejdstilrettelæggelse og betydning for medarbejdernes tidsforbrug

Medarbejderne bruger relativt meget tid på praktiske opgaver, transport og daglige forstyrrelser, som kan reduceres gennem ændringer i den lokale arbejdstilrettelæggelse og øget brug af velfærdsteknologi.

Kulegravningsanalysens hovedobservationer:

- Medarbejderne bruger i gennemsnit 13 pct. af deres arbejdstid på transport og praktiske opgaver væk fra borgerne, svarende til ~7.900 årsværk eller ~3,6 mia. kr. årligt, hvilket varierer mellem 8-15 pct. på tværs af besøgs kommunerne.
- Mødeaktiviteter udgør i gennemsnit 5 pct. af medarbejdernes tid svarende til ~3.400 årsværk eller ~1,6 mia. kr. årligt, hvilket varierer mellem 2-9 pct. på tværs af besøgs kommunerne. Medarbejderne oplever, at ikke alle mødeaktiviteter er understøttende for kerneopgaven.
- Flere kommuner har gode erfaringer med brug af velfærdsteknologi, der bl.a. har været med til at nedbringe transporttiden, øge fleksibiliteten og mindske tiden brugt på praktiske opgaver, som ikke giver mening for medarbejderne.
- Der er variation i mellem de forskellige tilbuds måder at tilrettelægge opgaverne i løbet af en dag, eksempelvis i forhold til form og antal af daglige statusmøder, samt hvornår på arbejdsdagen, der dokumenteres i borgerjournalen.
- I hovedparten af tilbuddene er arbejdstilrettelæggelsen kendetegnet ved, at enkelte medarbejdere bliver afbrudt af telefonopkald mange gange i løbet af dagen.

Vurdering af praksis og udfordringer på området:

- Rambøll/QVARTZ vurderer generelt, at der er et betydeligt forenklingspotentiale knyttet til den lokale arbejdstilrettelæggelse, og at indfrielsen heraf stiller betydelige krav til den lokale ledelse.
- Variationen mellem tidsforbrug mellem tilbud og kommuner kan bl.a. forklares med geografiske forhold, der naturligt kan drive transporttiden op. Men nogle tilbud har f.eks. målrettet arbejdet med møder, transport, praktiske forhold og afbrydelser, og det synliggør, at der også i mange andre kommuner er et potentiale.
- Investering i mere velfærdsteknologi og højere grad af implementering af den nuværende giver et optimeringspotentiale. Dog skal kommunerne sikre god implementering af teknologien i forhold til sammenhæng med medarbejdernes øvrige arbejdstilrettelæggelse af praktiske opgaver.
- En bedre planlægning af arbejdstiden og mere faste rammer for dialog og ad hoc henvendelser vil mindske afbrydelser i løbet af dagen, som er u hensigtsmæssigt for, at medarbejderne kan udføre deres kerneopgaver effektivt.
- Omfanget af møder kan med fordel nedbringes i nogle tilbud – dog bør tilbudslederne være opmærksomme på fortsat at skabe rum for fælles sparring, når eksempelvis kollegaer ikke fv-

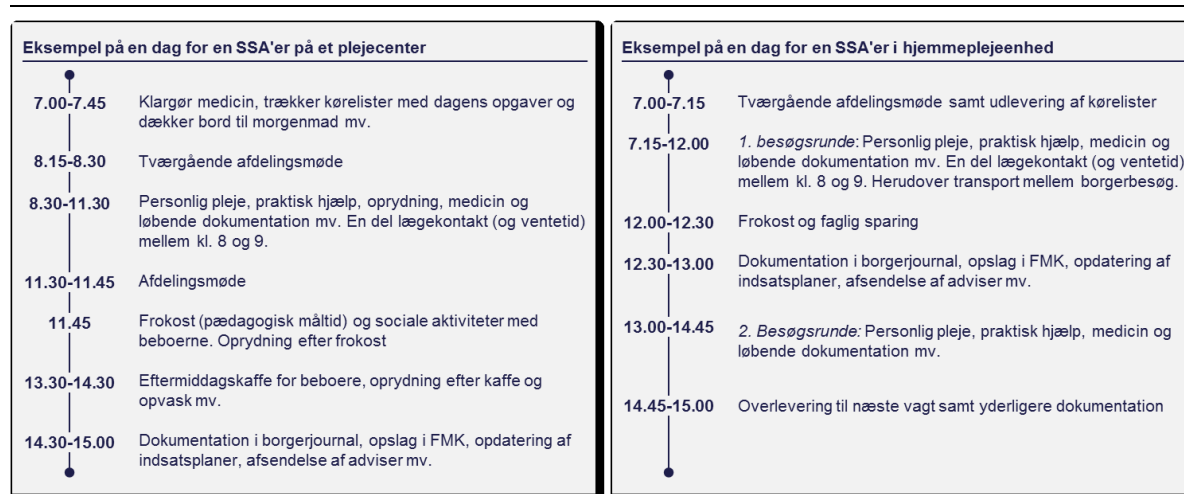
De følgende underafsnit vil beskrive den arbejdstilrettelæggelse, der er at finde på ældreplejeområdet, herunder praksis for transport og praktiske opgaver, mødeaktiviteter samt generelle forstyrrelser.

3.6.1 Arbejdsdagen er styret af en række rammevilkår, men der er muligheder for variation

Figur 29 nedenfor eksemplificerer en arbejdsdag for en assistent på hhv. et plejecenter og i hjemmeplejen. Det fremgår her, at en række opgaver typisk foregår på bestemte tidspunkter af døgnet med lille mulighed for variation i arbejdstilrettelæggelsen. Opgaver knyttet til den praktiske hjælp foregår således primært om morgenen, da borgerne skal have hjælp til at komme ud af sengen og indtage morgenmad, mens der også er faste tidspunkter for medicingivning. For andre opgaver knyttet til den personlige pleje og/eller praktiske hjælp, som f.eks. tidspunkt for bad eller rengøring, afhænger tilrettelæggelsen af opgaven mere af borgernes vaner og servicen i det enkelte tilbud, f.eks. at bad som udgangspunkt foregår i forbindelse med morgenpleje. Tilbuddene har således mulighed for selv at til-

rettelægge denne type opgaver ud fra den enkelte borgers behov og ønsker. Det samme gælder opgaver som transport og mødeaktiviteter, der ikke er relateret til *ATA-tiden*.

Figur 29 Eksempel på arbejdsdag - dagvagt



Note: Eksempler.

Kilde: Workshops, interviews, Rambøll/QVARTZ analyse.

Kulegravningsanalysen viser en stor variation i arbejdstilrettelæggelsen af opgaver i løbet af en arbejdsdag på tværs af tilbud. Variationen findes primært for opgaver, som tilbuddene kan regulere selv, såsom afholdelse af daglige statusmøder (jf. afsnit 3.3.1) samt tid brugt på transport og daglige afbrydelser. Sidstnævnte omhandler særligt telefonopkald fra kollegaer, borgere eller pårørende. De følgende afsnit ser nærmere på disse opgaver.

Eksemplerne i figur 29 ovenfor viser desuden, at de afgørende forskelle mellem arbejdsdagen på et plejecenter og i hjemmeplejen går på, hvordan arbejdsdagen begynder, samt praksis for og hyppighed af sparring og dokumentation i løbet af de forskellige vagtlag. Det er i denne forbindelse vigtigt at notere, at disse blot fungerer som illustrative eksempler, hvis forskelle ikke (nødvendigvis) kan generaliseres på tværs af alle plejecentre og hjemmeplejetilbud. De skal derfor nærmere ses som et udtryk for forskelle i opgavernes placering i løbet af dagen og variationen i tidsanvendelsen på disse opgaver.

3.6.2 Mødeaktiviteter og sparring

Mødeaktiviteter og sparring udgør i gennemsnit 5 pct. af medarbejdernes tid svarende til ~3.300 årsværk eller ~1,6 mia. kr. årligt, hvilket varierer fra 2-9 pct. på tværs af besøgskommunerne (se figur 30 nedenfor). Overordnet set kan medarbejdernes møder og sparring inddeles i *fast sparring mellem kollegaer, tværfaglige møder samt personalemøder*.

Fast sparring foregår typisk om morgenen, mellem vagtlag eller mens der dokumenteres ved computer, hvor medarbejderne gennemgår kørelister (primært i hjemmeplejen, men anvendes også på plejecentre) og danner sig et overblik over arbejdsdagens opgaver hos borgerne, samt orienterer sig og noterer i borgerjournalerne. Der observeres i den forbindelse store forskelle i antallet af afholdte møder på tværs af tilbud, herunder også ift., hvordan tiden anvendes på disse møder. I nogle kommuner har man besluttet kun at afholde ét ugentligt møde, hvilket bl.a. muliggøres ved, at medarbejderne i hjemmeplejen kører ud til borgerne direkte fra eget hjem og selv orienterer sig i borgerjournalerne inden. Det varierer desuden mellem tilbuddene, hvorvidt den enkelte medarbejder selv orienterer sig i borgerjournalerne, eller om man har valgt én eller flere faste koordinatore til at gennemgå de vigtigste ændringer og observationer i journalerne. Til sidst observeres der også forskelle i tilrettelæggelsen af overgangen mellem vagtlag. Nogle kommuner gør brug af forskudte vagter til at facilitere overleveringen af informationer og observationer mellem vagter, mens andre kommuner ikke afsætter tid til mundtlig overlevering.

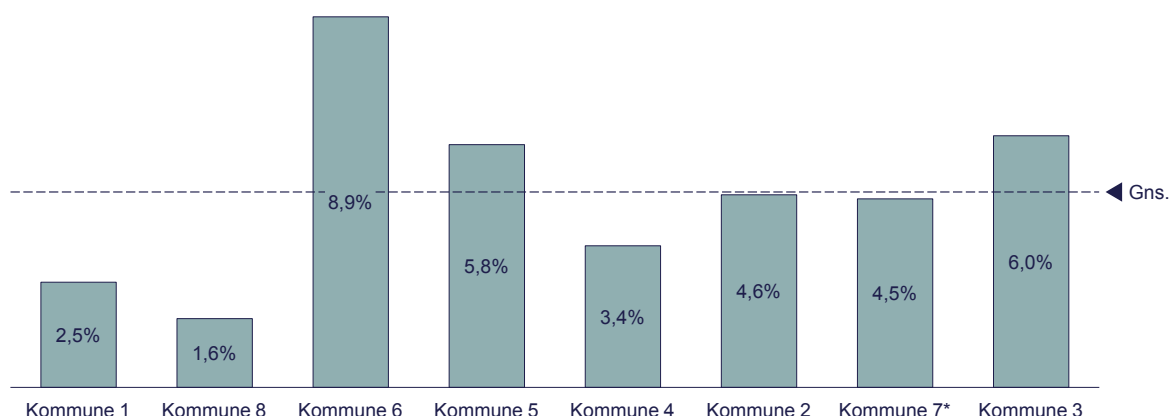
Tværfaglige møder, hvor fokus er rettet mod hele borgerens livsbillede, samt borgere med komplekse helbredsmaessige, psykiske eller sociale problemstillinger. To kommuner har indført faste triagemøder³⁹, hvor samtlige borgere registreres og inddelles efter habituel eller ændret almentilstand med henblik på tidlig opsporing og forebyggelse af tilstande, som på længere sigt kan medføre indlæggelse eller funktionstab. Medarbejderne i disse kommuner udtrykker stor tilfredshed med triagering, idet triageringen vurderes at understøtte den faglige praksis, samt planlægning og prioritering af borgerrettede indsatser, jf. dokumentationsafsnit 3.4.5.

Figur 30 Tidsanvendelse for mødeaktiviteter

Tidsanvendelsen i en gennemsnitlig uge på tværs af alle medarbejdergrupper

Gennemsnitlig tidsforbrug per uge i procent, vægget gns*, N = 150

Opgave: Møder indenfor tilbud (fast koordinering, morgenmøder, triage)



Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse.

Personalemøder anvendes til at diskutere nye tiltag på arbejdspladsen, samt en række personaleforhold, såsom sygefravær, trivsel, arbejdsmiljø og rekruttering. Herudover bruges møderne til koordinering på tværs af tilbud, herunder mellem hjemmeplejen og hjemmesygeplejen eller dag- og aftenvagter. Endeligt bliver personalemøderne i nogle kommuner anvendt til at inddrage medarbejderne i tilbuddets økonomi, i høringssvar angående kommunale politikker og strategier, samt i ledelsesinformation angående eksempelvis sygefravær, faglige aspekter mv., jf. afsnit 3.5.2 om styring ved ledelsesinformation.

Vurdering af tilrettelæggelsen af mødeaktiviteter

En klarere struktur og mere målrettet faglig sparring om borgerne kan nedbringe tidsanvendelsen på unødvendig informationsdeling i nogle tilbud: Medarbejderne i nogle kommuner/tilbud oplever at bruge uhensigtsmæssigt meget tid på fast sparring, da noget af den information, der bliver givet, ikke altid opleves som relevant for alle medarbejdere. Det omhandler f.eks. de komplekse borgere, hvor meget tid bruges til at diskutere forhold, der ikke nødvendigvis vedrører alle medarbejdere eller faggrupper. Rambøll/QVARTZ vurderer, at tilbuddene med fordel kan implementere en klarere struktur for mere målrettet sparring, så alle medarbejdere oplever sparringen som et tidsforbrug, der er meningsfuldt og fagligt fremmende. Således kan noget af sparringen med fordel struktureres, så det gennemføres som faglige audits, se i øvrigt appendiks 5.10.1. hvor der tages udgangspunkt i specifikke borgere, men hvor temaet nærmere er en faglig udfordring, der kan være relevant for alle medarbejdere. Denne tilgang vil skabe læring på tværs og sikre, at medarbejdere, der beskæftiger sig med særligt komplekse borgere, ligeledes opnår et udbytte. I dette henseende er det dog vigtigt at have for

³⁹ Jf. Sundhedsstyrelsens anbefaling. *Tidlig opsporing af sygdomstegn hos ældre medicinske patienter: Værktøjer til Hverdagsobservationer*. Sundhedsstyrelsen 2013.

øje, at faglig sparring af de fleste medarbejdere vurderes som værende centralt ift. sikring af kvalitet af de leverede ydelser til borgerne.

Tværfaglige samarbejds møder, f.eks. triage-møder, kan være med til at sikre bedre planlægning og prioritering af sammenhængende borgerforløb: Tværfaglige møder på tværs af tilbud og faggrupper vurderes at fremme det tværfaglige samarbejde samt at sikre mere sammenhængende forløb for borgeren. Der er særligt gode muligheder for faste tværfaglige møder i kommuner, hvor hjemmeplejen og hjemmesygeplejen er organisatorisk integreret, men der er også gode eksempler på en fast kadence for det tværfaglige samarbejde i kommuner, hvor dette ikke er tilfældet. Eksempelvis vurderes triage-møder at øge medarbejderens forståelse af og kendskab til borgernes forskellige problemstillinger gennem visualisering af deres pleje- og helbredsbehov, samt skabe større fokus på planlægningen og prioriteringen af indsatserne til borgerne. Nye teknologiske redskaber muliggør desuden at digitalisere det tværfaglige samarbejde gennem metoder som triagering, hvilket kan være med til at skabe bedre sammenhæng mellem det tværfaglige samarbejde og dokumentation omkring den enkelte borger, f.eks. i indsatsplaner eller borgerjournaler. Det opnåede udbytte vurderes dog at variere mellem hhv. hjemmeplejetilbud og plejecentre. For mindre plejecentre oplever medarbejderne, at metoden er mindre meningsfuld, da medarbejderne er ansvarlige for meget få borgere, som de har den daglige kontakt med, mens det relativt lave antal ansatte også gør uformel, tværfaglig vidensdeling nemmere.

Udbyttet af personale møder varierer i høj grad mellem tilbud: Der er stor forskel på det opnåede udbytte af personale møder. Rambøll/QVARTZ vurderer således, at der er rum for at forbedre praksis og indhold for møderne på mere strukturerede og målrettede møder, så mødedeltagerne så vidt muligt oplever at deltage i møder, der er relevante for udførelsen af deres opgaver. Det vurderes, at en klarere struktur kan skabes ved at gøre brug af nogle af de redskaber, som er nævnt i afsnit 3.5.2. Eksempelvis kan ledelsesinformation og data om økonomi, budget mv. forbedre medarbejdernes forståelse for ældreplejetilbuddets driftsvilkår, mens data om sygefravær kan anvendes til at drøfte medarbejdernes trivsel, samt inddrage faglige styringsredskaber til at skabe fokus på kvalitet, viden om serviceniveau eller politiske målsætninger. Det vurderes således, at det i høj grad afhænger af tilbudsledernes evner til at skabe forståelse for sammenhæng mellem det daglige arbejde og faglige samt driftsmæssige redskaber.

3.6.3 Transport og praktiske opgaver

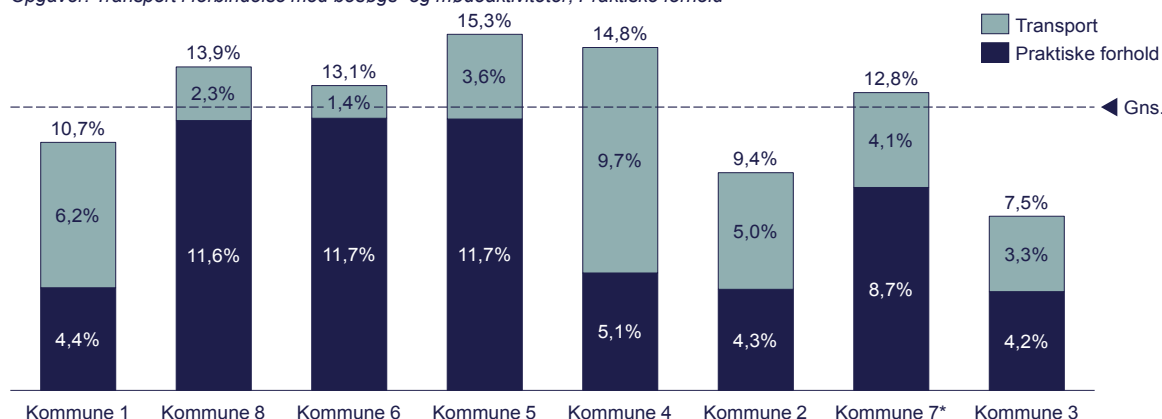
Medarbejderne bruger i gennemsnit 13 pct. af deres arbejdstid på *transport og praktiske opgaver væk fra borgerne*, svarende til ~7.900 årsværk eller ~3,6 mia. kr. årligt, hvilket varierer mellem 8-15 pct. på tværs af besøgs kommunerne (se figur 31). For de udkørende tilbud udgøres tiden primært af *transport*, mens de ikke-udkørende tilbud anvender tiden på *praktiske opgaver* som f.eks. rengøring og oprydning af fællesarealer, tøjvask for beboerne eller klargøring af mad til beboerne.

Figur 31 Tidsanvendelse for transport og praktiske forhold

Tidsanvendelsen i en gennemsnitlig uge på tværs af alle medarbejdergrupper

Gennemsnitlig tidsforbrug per uge i procent, vægtet gns*, N = 150

Opgaver: Transport i forbindelse med besøgs- og mødeaktiviteter; Praktiske forhold*



*Praktiske forhold dækker bl.a. over rengøring, klargøring af mad, bestilling af varer og tidsregistrering.
Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse.

Transport: Hjemmeplejen og hjemmesygeplejen har typisk ansat en eller flere medarbejdere, der varetager en planlægningsfunktion på enten heltid eller deltid. Planlæggerne har ofte en uddannelse inden for plejen men sjældent uddannelse eller kurser inden for transport eller planlægning. Det er sundhedsfagligt uddannede medarbejdere, med stor erfaring fra ansættelse i den kommunale sundheds- og ældrepleje, samt kompetencer og overblik, der styrker deres evner ift. planlægning. Planlæggerne varetager opgaver vedrørende ruteplanlægning og udarbejdelse af kørelister, der udgør en central del af arbejdstilrettelæggelsen, samt tilpasning af disse ved ændringer i borgersammensætning og sygefravær. Kommunebesøgene har vist, at demografiske forhold og tilrettelæggelse af borgerforløb gør, at medarbejderne i nogle kommuner og tilbud kører særligt langt hver dag. Denne udfordring bliver yderligere forstærket, når borgere modtager såvel sundheds- som plejeydelser. I disse tilfælde opleves det, at både SSA'er og sygeplejersker kommer på besøg hos den samme borger enten samtidigt eller på forskellige tidspunkter.

Herudover observeres det, at medarbejdere i hjemmeplejen dagligt har korte besøg, hvor der udføres små specifikke opgaver såsom at give piller eller hjælpe med støttestrømper. De korte besøg opleves som forvirrende for borgerne, og medarbejderne bruger meget transporttid i denne forbindelse. For at sikre kontinuitet i hvem og hvor mange, der kommer i borgerens hjem, kan det overvejes at skelne mellem komplekse og ikke-komplekse sygeplejeopgaver, som beskrevet i reguleringsafsnit 3.3.2. Dette vil kunne minimere antal af medarbejdere i borgerens hjem, idet SSA/SSH vil kunne varetage flere sygeplejefaglige opgaver. Se i øvrigt Forbedringsforslag 1.4.

I nogle kommuner er der desuden indført skærmbesøg til at guide borgeren til at tage medicin, vaske sig eller smøre mad. Kommunerne oplever, at borgere har taget godt i mod teknologien, og at mange borgere kan få glæde af tilbuddet, såfremt der afsættes tid til at introducere skærmbesøgene på en måde, der skaber tryghed hos borgeren. Den opfølgende validerings-survey til kommunerne viser, at det fortsat er under halvdelen af kommunerne, som anvender teknologier som skærmbesøg.

Tidsanvendelsen for *praktiske opgaver*, såsom tøjvask, rengøring af fællesarealer, tømning af opvaskemaskiner, rengøring af hjælpemidler, opleves ikke som understøttende for kerneopgaven af medarbejderne, da de oplever, at det forgår på bekostning af tid sammen med borgerne. På mange plejecentre har

Lovende praksis (C) || Anvendelse af transportrobotten "Trille" til transport af vasketøj på plejecenter

Transportrobotten 'Trille' har siden foråret været på prøve på et plejecenter, hvor den har kørt med vasketøj fra vaskeriet ud til beboerne i plejecenterets forskellige bygninger. Trilles fornemmeste opgave er at transportere vasketøj via plejecenterets underjordiske gange mellem beboere og vaskeri. Afstandene på plejecenteret er store, og Trille, som kan bære op til 100 kg, sparer derfor personalet for et stort slæbearbejde og giver dermed medarbejderne mere tid til opgaver tættere på beboerne.

lederne bevidst valgt at undlade at ansætte folk til f.eks. rengøring af fællesarealer, hvilket medfører, at både SSA'er og SSH'er varetager disse opgaver, som dermed tager tid væk fra kerneopgaven. I en besøgskommune har de valgt at gøre brug af teknologi til at nedbringe tiden brugt på praktiske opgaver. *Praksis C* kan f.eks. bruges som anvendelse til plejecentre med stort m²-areal, mens den herudover kan bruges som inspiration for andre udfordringer, der kan løses gennem teknologi.

Vurdering af tilrettelæggelsen af transport og praktiske opgaver

Transporttiden afhænger i høj grad af geografiske rammevilkår, men der er mulighed for optimering: Transporttiden er i høj grad betinget af geografi og faglige hensyn, da der er længere mellem borgere i landdistriktskommunerne. Rambøll/QVARTZ vurderer dog, at der er mulighed for at forbedre en række forhold, særligt ift. opkvalificering af planlæggerne, idet de varetager en opgave med meget stor indflydelse på medarbejdernes tidsanvendelse.

Velfærdsteknologi kan nedbringe tid anvendt på bl.a. transport og praktiske opgaver: Kulegravningsanalysen viser, at flere kommuner har gode erfaringer med brug af velfærdsteknologi, der bl.a. har nedbragt tiden brugt på praktiske opgaver og transport, som ikke vurderes som meningsfuld for medarbejderne. Kommunerne og de enkelte tilbud kan med fordel investere i mere velfærdsteknologi, som f.eks. skærme til skærmbesøg eller sensorer til bevægelsesmonitorering. Det er imidlertid vigtigt, at medarbejderne uddannes grundigt i implementering og anvendelsen af teknologierne, så det sikres, at de kan udnytte potentialet af velfærdsteknologien. Samtidig skal medarbejderne trænes i at screene borgere for potentiale, ligesom det kræver en struktureret tilgang, når borgerne introduceres for teknologien. Tilgangen skal sikre, at der skabes tryghed og sikkerhed hos borgere, således at de oplever brugen som en forbedring af ydelsen, frem for en erstatning af besøg. Denne faktor vurderes som værende afgørende for borgertilfredsheden og succesoplevelsen hos medarbejderne. Anvendelsen af velfærdsteknologi vurderes særligt relevant ved korte besøg i forbindelse med levering af en ikke-kompleks indsats, der er forbundet med uhensigtsmæssig høj transporttid og kan virke forvirrende for borgeren, der oplever, at medarbejderen knap når at komme ind i hjemmet, før de er gået igen. Ved skærmbesøg kan kontakten forgå i rolige omgivelser og medarbejderne har mulighed for at erstatte transporttiden med mere kontakt til borgeren via skærmen.

3.6.4 Afbrydelser i opgaveudførelsen

I mange tilbud er arbejdet tilrettelagt, så enkelte medarbejdere oplever at blive afbrudt i sit arbejde og dermed forstyrret af arbejdsrelaterede telefonopkald mange gange i løbet af arbejdsdagen og særligt i løbet af borgerbesøg. I de ikke-udkørende tilbud bliver medarbejderne ringet op af pårørende, hvilket resulterer i, at medarbejderne i gennemsnit bruger 1 pct. af deres tid på kontakt til pårørende. Opkald kan skyldes ønske om oplysninger om praktiske forhold eller helbredsrelaterede forhold hos nærtstående. Af hensyn til fortrolighed er medarbejderne ofte nødsagede til at forlade opgaver og gå hen på kontoret for at tale eller indhente relevant viden, der kan videregives. For at imødekomme pårørendes henvendelser og reducere eventuelle spørgsmål eller bekymringer fra pårørende løbende kan de med fordel involveres mere i aktiviteter på plejecentret og trivslen blandt borgerne. Et tilbud i en af besøgs-kommunerne har f.eks. gode erfaringer med at inddrage pårørende i dagligdagen og har oplevet en reduktion i telefonisk kontakt fra pårørende (se eksempel "*lovende praksis D*").

Lovende praksis (D) || Høj grad af pårørendeinddragelse bl.a. vha. digital platform

På et selvejende pleje- og daghjem har de gode erfaringer med inddragelse af pårørende, hvilket har bidraget til større tilfredshed og arbejdsglæde samt nedbragt antallet af klager og telefonisk kontakt fra pårørende. Pleje- og daghjemmet har bl.a. en åben facebookgruppe, hvor medarbejderne (efter tilladelse fra beboere/pårørende) lægger billeder op af aktiviteter. Herudover har de fællesspisning en gang om måneden for lokalsamfundet samt gratis kaffe og kage i dagligdagen.

I de udkørende tilbud bliver medarbejdere, som har ansvaret for nødkaldstelefonen, afbrudt mange gange dagligt i løbet af deres borgerbesøg. Det betyder, at medarbejderen skal have overblik over kollegaers kørelister for evt. at guide dem til et nødkald, hvilket ofte kræver flere forgæves opkald til

kollegaerne. I nogle tilbud har man imødekommet denne udfordring ved, at en social- og sundhedsfaglig medarbejder varetager telefonen, og midt på dagen bruger tid på tilpasning af kørelister og vagter.

Vurdering af tilrettelæggelsen af afbrydelser i opgaveudførelsen

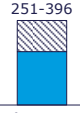



Kontakt og kommunikation med borgere og pårørende kan med fordel struktureres bedre: Samlet set bruges der meget tid på kommunikation med pårørende i den tid, der er forbeholdt pleje og borgerkontakt, som både skaber forsinkelser, afbrydelser og udgør en sikkerhedsrisiko, når det foregår under medicin-givning, -dosering eller andre sygeplejefaglige opgaver. Rambøll/QVARTZ vurderer således, at fastsættelsen af mere faste rammer for dialog og ad hoc henvendelser vil mindske forstyrrelser og afbrydelser i løbet af dagen, der er u hensigtsmæssige for at medarbejderne kan udføre deres kerneopgave sikkert og effektivt.

3.6.5 Forbedringsforslag

Arbejdstilrettelæggelsen er afgørende for, hvorvidt medarbejderne anvender deres tid på den mest hensigtsmæssige måde. I nogle kommuner har en række tilbud valgt at indrette hverdagen på en måde, der er med til at frigive mere tid til borgerne, hvilket indikerer, at der også er et potentiale for andre kommuner og tilbud. Det gælder eksempelvis i forbindelse med tilrettelæggelsen af mødeaktiviteter, transport, praktiske opgaver, samt håndteringen af afbrydelser, jf. afsnittene ovenfor. Herudover udvikles der løbende nye og brugbare former for velfærdsteknologi på ældreplejeområdet, der kan frigive mere tid til borgerne eller bidrage til at løse opgaver sikkert og hurtigt. Disse teknologier kan være med til at nedbringe transporttiden i hjemmeplejen og understøtte plejepersonalet i en række praktiske opgaver.

Inden for området *bedre arbejdstilrettelæggelse* (se figur 32) er der identificeret fire forbedringsforslag, som samlet vil kunne øge ATA-tiden med $\sim 0,9$ - $1,4$ procentpoint, hvis de realiseres. Dette svarer til at flytte ~ 720 - 1.120 årsværk til medarbejdernes kerneopgave. I lønkroner er det ~ 340 - 520 mio. kr. årligt svarende til ~ 8 - 12 pct. af omkostningsbasen⁴⁰ på $\sim 4,4$ mia. kr.

Figur 32A Forbedringsforslag || Arbejdstilrettelæggelse (1/2)

Forslag	Hovedobservationer	Vurdering	Forslag (løftestænger)	Potentiale
4.1 - Øg brugen af velfærdsteknologi	<ul style="list-style-type: none"> Medarbejderne bruger i dag 12 pct. af deres tid på <i>transport og praktiske opgaver</i> væk fra borgerne, hvilket varierer fra 8-15 pct. på tværs af besøgs kommunerne. Der bruges tid på tøjvask, rengøring af fællesarealer, tømning af opvaskemaskiner, rengøring af hjælpemidler osv. Medarbejderne i hjemmeplejen har dagligt nogle korte besøg, hvilket forvirrer borgerne. Flere kommuner rapporterer om gode erfaringer med brug af velfærdsteknologi. 	<ul style="list-style-type: none"> Kommunerne og de enkelte tilbud kan med fordel investere i mere velfærdsteknologi, som f.eks. skærme til skærmbesøg eller sensorer til bevægelsesmonitorering. Det er imidlertid vigtigt, at medarbejderne uddannes grundigt i implementering og anvendelsen af teknologierne, hvilket vurderes som afgørende for borgertilfredsheden og succesoplevelsen hos medarbejderne. 	<ul style="list-style-type: none"> Investér i praktiske hjælpemidler som f.eks. vaskeroboter, robotstøvsugere og automatisk rengøring af toiletter, så medarbejderne kan bruge mere tid sammen med borgerne. Erstat korte og simple besøg med skærmbesøg, hvor en borger får hjælp til at indtage medicin eller hjælpes til at spise morgenmad i tryghed. Installer sensorer i borgernes hjem, så tryghedsbesøg og transport kan reduceres for udkørende medarbejdere. 	251-396  Årsværk
				116-183  Mio. kr.
4.2 - Optimer transporttiden i hjemmeplejen og hjemmesygeplejen	<ul style="list-style-type: none"> Udkørende medarbejdere bruger i gennemsnit 9 pct. tid på transport, mens landdistriktskommunerne bruger op til 17 pct. Der tages typisk en fagperson ud af driften for at varetage funktionen som planlægger. Hovedparten af planlæggerne har ingen uddannelse inden for transport eller planlægning. Planlæggerne oplever ofte, at de skal bruge meget tid på at ringe til flere medarbejdere for at få fat i en ledig, der befinder sig tæt på, hvor akutte situationer er opstået. 	<ul style="list-style-type: none"> Transporttiden er i høj grad betinget af geografi samt faglige hensyn, da der er længere mellem borgere i landdistriktskommunerne. Rambøll/QVARTZ vurderer dog, at der er mulighed for at forbedre en række forhold, særligt ift. opkvalificering af planlæggerne, idet de varetager en opgave med meget stor indflydelse på medarbejdernes tidsanvendelse. 	<ul style="list-style-type: none"> Foretag bedre efteruddannelse af ruteplanlæggere, da de ofte har en sundhedsfaglig uddannelse uden uddannelse inden for transport/planlægning. Planlæggerne bør dog fortsat være sundhedsfagligt uddannede, da det har stor betydning at opgaverne. Installer GPS-sendere i bilerne, så planlæggerne kan se, hvor medarbejderne befinder sig. Dette hjælper planlæggerne til at optimere kørselstiden ved akut opståede situationer, mens det mindsker unødigt tid på opkald. 	228-358  Årsværk
				105-166  Mio. kr.

Note: Potentialer er opgjøret som bruttopotentiale og inkluderer ikke eventuelle investeringsomkostninger
 Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

⁴⁰ Omkostningsbasen er baseret på tidsmålinger for opgavekategorierne "transport ifm. besøgs-/mødeaktiviteter", "opgaver ifm. tilberedning/klargøring af mad/drikke", "praktiske opgaver væk fra borgeren" og "personlig kontakt med pårørende" for alle medarbejdergrupper inkl. lederne.

Figur 32B Forbedringsforslag || Arbejdstilrettelæggelse (2/2)

<p>4.3 – Indfør faste telefontider til borgere og pårørende</p>	<ul style="list-style-type: none"> Der bruges meget tid på kommunikation med pårørende (og i nogen grad borgere) i afsat ATA-tid, som både skaber forsinkelser i programmet og afbrydelser. Medarbejderne i hjemmeplejen med ansvar for nødkaldstelefonen, bliver afbrudt i løbet af deres borgerbesøg og skal have overblik over kollegaers kørelister for at guide dem til nødkald. Nogle steder har man løst funktionen ved, at én medarbejder varetager telefonfunktionen og midt på dagen bruger tid på planlægning af kørelister og vagter. 	<ul style="list-style-type: none"> Rambøll/QVARTZ vurderer, at en bedre planlægning af arbejdstiden og mere faste rammer for dialog og ad hoc henvendelser vil mindske forstyrrelser i løbet af dagen, der er u hensigtsmæssige for at medarbejderne kan udføre deres kerneopgave. 	<ul style="list-style-type: none"> Indfør faste telefontider, hvor de pårørende eller borgere kan ringe, såfremt det ikke er akut. Dette kan løses ved en fastlagt ringetid til en sygeplejekoordinator eller en planlægger, hvilket minimerer mængden af forstyrrelser i den primære ATA-tid og aflaster resten af medarbejderne. Akutte henvendelser fra borgere bør foretages til kontoret, hvor en fast koordinator eller leder kan tage imod opkaldene og sikre at medarbejdere ikke afbrydes i kerneopgaven. 	<p>58-117 Årsværk</p> <p>29-58 Mio. kr.</p>
<p>4.4 – Juster praksis for mødested og møde-afholdelse</p>	<ul style="list-style-type: none"> Mødeaktiviteter og sparring udgør i gennemsnit 5 pct. af medarbejdernes tid, hvilket varierer fra 2-9 pct. på tværs af besøgskommunerne. Praksissen for hvordan tilbuddene afholder faglige og planlæggende møder (om morgenen/over frokost/sidst på arbejdsdagen), samt hvor ofte (hver morgen eller kun to gange om ugen) varierer, hvilket også viser sig i markante udsving i tiden brugt på dette for hver kommune. 	<ul style="list-style-type: none"> Rambøll/QVARTZ vurderer, at tilbuddene med fordel kan italesætte en klarere struktur for mere målrettet sparring, så alle medarbejdere oplever sparringen som et tidsforbrug, der er meningsfuldt og fagligt fremmende Tværfaglige samarbejds møder, f.eks. triage-møder, kan være med til at sikre bedre planlægning og prioritering af sammenhængende borgerforløb. Det vurderes, at der er rum for at forbedre praksis for personale-møder og indhold for møderne. 	<ul style="list-style-type: none"> Indfør praksis, hvor medarbejderne på skift er koordinator for det faste morgenmøde. Koordinator har på forhånd gennemgået journaler og orienterer om ændringer og lignende, hvilket sparer de andre medarbejdere for tid. Medarbejderne kan nå en-to besøg mere, hvis de kører ud hjemmefra frem for at mødes til et fast morgenmøde. I stedet kan de mødes til en-to møder om ugen. Da de fleste plejeopgaver foregår om formiddagen, vil det frigive tid til flere besøg, hvis de faste møder flyttes til efter middag. 	<p>180-249 Årsværk</p> <p>82-114 Mio. kr.</p>

Note: Potentialer er opgjørt som bruttopotentiale og inkluderer ikke eventuelle investeringsomkostninger
 Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

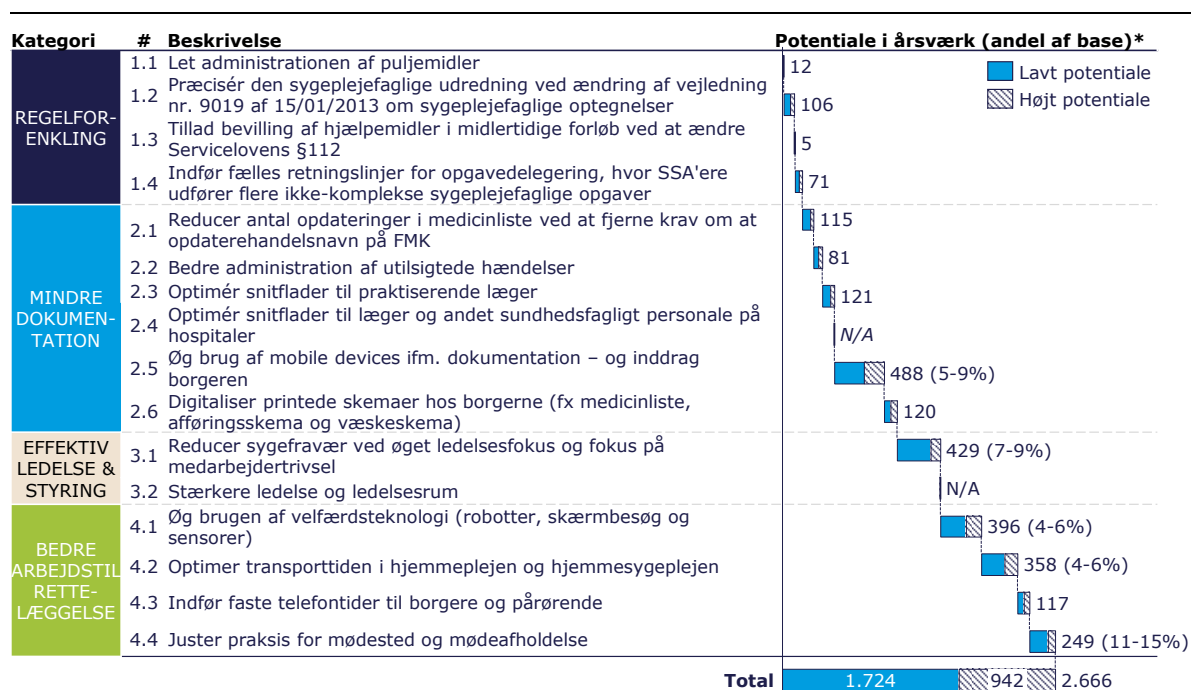
3.7 Kulegravningsanalysens samlede forbedringsforslag og potentialer på ældreplejeområdet

Kulegravningsanalysen har haft et skarpt fokus på tidsanvendelsen og det at frigøre tid til flere ATA-opgaver, hvilket har guidet udformningen af forbedringsforslagene. Det har dog været en forudsætning ikke at forringe kvaliteten, så forslag med denne karakter er frasortet tidligt i processen.

På baggrund af kulegravningsanalysen fremsættes – inden for de fire fokusområder – i alt 16 anbefalinger til forbedringer på ældreplejeområdet, som samlet vil kunne øge *ATA-tiden* med ~2,3-3,5 procentpoint, så den kommer til at udgøre ~52,3-53,5 pct. af arbejdstiden, hvis de realiseres. Dette svarer til at flytte ~1.700-2.650 årsværk fra andre opgaver til *ATA-tiden*, svarende til ~850-~1.300 mio. kr. årligt i samlede lønomkostninger.

De samlede estimerede potentialer er opsummeret i figur 33 nedenfor og samtlige forbedringsforslag er udførligt beskrevet i appendiks 5.12.1, mens model til beregning af potentialer kan findes i appendiks 5.8.2.

Figur 33 Forbedringsforslag og potentialer angivet i årsværk



* Omkostningsbase er baseret på tidsmålinger i besøgs kommunerne i tilfælde hvor forbedringsforslaget har været direkte relateret til en opgavekategori.

Note: Potentialer er opgjøret som bruttopotentiale og inkluderer ikke eventuelle investeringsomkostninger

Kilde: Kommunebesøg, kommunesurvey og Rambøll/QVARTZ analyse

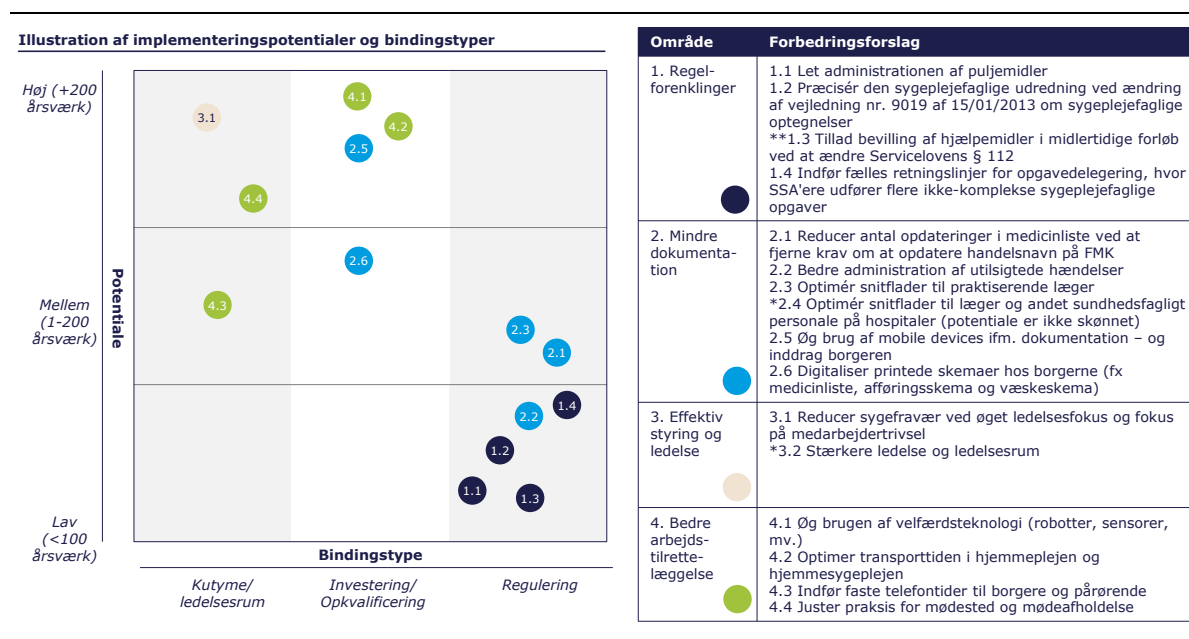
Det bemærkes, at forbedringsforslagene skal ses som isolerede bud på, hvordan der i de forskellige medarbejdergrupper vil kunne frigøres tid. Frigørelse af tid kan også ske gennem andre tiltag end de her beskrevne. Der er i beregningerne ikke medregnet evt. omkostninger i forhold til investeringer i eksempelvis IT-udstyr/understøttelse eller opkvalificering af medarbejderne. Fremadrettede overvejelser om implementering behandles i efterfølgende afsnit, hvor der bl.a. tages højde for konsekvenserne af nødvendige investeringer.

3.8 Fremadrettede overvejelser om implementering

Indeværende afsnit beskriver overvejelser for implementeringsprocessen, herunder tre forskellige bindingstyper og betragtninger om tidshorizonten for gevinstrealiseringerne.

I udformningen af en implementeringsplan er det afgørende at tage højde for den kompleksitet og bindingstype, som de enkelte forbedringsforslag har, herunder hvorvidt implementeringen kræver lovændringer, it-investeringer, opkvalificering af medarbejdere eller andet, eller om forbedringsforslaget umiddelbart kan iværksættes inden for ledelsesrummet. Implementeringskompleksiteten vil påvirke tidshorizonten for fuld gevinstrealisering, og overvejelser om rækkefølge kan derfor med fordel bygges op omkring forslagernes potentialer og bindingstyper. Det skal dog understreges, at dette er et første bud på en plan og en egentlig implementering af forslagene vil kræve nærmere analyse og vurdering i forhold til formål, organisatorisk kontekst og strategi. Samtidig kan der også være potentielle risici eller afledte effekter, som det er afgørende at adressere og imødegå i den konkrete implementering. I appendiks 5.12.1 er der vurderet risici ved hvert forbedringsforslag. I figur 34 nedenfor illustreres de foreslåede forbedringsforslag i forhold til deres potentialer og bindingstyper.

Figur 34 Proces for succesfuld implementering af forbedringsforslagene



* Forslag kvantificeres ikke

** Forslag implementeret pr. 1. januar 2018

Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

Som det fremgår af figur 34 ovenfor, er der anført tre overordnede bindingstyper, som hver især er forskellige i forhold til implementeringskompleksitet mv.

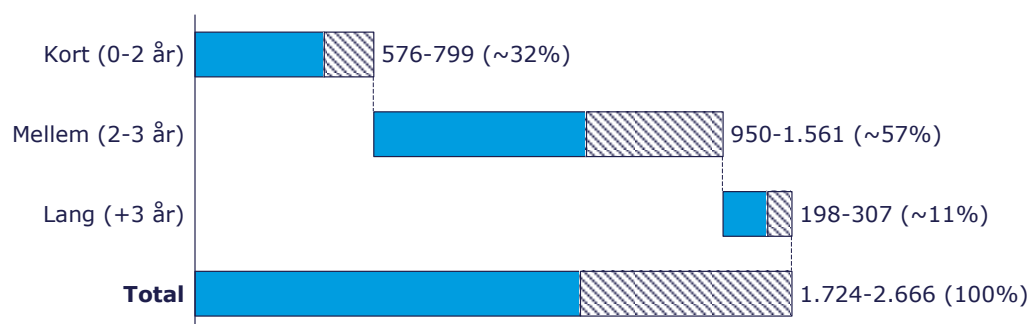
- **Kutyme/ledelsesrum:** Rambøll/QVARTZ vurderer, at tre forslag i nærværende analyse ligger inden for tilbuddenes eget ledelsesrum og derfor er umiddelbart implementerbare. Dette drejer sig om tilbuddenes praksis for møder, pårørendekontakt og nedbringelse af sygefravær. Der kan være behov for implementeringsressourcer samt en indfasningsperiode og lokale tilpasningsbehov.
- **Investering og opkvalificering:** Fire forbedringsforslag vil kræve investeringer og opkvalificering af medarbejderne for at realisere potentialerne, og derfor skal det angivne potentiale holdes op imod eventuelle investeringsomkostninger, der ikke er estimeret her. Det drejer sig om forslag vedrørende investering i velfærdsteknologi, mobile devices samt øget digitalisering af printede skemaer. Derudover må der for de fleste af forbedringsforslagene påregnes en implementeringsperiode samt ressourcer til opkvalificering af medarbejderne.
- **Regulering:** Cirka halvdelen af forbedringsforslagene vil i et eller andet omfang kræve ændringer af den nuværende regulering på området, f.eks. bekendtgørelser eller vejledninger, hvilket er en forudsætning for at de kan realiseres. Fordelingen af forslag afspejler i høj grad, jf. afsnit 3.3.1, at

ældreplejeområdet er karakteriseret ved høj grad af frirum til den kommunale udmøntning af krav efter serviceloven, mens ydelser efter sundhedsloven og autorisationsloven er mere detailregulerede af staten. Dette medfører, at kommunerne og tilbuddene i noget omfang har indflydelse på tidsanvendelsen. Tidshorisonten her vil typisk være længere end for de to førstnævnte bindingstyper.

Bindingsgraden har en stor betydning for vurderingen af en realistisk tidshorisont for de enkelte tiltag, jf. figur 34, men det er ikke altid direkte relateret til tidshorisonten, da enkelte forslag f.eks. allerede er i gang eller er afprøvet i enkelte kommuner. Overvejelser og tidshorisonten fremgår af nedenstående afsnit, mens den skønnede gevinstrealisering fremgår af figur 35:

- *Kort sigt (0-2 år):* Det skønnes, at omkring 32 pct. af det samlede potentiale kan realiseres på kort sigt. Dette beror på en opgørelse af, at forbedringsforslag 3.1, 4.3 og 4.4 vedr. hhv. sygefravær, telefontider og mødepraksis vil kunne implementeres inden for en periode på to år, eftersom de i høj grad ligger inden for tilbuddenes eget ledelsesrum. Da forslag 1.3 vedr. hjælpemidler allerede er implementeret fra januar 2018, vurderes gevinstrealisering at kunne ske inden for to år til trods for, at forslaget er bundet af SEL. Potentialet for forslag 3.2 vedr. stærkere ledelse er ikke kvantificeret, men det vurderes at kunne bidrage positivt til frigørelse af tid.
- *Mellemlangt sigt (2-3 år):* Den største andel af potentialet (57 pct.) skønnes at kunne realiseres på mellemlangt sigt. Forslag 2.5 og 2.6 vedr. mobile devices og digitalisering af skemaer kræver begge investering i mobile devices til at understøtte forslaget samt oplæringen i brugen af dem, mens forslag 4.1 vedr. velfærdsteknologi og 4.2 vedr. kørsel kræver investering i teknologi og opkvalificering af medarbejderne. Det bemærkes, at investering i teknologisk understøttelse kan implementeres hurtigere, hvis der er politisk tilslutning til det. For to af forslagene vedkommende (1.2 vedr. sygeplejefaglig udredning og 2.2 vedr. UTH'er) vil det kræve ændringer i bekendtgørelse og vejledning, men da der allerede er en proces i gang, hvor man i Sundhedsstyrelsens/Styrelsen for Patientsikkerheds regi arbejder med udvikling af de her områder, vurderes de at kunne realiseres på mellemlang sigt. Forslag 1.1 er relateret til retningslinjer for puljemidler, der lettere kan ændres en egentlig lovgivning.
- *Langt sigt (+3 år):* Det vurderes alene at være 11 pct. af det samlede potentiale, som først vil kunne realiseres efter tre år. For forslag 1.4, 2.1 og 2.3 vedr. hhv. vedr. opkvalificering af SSA'er, handelsnavn på medicin i FMK og optimering af snitflader til praktiserende læger vil det kræve ændringer af statslig regulering for at kunne implementere dem. Forslag 2.4 vedr. snitflader til læger på hospitaler er ikke kvantificeret, da det også i høj grad vedrører samarbejdet med regionerne/hospitalssektoren, som ikke har indgået i kulegravningsanalysen.

Figur 35 Potentialer opgjort i årsværk (andel af total)



Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

4. DAGTILBUDSOMRÅDET

Næsten alle børn i Danmark går i dagtilbud, og der har gennem de senere år været et stadigt stigende fokus på dagtilbudsområdet både nationalt og i de enkelte kommuner. Det kommer blandt andet til udtryk i aftalen, *Stærke dagtilbud – alle børn skal med i fællesskabet*, som regeringen indgik med Dansk Folkeparti, Radikale Venstre og Socialdemokratiet i juni 2017. Aftalen sætter fokus på dagtilbuddenes rolle i at sikre et sammenhængende børneliv og i at udvikle centrale kompetencer i børnenes første leveår. Udspillet lægger vægt på, at der er brug for en tydelig og fælles retning for det pædagogiske arbejde i dagtilbud og på at styrke praksisnær viden og kompetencer på området. Samtidig er der fokus på, at der ikke skabes unødige dokumentationskrav, og at den dokumentation, der er, understøtter kerneopgaven. Der er bl.a. nedsat en arbejdsgruppe, der skal skabe mindre og mere meningsfuld dokumentation. I forlængelse heraf fremsættes forslag om ændring af dagtilbudsloven, som skal bakke visionerne i udspillet op. Det forventes, at forslaget fremsættes primo 2018.

Samme udvikling ses i kommunerne, hvor man mange steder arbejder på at sikre en fælles retning på området, og ofte tænker dagtilbudsområdet sammen med hele børne- og ungeområdet, således at der sættes en fælles retning for 0-18-års-området i kommunen. Udviklingen ses også i, at der i dagtilbuddene er fokus på de enkelte børns udvikling og trivsel og på at sikre gode overgange mellem hjem og dagtilbud samt dagtilbud og skole.

Kapitlet indleder med at skabe et overblik over, hvordan dagtilbudsområdet ser ud i Danmark. Dernæst præsenteres og analyseres resultaterne af kulegravningsanalysens tidsmåling blandt de forskellige medarbejdergrupper i dagtilbud. I forlængelse heraf følger særskilte afsnit, der analyserer de overordnede rammefaktorer, som påvirker arbejdstidsanvendelsen i dagtilbuddene, herunder regulering af området, krav til dokumentation, lokal styring og arbejdstilrettelæggelse. Hvert afsnit afsluttes med et eller flere forbedringsforslag, som er identificeret i kulegravningsanalysen. Kapitlet afsluttes med et afsnit om mulighederne for implementering af de forskellige forbedringsforslag.

4.1 Dagtilbudsområdet i Danmark

- Der estimeres at være omkring 4.000 daginstitutioner i Danmark i 2017, hvoraf 60 pct. er aldersintegrerede institutioner. Derudover er der registreret 9.900 dagplejere.
- De samlede lønomkostninger på dagtilbudsområdet er på ~25 mia. kr., hvoraf pædagoger udgør 49 pct., medhjælpere og assistenter 27 pct., dagplejere 14 pct., og lederne udgør 10 pct.

Betegnelsen dagtilbud dækker over tilbud til børn i alderen fra 0-6 år. Dagtilbud kan etableres som kommunale daginstitutioner, selvejende daginstitutioner, udliciterede daginstitutioner eller privat daginstitution (jf. dagtilbudsloven). Herudover kan dagtilbud etableres i private hjem som kommunal eller privat dagpleje. Som nævnt, omfatter kulegravningsanalysen ikke den private dagpleje, men derimod kommunale daginstitutioner, selvejende daginstitutioner, udliciteret daginstitutioner og privatinstitutioner samt den kommunale dagpleje.

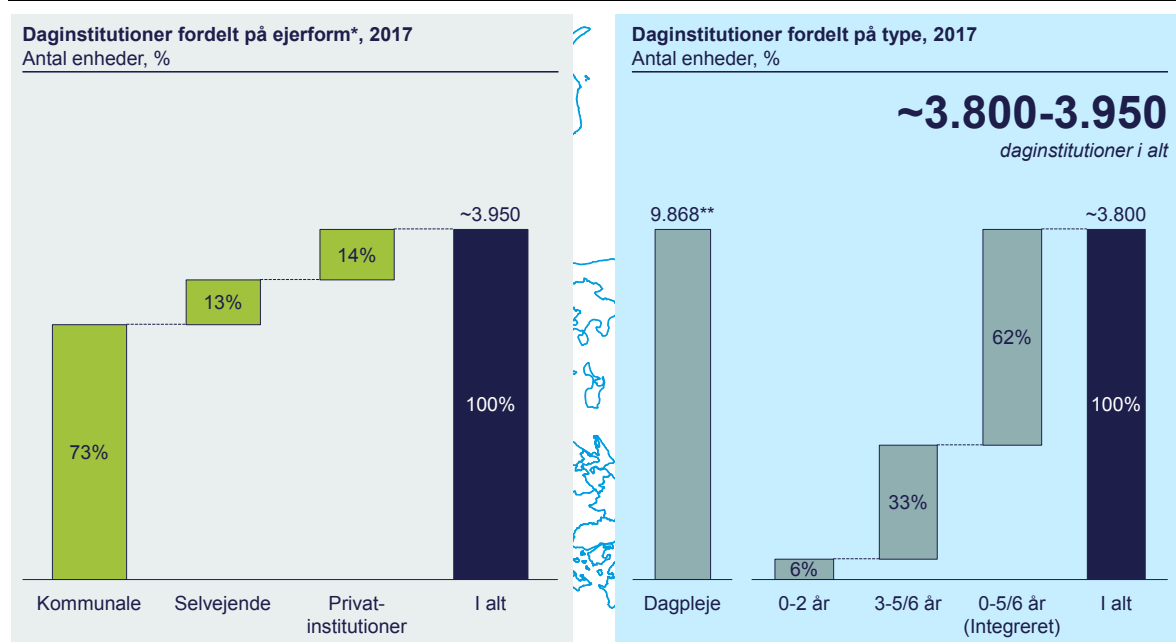
Der findes ingen nyere komplet opgørelse over alle kommunale, selvejende og privatinstitutioner, men en triangulering af kilder⁴¹ viser, at der i 2017 er omkring 4.000 daginstitutioner⁴² i Danmark.

I figur 36 nedenfor ses en fordeling af daginstitutioner på ejerform og type. 73 pct. er kommunale daginstitutioner, mens selvejende daginstitutioner og privatinstitutioner udgør en lige stor andel på hhv. 13 pct. og 14 pct. I dag er over 60 pct. af institutionerne aldersintegrerede med børn i alderen 0-6 år, og kun 6 pct. er selvstændige institutioner for alderen 0-2 år. Antallet af dagplejere er faldet i takt med, at flere børn indskrives i integrerede institutioner, og er i 2017 på omkring 9.900.

⁴¹ Danmarks Statistik BOERN4 og institutioner.dk

⁴² Der anvendes forskellige termer og optællingsmetoder for antal dagtilbud kommunerne imellem afhængig af, hvordan man har organiseret sig, og hvilket niveau man har valgt at klassificere som dagtilbud. Med termen *daginstitutioner* skal forstås antal fysiske enheder af børnehaver, vuggestuer og aldersintegrerede institutioner, som anvendt i Danmarks Statistiks opgørelse.

Figur 36 Antal dagtilbud i Danmark og forskellige ejerformer



* Ekskl. den kommunale og private dagpleje. Inkluderer udelukkende daginstitutioner

** Baseret på KRL data fra 2016

Kilde: Danmarks Statistik BOERN4 (2017); Institutioner.dk (2017); KRL (2016)

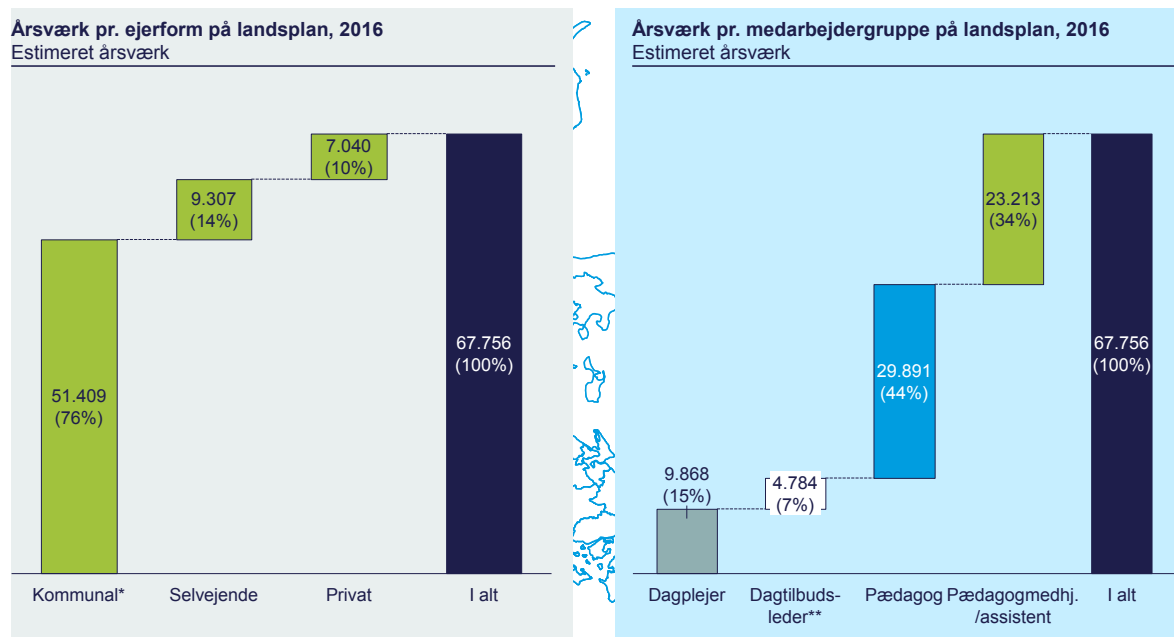
Størstedelen af det pædagogiske personale er naturligt også tilknyttet kommunale daginstitutioner, som vist i figur 37 på næste side. Det estimeres, at der er omkring 30.000 pædagoger ansat i dagtilbud i Danmark, og gruppen udgør 44 pct. af de samlede årsværk for pædagogisk personale i dagtilbud⁴³. Den næststørste medarbejdergruppe er pædagogmedhjælpere og pædagogiske assistenter, som udgør 34 pct., dernæst 15 pct. dagplejere og 7 pct. ledere og souschefer.

De samlede lønomkostninger på dagtilbudsområdet er på ~25 mia. kr., hvoraf pædagoger udgør 49 pct., medhjælpere og assistenter 27 pct., dagplejere 14 pct., og lederne udgør 10 pct.⁴⁴

⁴³ Omfatter personer registreret som pædagog eller pædagogstuderende i KRL løndata fra 2016. Uddybende forklaring af estimering af årsværk kan findes i appendiks 5.6.2.

⁴⁴ Lønomkostninger er beregnet på baggrund af estimerede årsværk (vist i figur 33) og gennemsnitsløn pr. medarbejdergrupper fra KRL. Gennemsnitslønnen er baseret på et vægtet gennemsnit af lønomkostninger til offentlige og private ansatte.

Figur 37 Antal medarbejdere på dagtilbudsområdet (0-6 år)



* Inkluderer kommunal dagpleje

** Inkluderer daglige ledere, souschefer og pædagogiske ledere

Note: Uddybende forklaring af estimering af årsværk på baggrund af KRL data fra 2016 kan findes i appendiks 5.6.2

Kilde: KRL (2016), Rambøll/QVARTZ analyse

4.2 Arbejdstidsanvendelse og forklaringsfaktorer bag

Det pædagogiske personale har i dag en høj Ansigt-til-Ansigt-tid (ATA-tid), som dels er drevet af rammevilkårene for hverdagen og dels af den lokale arbejdstilrettelæggelse.

Kulegravningsanalysens hovedobservationer:

- På tværs af medarbejdergrupperne (inkl. tilbudsledere) er *ATA-tiden* på ~65 pct. af arbejdstiden. Medhjælpere og assistenter har den højeste *ATA-tid* på 71 pct., efterfulgt af dagplejere og pædagoger på hhv. 66 pct. og 64 pct.
- Lederne har som forventet den laveste *ATA-tid* og bruger qua deres funktion mest tid på administration og ledelsesopgaver samt intern sparring og kommunikation med medarbejderne.
- Af den samlede *ATA-tid* for pædagoger udgør planlagte pædagogiske aktiviteter med børn ~22 pct., børnestyrede og/eller voksenunderstøttede aktiviteter omkring 30 pct. og spisning og personlig pleje henholdsvis 27 og 17 pct.
- Forældresamarbejdet udgør også en relativt stor andel med 7 pct. af arbejdstiden, mens opgaver vedrørende forberedelse og opfølgning (herunder dokumentation) fylder blot 2-5 pct. for medarbejderne, men derimod 13 pct. for lederne.

Vurderinger af tidsanvendelsen på dagtilbudsområdet:

- I en analyse og vurdering af arbejdstidsanvendelsen på dagtilbudsområdet er det vigtigt at have in mente, at arbejdstidsanvendelsen i et vist omfang påvirkes af nogle mere strukturelle rammevilkår, som ikke er fokus for denne analyse at ændre på. For det første er tilbuddene naturligt underlagt en fast åbningstid samt børnenes faste døgnrytme (f.eks. sovetid), hvilket sætter rammerne for den mulige *ATA-tid*. Derudover er en række faktorer også rammesættende for indholdet af *ATA-tiden* såsom faste spisetider flere gange om dagen samt afleverings- og afhentningssituationen både om morgenen og eftermiddagen.
- Den øvrige tidsanvendelse, som ikke går til *ATA-tid* med børnene, er primært drevet af:
 - A. Den statslige regulering, kommunal udmøntning heraf og yderligere kommunale og lokalt fastsatte krav,
 - B. Data- og dokumentationsopgaver i de enkelte tilbud,
 - C. Den kommunale styring og ledelse af området som kan påvirke behovet for og omfanget af blandt andet dokumentation og guide tidsanvendelsen på visse opgaver,
 - D. Den lokale arbejdstilrettelæggelse i tilbuddene.

Det vurderes, at især den lokale arbejdstilrettelæggelse, som påvirker nogle af de største opgaver uden for *ATA-tiden* (f.eks. forældresamarbejde, møder og praktiske opgaver), kan optimeres. Potentialitet for mindre dokumentation ligger primært i mindre justeringer og optimering af proces-

Indeværende afsnit vil præsentere kulegravningsanalysens resultater på tidsanvendelsen for de største medarbejdergrupper på dagtilbudsområdet og forklare eventuel variation mellem medarbejdergrupper.

4.2.1 Kortlægning af tidsanvendelsen for største medarbejdergrupper, inkl. ledere

Den følgende analyse af arbejdstidsanvendelsen baserer sig på 114 interviews på tværs af syv kommuner, som repræsenterer ~67.800 årsværk på landsplan. Yderligere information om metodik og omfanget af kulegravningsanalysen kan findes i metodeappendiks 5.5 og 5.6 samt afsnit 2.1.

En stor del af det pædagogiske personale er ansat på deltid, og kulegravningsanalysens tidsregistrering viser, at den gennemsnitlige arbejdsuge for både pædagoger og pædagogmedhjælpere/assistenter er

35 timer pr. uge (se appendiks 5.7.2.A). I det følgende er den procentvise fordeling på forskellige opgaver beskrevet⁴⁵.

Analysen af medarbejdergruppernes tidsforbrug har til hensigt at afdække potentielle forbedringer og dermed frigørelse af tid inden for ni primære opgavekategorier:

- 1) *ATA-tid* omfatter al tid brugt direkte sammen med børnene herunder voksen- og børnestyrede aktiviteter, spisning, personlig pleje og dokumentation eller vurderinger udført med børnene,
- 2) *Forældrekontakt og kommunikation* omfatter al mundtlig og skriftlig kontakt med forældre både planlagte forældremøder og ad hoc samtale på daglig basis,
- 3) *Forberedelse og opfølgning på faglige mål og aktiviteter* indeholder blandt andet dokumentationsopgaver og forberedelse af aktiviteter for både børnegruppen og det enkelt barn, som ikke udføres sammen med børnene, samt dokumentation og koordinering i forbindelse med skolesamarbejde, børn med særlige behov og tværfagligt samarbejde,
- 4) *Intern mundtlig sparring og kommunikation* inkluderer interne møder og daglig sparring mellem medarbejdere og leder,
- 5) *Administration og ledelse* omfatter blandt andet vagtplanlægning, budgetopfølgning, håndtering af personaleflow og arbejdsmiljø,
- 6) *Praktiske forhold og transport* indebærer alle praktiske gøremål, hvor personalet er væk fra børnene såsom visse rengøringsopgaver, depotopfyldning og klargøring af mad,
- 7) *Tilsyn og underretning* dækker over det generelle kommunale tilsyn af kerneopgaven samt andre kommunale og statslige tilsyn (f.eks. brandtilsyn, fødevaretilsyn, legepladstilsyn mm.),
- 8) *Uddannelse og kompetenceudvikling* inkluderer udover efteruddannelse og kurser også medarbejdere og ledes MUS/LUS samtaler samt vejledning af elever og praktikanter,
- 9) *Sygefravær* er baseret på det gennemsnitlige sygefravær for hver medarbejdergruppe i besøgskommunerne.

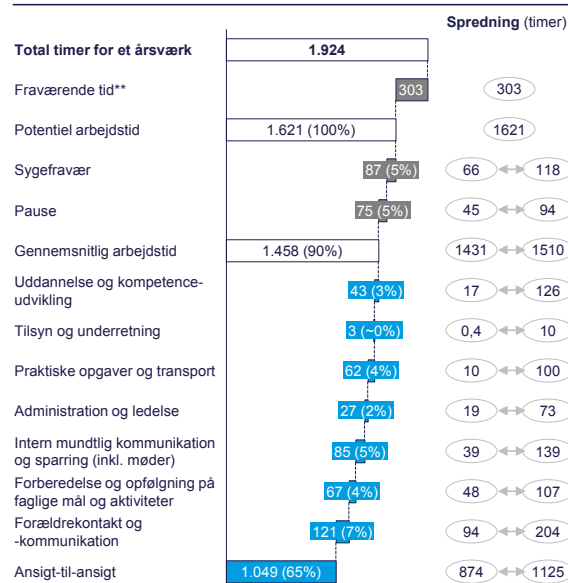
De ni opgavekategorier danner rammen for nedenstående tidstrapper opgjort for et årsværk og en gennemsnitlig uge på tværs af medarbejdergrupper (se figur 38) samt en gennemsnitlig uge for hver medarbejdergruppe (se figur 39).

Figur 38 Opgørelse af tidsanvendelsen for pædagogisk personale inkl. ledere

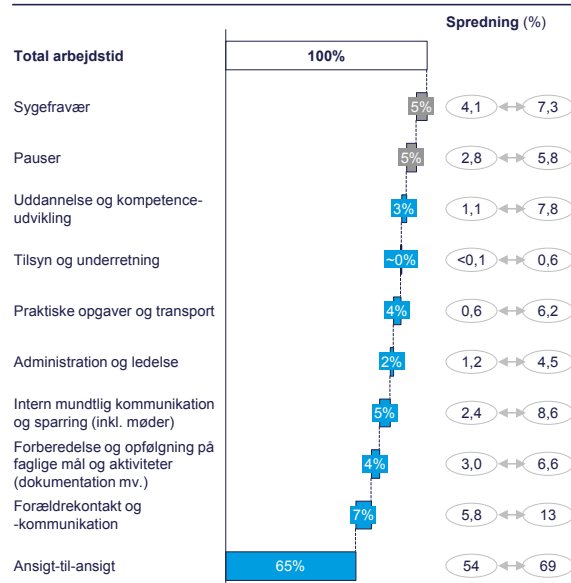
⁴⁵ Forskellige ugelængder er standardiseret ved at sætte registrerede tidsangivelser til samme niveau (37 timer) og dermed bevare det procentvise forhold mellem opgaver. Derfor vises de ugentlige tidsopgørelser udelukkende i procent, hvor forholdet mellem opgaver kan benyttes på hvilket som helst timetal i en given uge.

Tidsanvendelsen for et årsværk på tværs af alle medarbejdergrupper

Timer på årsbasis og i procent, vægdet gns.*, N = 114

**Tidsanvendelsen i en gns. uge på tværs af alle medarbejdergrupper**

Gennemsnitlig tidsforbrug per uge i procent, vægdet gns*, N = 114



* Vægtet med den procentvise fordeling af medarbejdergrupper i besøgte kommuner

** 6 ugers ferie, søgne-helligdage for 2017 (inkl. 0,5 dag for hhv. Grundlovsdag og 1. maj) og omsorgsdage (2 pr. medarbejder)

Note: Den årlige tidsopgørelse (venstre) tager udgangspunkt i en standardiseret 37-timers uge. Spredningen i timer og pct. angiver variationen mellem kommuner fra minimums- til maksimumobservation

Kilde: Workshops, interviews, KRL årsværk og sygefraværersdata, Rambøll/QVARTZ analyse

Høj ATA-tid: Tidsopgørelserne viser, at medarbejdergrupper inkl. de daglige ledere allerede bruger en stor andel af deres ugentlige tid enten direkte sammen med børnene (65 pct.) eller på andre opgaver af tæt relateret til kerneopgaven såsom *forældrekontakt* (7 pct.) samt *forberedelse og opfølgning på pædagogisk faglige aktiviteter og mål* (4 pct.).

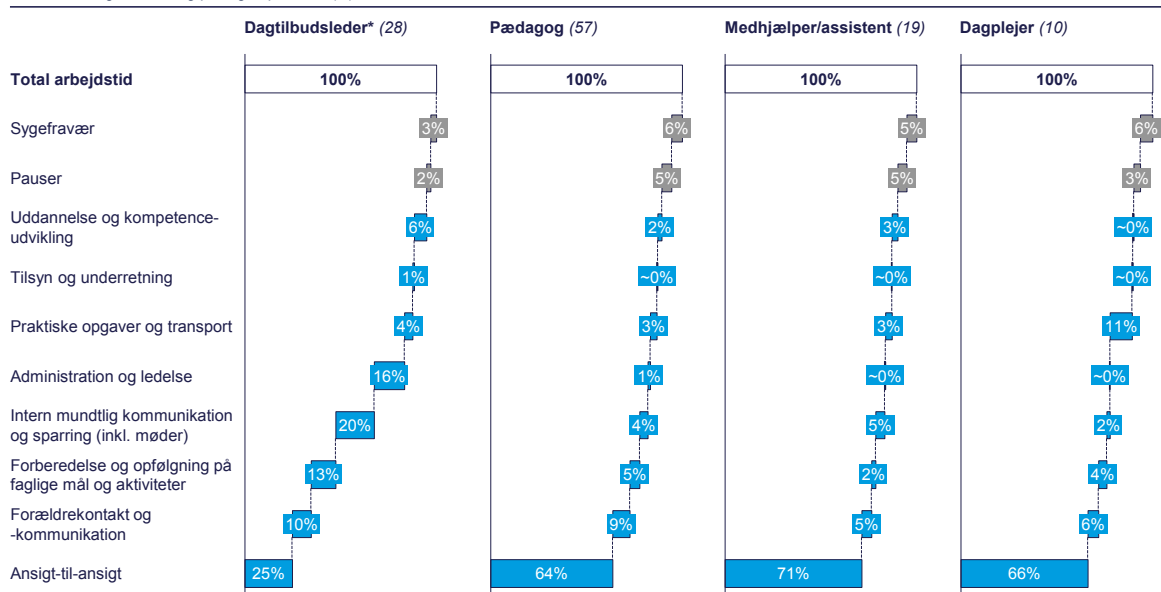
ATA-tid varierer på tværs af medarbejdergrupper: Tidsopgørelsen viser som forventet, at medhjælpere og assistenter samt dagplejere har mest ATA-tid med hhv. 71 pct. og 66 pct. mod pædagogerne 64 pct.⁴⁶ (se figur 39 nedenfor). Pædagogerne bruger derimod mere tid på forældredialog og pædagogisk faglige mål og aktiviteter, hvilket illustrerer, at det faglige ansvar for at sikre en høj kvalitet i kerneopgaven ligger hos pædagogerne.

Ledelse indebærer mindre ATA-tid: Lederne bruger forventeligt mindst tid sammen med børnene og anvender qua deres funktion i stedet tiden på ledelsesmæssige opgaver såsom den interne sparring og mødeaktiviteter, administration og ledelse samt pædagogiske opgaver i form af læreplansarbejde og strategi.

Figur 39 Opgørelse af tidsanvendelsen pr. medarbejdergruppe

⁴⁶ Bemærk at dagplejere har en arbejdsuge på 48 timer og dermed har flere absolutte timer sammen med børnene end en pædagog/medhjælper ansat til 33-35 timer.

Tidsanvendelsen i en gennemsnitlig arbejdsuge fordelt på medarbejdergrupper
Gennemsnitlig tidsforbrug per uge i procent, (N)



* Inkluderer daglige ledere, souschefer og pædagogiske ledere

Note: Medhjælper/assistenters tidsanvendelse på møder ligger en anelse højere end gennemsnittet for pædagoger, da de interviewede medhjælper og assistenter tilhører tilbud, der generelt ligger højere på mødetid end gennemsnittet. Konklusionen fra kommunebesøgene er at medhjælper/assistenter og pædagoger deltager i samme mængde møder.

Kilde: Workshops, interviews, KRL årsværk og sygefraværersdata, Rambøll/QVARTZ analyse

Opgavesnit mellem pædagoger og medhjælper/assistenter påvirker ATA-tid: Hvordan man lægger opgavesnittet mellem pædagoger og medhjælper/assistenter, er bestemmende for hvor meget tid, pædagogerne har sammen med børnene.

Forskellen mellem medarbejdergrupperne ligger primært i forældrekontakten og opfølgning på de pædagogiske faglige opgaver, som det fremgår af figur 39. Medhjælper/assistenter bruger 7 procentpoint mere tid ATA med børnene end pædagoger, hvilket modsvares af pædagogernes højere tidsforbrug på forældrekontakt samt forberedelse og opfølgning på faglige mål. Arbejdsfordelingen i de besøgte dagtilbud er typisk, at pædagogerne i højere grad end medhjælper og pædagogiske assistenter laver de faglige dokumentationsopgaver for børnegruppen og de enkelte børn og i større omfang deltager i forældresamtaler. Denne opgavefordeling er ikke overraskende og hænger sammen med pædagogernes faglighed. Der er dog variation mellem tilbuddene – typisk varetager medhjælper f.eks. slet ikke forældresamtaler og dokumentationsopgaver, mens de i enkelte dagtilbud laver dem i mindre omfang – typisk for medhjælper med høj anciennitet.

Fordelingen af, hvordan pædagoger og medhjælper/assistenter bruger deres tid inden for kategorien *forældrekontakt- og kommunikation*, er ens. Omkring 80 pct. af tidsanvendelsen i opgavekategorien *forældrekontakt- og kommunikation* udgøres af *samtaler, rådgivning og aktiviteter med forældre*, som indeholder den daglige mundtlige kommunikation samt mere formelle forældresamtaler (jf. appendiks 5.7.2.L). Den resterende tid af forældrekontakten går primært med skriftlig information via intranet eller fysiske opslag/tavler/dagbøger.

Der er ingen væsentlig forskel på hvilke underopgaver i *ATA-tiden*, der fylder mest for pædagoger og medhjælper/assistenter. I appendiks 5.7.2.K og 5.7.2.Q fremgår det, at de tre ATA-opgaver, der driver mest tid, er *voksenunderstøttede/børnestyrede aktiviteter, spising og planlagte aktiviteter*. Den resterende tid bruges primært på personlig pleje. Pædagoger bruger en smule tid på børn med særlige behov og gennemførelse af sprogvurderinger i selskab med børn modsat medhjælper/assistenter, men opgaverne er ikke drivende for tidsanvendelsen.

Tidsopgørelserne viser, at der overordnet ikke er forskel på, hvor meget tid henholdsvis pædagoger og medhjælper/assistenter hver især bruger på *praktiske opgaver*. Dette stemmer overens med observa-

tioner og udtalelser fra kulegravningsanalysens kommunebesøg, hvor en stor del af de kulegravede tilbud tager afsæt i, at pædagoger og medhjælpere/assistenter kan varetage de samme opgaver, og derfor deler dette ansvar imellem sig. I nogle tilbud er praksis dog, at medhjælpere/assistenter tager sig af en større andel af de praktiske opgaver for at give pædagogerne bedre tid til andre faglige opgaver såsom forældresamtaler og dokumentation.

Tidsanvendelse for dagplejere påvirkes af særlige strukturelle forhold: I *ATA-tiden* for dagplejere fylder den voksenunderstøttede/børnestyrede leg mere, end den gør for pædagoger og medhjælpere/assistenter, idet rammerne for dagen er anderledes (jf. appendiks 5.7.2.T). Dagplejerne bruger mindre tid på *forældrekontakt* end pædagoger jf. figur 39, men bruger til gengæld næsten kun tid på daglig *mundtlig kommunikation* frem for *skriftlig kommunikation* (jf. appendiks 5.7.2.U). Derudover bruger dagplejere meget mere tid på *praktiske opgaver* – 11 pct. mod pædagogernes 3 pct. – idet dagplejere har mere rengøring og oprydning i eget hjem og indkøb (jf. appendiks 5.7.2.X og 5.7.2.O) samt kan have perioder, hvor den samlede børnegruppe sover en væsentlig del af deres tid i dagplejen afhængigt af børnegruppens alder.

Store forskelle i de daglige tilbudsledere tidsanvendelse indikerer forskelle i ledelsestilgange: Der er store forskelle i ledernes⁴⁷ tidsanvendelse kommunerne imellem, jf. appendiks 5.7.2.C. *ATA-tiden* varierer fra 9-49 pct., *faglige opgaver og dokumentation* fra 1-28 pct., *intern kommunikation og sparring* fra 10-31 pct., og *administration* fra 11-22 pct. Der kan ikke konkluderes entydigt på, om variationen er drevet af kommunestørrelse, centraliseringsgrad eller antallet af ledelsesniveauer (f.eks. områdeledelse eller klyngeledelse). Kommunebesøgene indikerer i stedet, at variationen i høj grad hænger sammen med 1) kommunens eller det lokale tilbuds beslutning om, hvorvidt lederen indgår som daglig pædagog med et fast antal ledelsestimer om ugen eller primært varetager ledelsesopgaver, samt 2) hvordan man har valgt at dele opgaverne mellem leder og pædagoger i de enkelte tilbud. Disse faktorer er bestemmende for, hvor meget tid lederen bruger på hhv. ledelse og "på gulvet" som pædagog. Nogle ledere uddelegerer flere administrative opgaver end andre, og nogle ledere tager sig mere af det primære arbejde i forbindelse med underretninger og børn med særlige behov.

Den tid, lederen bruger ATA med børnene, består primært af voksenunderstøttede/børnestyrede aktiviteter (jf. appendiks 5.7.2.I), eftersom lederen går mere til og fra de daglige aktiviteter med børnene.

De fleste ledere bruger mere tid på *dokumentationsopgaver* end medarbejderne, som vist i figur 39 i starten af afsnittet med lederne 13 pct. mod pædagogernes 5 pct. Lederne laver mindre dokumentation på børnegruppen og det enkelte barn end pædagogerne, men har i stedet dokumentationsopgaver i forbindelse med deltagelse i tværfagligt samarbejde, dokumentation på børn med særlige behov, koordinering af overgange og kommunalt prioriterede projekter (jf. appendiks 5.7.2.J og 5.7.2.M). Variationen mellem kommunerne for *kommunalt prioriterede projekter* ligger desuden højt mellem 0,1-12 pct.

- **Pædagogers potentiale for mindre dokumentation er begrænset**, da dokumentationsopgaver udgør en relativt lille del af tidsanvendelsen. I stedet kan der være et **potentiale i optimering af den lokale arbejdstilrettelæggelse** såsom forældresamarbejde og praktiske opgaver
- **Dokumentationsopgaver fylder mest hos lederne** – dog primært situationsbestemte opgaver ifm. kommunale projekter, tværfagligt samarbejde og børn med særlige behov
- **Der ses ikke store forbedringspotentialer hos dagplejerne**, hvis hverdag er meget rammesat – eventuelle optimeringer ligger i forældresamarbejde og praktiske opgaver såsom rengøring

⁴⁷ Lederne inkluderer daglige ledere, pædagogiske ledere og souschefer jf. kulegravningsanalysens afgrænsning i afsnit 2.4.2

4.2.2 Opgørelse af tidanvendelse på tværs af ejerskabsform eller tilbudstype

Kulegravningsanalysen har inddraget enkelte *selvejende daginstitutioner og privatinstitutioner* for at foretage en indikativ sammenligning af tidsanvendelsen. Tidsanvendelsen på tværs af ejerforhold baseres udelukkende på pædagogers og dagtilbudslederens tidsanvendelse for at gøre resultaterne sammenlignelige, idet ingen medhjælpere/assistenter er interviewet i selvejende daginstitutioner, jf. appendiks 5.7.2.E ses forskellene på de ni opgavekategorier på tværs af ejerskabsform.

Indikation på højere ATA-tid i privatinstitutioner: Sammenligningen tyder på, at privatinstitutioner har en højere ATA-tid med 70 pct. mod de selvejende og kommunale daginstitutioner på ~60 pct. Variationen på tværs af kommuner og tilbud peger også på, at medarbejderne i privatinstitutioner generelt har højere ATA-tid. Tidsanvendelsen i kommunale og selvejende daginstitutioner ligner meget hinanden på tværs af opgaver, hvorimod privatinstitutioner med 10 procentpoint højere ATA-tid modsvarende har et lavere tidsforbrug på *pædagogisk faglige aktiviteter og mål, administration, praktiske opgaver, kurser og pauser*.

Forskellen i tidsanvendelse på *forberedelse og opfølgning på faglige aktiviteter og mål* er primært drevet af tiden brugt på *kommunalt prioriterede projekter samt dokumentation på det enkelte barn*. Begge opgaver har en væsentlig lavere tidsanvendelse i privatinstitutioner. Årsagen er, at privatinstitutioner ikke er underlagt samme kommunale krav til vurderinger af det enkelte barn, som de kommunale og selvejende daginstitutioner, og f.eks. ikke deltager i arbejdsgrupper, møder eller kompetenceudviklingsforløb i forbindelse med *kommunalt prioriterede projekter*.

Tidsanvendelse varierer ikke efter tilbudstype: Ud over ejerforhold har kulegravningsanalysen afdækket, om tidsanvendelsen varierer alt efter børnegruppens alder og dermed hvilken *tilbudstype*, der undersøges. Kulegravningsanalysen viser, at der ikke er væsentlig forskel i tidsanvendelsen for pædagoger og medhjælpere/assistenter, som er tilknyttet henholdsvis 0-2 årige eller 3-5/6 årige børn, jf. appendiks 5.7.2.F. Personalets samlede ATA-tid er således relativt ens, men inden for ATA-tiden ses ikke overraskende, at personalet for de 0-2 årige bruger mere tid på *personlig pleje*, mens personalet for de 3-5/6 årige bruger mere tid på *planlagte og voksenunderstøttede/børnestyrede aktiviteter* (jf. appendiks 5.7.2.G og 5.7.2.H).

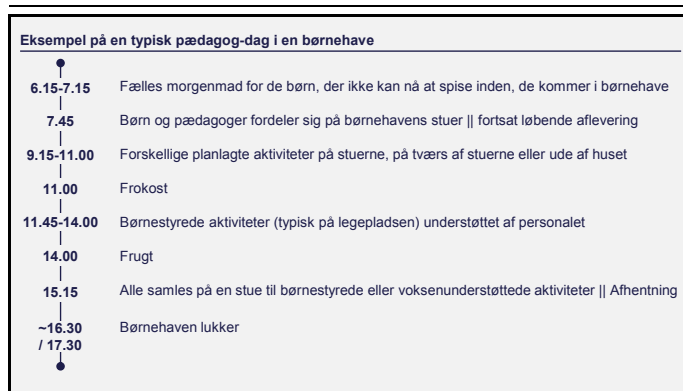
4.2.3 Strukturelle rammevilkår og forklaringsfaktorer for tidsanvendelsen

Arbejdstidsanvendelsen påvirkes i et vist omfang af nogle mere strukturelle rammevilkår, som ikke er fokus for denne analyse at ændre på. I nedenstående figur 40 ses et eksempel på, hvordan arbejdsdagen typisk ser ud i en børnehave.

Åbningstider, døgnrytme og måltider: For det første er tilbuddene naturligt underlagt en fast åbningstid, som er rammesættende for, hvornår børnene er til stede og dermed, hvordan personaleresourcer skal fordeles i løbet af ugen for at dække hele åbningstiden. Derudover har børn, særligt i 0-2 års alderen, en fast døgnrytme, hvilket sætter rammerne for den mulige ATA-tid.

For at bevare de faste rammer i hverdagen arbejder alle dagtilbud eksempelvis med faste tidspunkter for spising to gange om dagen og mange steder tre. Det kan variere en smule fra dagtilbud til dagtilbud, præcis hvornår frokost starter og frugten tages frem samt om der tilbydes morgenmad eller ej, men alle 60 besøgte dagtilbud i kulegravningsanalysen har tilbudt tre måltider inden for omtrent samme tidsrum. Disse skemalagte pauser er rammesættende for planlægningen og indholdet af ATA-tiden. På samme måde har det betydning for plan-

Figur 40 Eksempel på arbejdsdag



Kilde: Baseret på observationer i besøgs kommuner

lægningen, at mange børn sover til middag, særligt for dagtilbud for de yngste aldersgrupper.

Timing af planlagte voksenstyrede aktiviteter: De planlagte voksenstyrede aktiviteter, der tager afsæt i læreplanstemaerne og enten foregår i eller ude af huset, udføres næsten altid om formiddagen, hvor bemanningen på personale er størst, og hvor alle børnene er til stede. I en gennemsnitlig uge bruger pædagoger 14 pct. af arbejdstiden på *planlagte voksenstyrede aktiviteter*, og der ses ikke en væsentlig variation på tværs af kommuner (jf. appendiks 5.7.2.K). Dette viser, at hverdagens rammer er rimelig stabile på tværs af dagtilbud og i høj grad afgørende for, hvordan *ATA-tiden* kan udnyttes. I enkelte af de besøgte kommuner er man begyndt at arbejde med faste aktiviteter (såsom bevægelse eller hviletid) efter frokost for at få plads til flere planlagte aktiviteter, men denne praksis har ikke vist sig udslagsgivende på andelen af tid på planlagte aktiviteter.

Afholdelse af pauser: I de fleste dagtilbud afholder personalet pauser i løbet af eftermiddagen og over middag, hvilket gør denne tid på dagen mere oplagt til børnestyrede aktiviteter enten understøttet eller under tilsyn af personalet, hvor de bedre kan gå til og fra. Det er ofte også efter frokost, at pædagogerne har mulighed for at bruge tid på andre pædagogiske opgaver såsom skriftligt arbejde eller møder.

Aflevering- og afhentning: Sidst, men ikke mindst, sætter afleverings- og afhentningssituationen både om morgenen og eftermiddagen ofte begrænsninger på, hvad dette tidsrum kan bruges til. Derfor anvendes denne tid primært til børnestyrede aktiviteter understøttet af det pædagogiske personale.

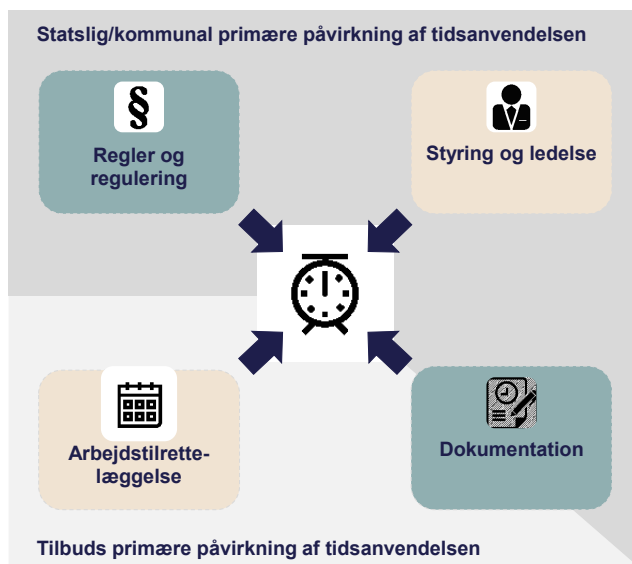
4.2.4 Forklaringsfaktorer og forbedringspotentialer i forhold til tidsanvendelse

Kulegravningsanalysens gennemgang af tidsanvendelse viser, at der er en vis variation i arbejdstidsanvendelsen på tværs af de besøgte kommuner for alle opgavekategorier. Denne variation indikerer, at kommuner og tilbud håndterer opgaverne forskelligt og dermed kan optimere den øvrige tidsanvendelse med henblik på at *øge ATA-tiden*.

Den øvrige tidsanvendelse er i høj grad drevet af:

A) den statslige lovgivning, kommunal udmøntning heraf og yderligere kommunale og lokalt fastsatte krav sætter de overordnede rammer for dagtilbuddenes opgaver og stiller i varierende grad specifikke krav til opgaveløsningen. Dette uddybes i afsnit 4.3 vedrørende regulering af dagtilbudsområdet.

B) dokumentationsopgaver i de enkelte tilbud, som primært er drevet af tid brugt på *forberedelse og opfølgning på børnegruppen, dokumentation for det enkelte barn og deltagelse i kommunalt prioriterede projekter* (jf. appendiks 5.7.2.M). De forskellige typer af dokumentation, som pålægges fra statsligt og kommunalt hold, og deres påvirkning på tidsanvendelsen vil blive yderligere uddybet i afsnit 4.4 vedrørende betydning af dokumentation.



C) den kommunale styring og ledelse af området, som kan påvirke behovet for og omfanget af blandt andet dokumentation og guide tidsanvendelsen på visse opgaver. På de overordnede opgavekategorier viser kulegravningsanalysen ingen entydige sammenhænge mellem graden af styring og tidsanvendelsen, eftersom en opgave kan blive påvirket af flere modsatrettede effekter, og det dermed kan det være vanskeligt at isolere effekten af kommunale styringsredskaber. Den forventede effekt af hhv. lav og høj grad af styring og betydningen for tidsanvendelsen uddybes i styringsafsnit 4.5.

D) den lokale arbejdstilrettelæggelse i tilbuddene, som har en stor betydning for opgavevaretagelsen og tidsanvendelsen. Der ses en variation i tiden brugt på både *forældrekontakt (6-13 pct.)*, *intern sparring og møder (2-9 pct.)*, *praktiske opgaver og transport (1-6 pct.)* og det tværfaglige samarbejde i kommunen, som uddybes og vurderes i afsnit 4.6.

I de efterfølgende afsnit vil disse forklaringsfaktorer, og de identificerede forbedringspotentialer i forhold til at frigøre tid til kerneopgaven blive gennemgået og uddybet enkeltvis.

4.3 Regulering af dagtilbudsområdet og betydning for opgavevaretagelsen

Den statslige lovgivning er rammesættende og efterlader et stort spillerum for kommunale og tilbudsfastsatte regler

Kulegravningsanalysens hovedobservationer:

- Dagtilbudsloven sætter rammerne for dagtilbudsområdet. Loven er detaljeret i regulering af typer af dagtilbud, tilskudsregler mv., men rammesættende i dens definition af dagtilbuddenes opgaver, hvilket sikrer et stort kommunalt og lokalt ledelsesmæssigt råderum.
- 44 pct. af arbejdstiden på tværs af opgaver og medarbejderkategorier estimeres til at kunne henføres til statslig lovgivning (primært rammelovgivning i Dagtilbudsloven), mens 22 pct. kan knyttes til kommunal regulering, som både indebærer kommunal udmøntning af statslig lovgivning og lokale initiativer og indsatser. Det estimeres, at 22 pct. kan henføres til variationen i dagtilbuddenes lokalt fastsatte krav, mens 6 pct. af tiden er reguleret af overenskomster, og endelig er 6 pct. ikke reguleret.
- Selvom den statslige regulering driver estimeret ~44 pct. af tidsanvendelsen, detailregulerer den ikke indholdet af dagtilbuddenes aktiviteter. I stedet udføres og defineres den pædagogiske praksis og de konkrete aktiviteter inden for formålsparagraffen med stort råderum kommunalt og i tilbuddene.
- Der er stor variation i hvilke konkrete reguleringer, der benyttes kommunalt og på tilbudsniveau til at udmønte den statslige regulering af dagtilbuddenes opgaver. Det betyder, at der er forskel på, hvordan decentrale ledere og frontmedarbejderes hverdag er tilrettelagt, og dermed hvordan tidsfordelingen er på forskellige opgaver.

Vurdering af reguleringspraksis og udfordringer på området:

- Kommunernes udmøntning af den statslige lovgivning og det kommunale råderum betyder, at der på tværs af kommuner kan være og i en række tilfælde er væsentlig variation i de rammer, der sættes for medarbejdernes udførelse af den pædagogiske praksis og den decentrale ledelsesmæssige opgave.
- Det betyder samtidig, at der vil være væsentligt forskel i, hvor høj grad tidsanvendelsen påvirkes af kommunale og lokale krav til planlægning, udførelse, opfølgning og evaluering af den pædagogiske praksis samt den ledelsesmæssige opgave.
- Der er stor variation i, hvorvidt den kommunale regulering opfattes som meningsfuld og understøttende. En afgørende faktor er, at de forskellige kommunalt fastsatte politikker, strategier, mål og retningslinjer peger i 'samme retning' og har en klar rød tråd, så dagtilbudsledere- og medarbejdere ikke oplever, at de skal leve op til mål og krav i forskellige processer, som ikke har sammenhæng men er afkoblede.
- Derudover er en afgørende faktor, at den kommunale regulering hænger sammen med den faglige praksis og hverdag og forankres hos de decentrale ledere og frontmedarbejdere, så der skabes ejerskab og forståelse decentralt.

I dette afsnit beskrives det, hvordan dagtilbudsområdet er reguleret af statslig, kommunal og tilbuds-specifik regulering. Der sættes fokus på de reguleringer (defineret i afsnit 2.1), der især har betydning for dagtilbuddenes hverdag, og det vurderes, hvordan reguleringen påvirker og opfattes af dagtilbudsledere og medarbejdere.

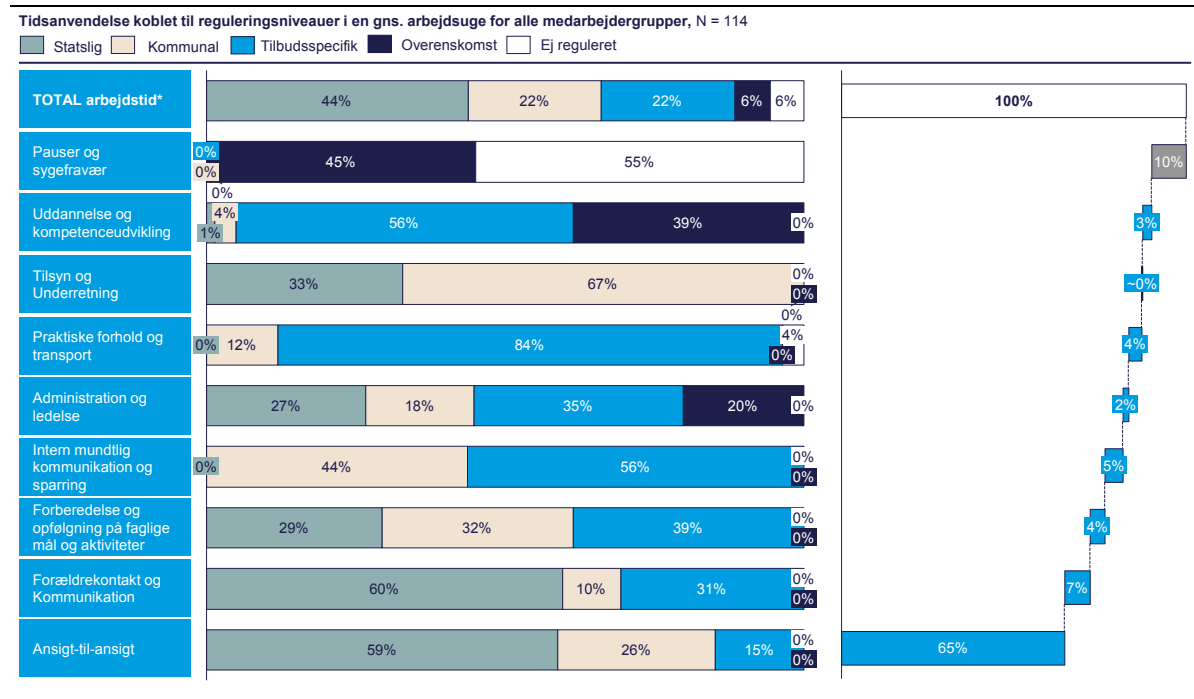
Først præsenteres reguleringens betydning i forhold til de ni overordnede opgavekategorier. Opgørelsen er sket på baggrund af koblinger mellem kulegravningsanalysens kortlægning af opgaver og reguleringer, se appendiks 5.3. Derefter beskrives og vurderes de statslige reguleringer i forhold til betydningen for medarbejderne på dagtilbudsområdet og deres tidsanvendelse. I forlængelse heraf beskrives kommunal og tilbudsfastsat samt overenskomstfastsat regulering og vurderes ligeledes i forhold til medarbejdernes tidsanvendelse. Til slut præsenteres et forbedringsforslag på baggrund af afsnittets konklusioner.

4.3.1 Den daglige opgavevaretagelse og tilknyttet regulering

På dagtilbudsområdet sætter staten i høj grad rammerne for dagtilbuddenes samlede opgavevaretagelse, mens kommunerne har ansvaret for at give dagtilbudsområdet den nødvendige prioritering og retning, og tilbuddene implementerer reguleringen i praksis.

En central del af kulegravningsanalysen har været koblingen mellem opgaver, tidsanvendelse og regulering. I koblingsanalysen er 44 pct. af arbejdstiden på tværs af opgaver og medarbejderkategorier estimeret til at kunne henføres til statslig lovgivning (primært rammelovgivning i dagtilbudsloven), mens 22 pct. kan knyttes til kommunal regulering, og 22 pct. kan henføres til variationen i dagtilbuddenes lokalt fastsatte krav. Det er estimeret, at 6 pct. af tiden er reguleret af overenskomster, og endelig er 6 pct. ikke reguleret. Figur 41 viser, hvilke reguleringstyper der driver dagtilbuddenes forskellige opgaver. I de følgende afsnit vil det blive udfoldet, hvordan og hvor meget de forskellige reguleringstyper regulerer dagtilbuddenes opgaver og dermed medarbejdernes tid. Der dykkes således ned i de enkelte reguleringers kobling og betydning for opgaver og tidsforbrug under hhv. statslig regulering, kommunal regulering, tilbudsspecifik regulering og overenskomstfastsat regulering, og de forskellige fordelinger analyseres og vurderes.

Figur 41 Reguleringens betydning for opgavevaretagelsen og tidsanvendelsen



* Total (ekskl. Sygefravær): Statslig (46 pct.), Kommunal (24 pct.), Tilbud (24 pct.) Overenskomst (6 pct.), Ej reguleret (0,2 pct.)

** Vægtet med den procentvise fordeling af medarbejdergrupper i besøgte kommuner

Kilde: Workshops, interviews, KRL årsværk og sygefraværdata, Rambøll/QVARTZ analyse

4.3.2 De overordnede statslige lovgivningsmæssige rammer og formål med regulering af området

Staten regulerer primært dagtilbudsområdet gennem dagtilbudsloven. Loven er meget detaljeret i regulering af typer af dagtilbud, tilskudsregler mv., men rammesættende i dens definition af dagtilbuddenes opgaver, som primært er formuleret i formålsparagraffen, §7: "Dagtilbuddene skal skabe et fysisk, psykisk og æstetisk børnemiljø, som fremmer børns trivsel, sundhed, udvikling og læring".

Derudover uddyber formålsparagraffen, at dagtilbud i samarbejde med forældre skal 1) give børn omsorg og understøtte det enkelte barns udvikling, 2) fremme børns læring og udvikling af kompetencer gennem oplevelser, leg og pædagogisk tilrettelagte aktiviteter samt 3) give børn medbestemmelse, medansvar og forståelse for demokrati. Dagtilbud skal i samarbejde med forældrene sikre en god overgang til skole ved at udvikle og understøtte grundlæggende kompetencer og lysten til at lære.

Endelig skal dagtilbud i samarbejde med skolerne skabe en sammenhængende overgang til skole og fritidstilbud.

Formålsparagraffen fastsætter dermed de overordnede rammer. Det viser sig især i reguleringen af *ATA-tiden* og forældrekontakten, hvor staten estimeres at være rammesættende for knap 60 pct. af opgavevaretagelsen. I og med at de estimeret 60 pct. i høj grad kan henføres til formålsparagraffen, er de i høj grad udtryk for rammelovgivning frem for detailstyring.

Dagtilbudsloven regulerer dog to væsentlige opgaver i dagtilbuddene. For det første at der skal udarbejdes en pædagogisk læreplan, og for det andet at der skal gennemføres sprogvurderinger. Alle dagtilbudsledere skal udarbejde en skriftlig pædagogisk læreplan for børn i 0-2-års alderen og en for børn i 3-5/6-års alderen. Læreplanen skal indeholde målsætninger under seks temaer og beskrive de pædagogiske metoder og aktiviteter, der igangsættes for at nå disse mål. Lederen er ansvarlig for, at læreplanen evalueres hvert andet år, og den skal drøftes med forældrebestyrelsen og godkendes af kommunalbestyrelsen. Sprogvurderinger skal foretages af børn i 3-års-alderen, der er optaget i et dagtilbud, hvis det vurderes, at der er sproglige, adfærdsmæssige eller andre forhold, der indikerer, at barnet kan have behov for sprogstimulering.

Figur 42 Eksempler på lokal implementering af national lovgivning: Pædagogisk læreplan og sprogvurderinger

<p>Statsligt niveau</p> <ul style="list-style-type: none"> Dagtilbudslovens § 8 præciserer, at alle dagtilbudsledere skal udarbejde en skriftlig pædagogisk læreplan for børn i 0-2-årsalderen og børn i alderen 3 år til skolestart. Læreplanen skal give rum til leg, læring og udvikling af børn ud fra målsætninger under 6 temaer, og læreplanen skal beskrive de pædagogiske metoder og aktiviteter, der igangsættes for at nå disse mål. Efter §9 stk. 2 er lederen ansvarlig for, at læreplanen evalueres hvert andet år. § 10 præciserer, at læreplanen skal godkendes af kommunalbestyrelsen. 	<p>Statsligt niveau</p> <ul style="list-style-type: none"> Dagtilbudslovens § 11 stk. 1 fastsætter, at der skal foretages sprogvurderinger af børn i 3-årsalderen, der er optaget i et dagtilbud, hvis det vurderes, at der er sproglige, adfærdsmæssige eller andre forhold, der indikerer, at barnet kan have behov for sprogstimulering. Den statslige reguleringsramme lader det således være op til den kommunale udmøntning at definere behovet for og omfanget af sprogvurderinger i kommunens dagtilbud.
<p>Kommunalt niveau</p> <ul style="list-style-type: none"> Der er generelt en stor forskel på, hvordan kommunerne tilrettelægger og understøtter arbejdet med og den løbende evaluering af den pædagogiske læreplan. Typisk laver tilbuddene en overordnet læreplan, som de bagefter implementerer vha. et årshjul og forskellige redskaber til at planlægge og evaluere de enkelte læreplanstemaer, fx vha. en "SMTE-model" (skema til planlægning og evaluering) eller lignende. I nogle kommuner fastsættes det i større eller mindre grad, hvordan kommunerne skal arbejde med læreplanen. Kommunen udstikker således rammer for, hvordan læreplanstemaerne skal planlægges og evalueres. Opfølgning vha. bestemte skemaer eller metoder og tidspunkt herfor fastlægges fx ved at lave en overordnet ramme for alle dagtilbud. I andre kommuner er det dog op til det enkelte dagtilbud, hvordan de vil planlægge og evaluere læreplanstemaerne. 	<p>Kommunalt niveau</p> <ul style="list-style-type: none"> Der er stor kommunal variation i, hvordan kommunerne udmønter dette krav. Variationen ligger både i omfanget af sprogvurderinger, hvor nogle kommuner fx fastsætter ekstra krav om sprogvurdering af alle 3-årige børn, samt i målgruppen for sprogvurderinger, hvor nogle kommuner laver sprogvurdering af yngre børn og også følger op med en sprogvurdering af 5-årige. Der er også forskel på, om kommunen bestemmer, om der skal anvendes et bestemt redskab til at foretage sprogvurderinger, og om der skal være en bestemt proces ift. årshjul, samt hvem der udfører opgaven i tilbuddene. I nogle kommuner beslutes det centralt, mens det i andre kommuner er op til de enkelte tilbud at beslutte redskab og proces. Endelig er der variation på tværs af kommuner ift., om der samles systematisk op på resultaterne af sprogvurderingerne. Nogle kommuner følger udvikling i resultaterne, mens resultaterne i andre kommuner ikke anvendes centralt, men udelukkende decentralt.
<p>Tilbudsniveau</p> <ul style="list-style-type: none"> I de kommuner hvor det i større eller mindre omfang er centralt fastlagt, hvordan der skal arbejdes med læreplanen, er det op til tilbuddene at udarbejde en læreplan, der passer i den lokale kontekst og evaluere efter de principper, kommunen har. I de kommuner, hvor der ikke er rammer for arbejdet med læreplanerne, er det op til de enkelte dagtilbud at beslutte processen omkring læreplanstemaer. Her er der forskellige måder at planlægge og følge op på. Der er bl.a. variation ift., om tilbuddene har en forløbsorienteret eller en helhedsorienteret tilgang til at komme omkring de seks temaer. Der er også variation i, hvilke redskaber der anvendes, omfanget, herunder tidsforbruget, og processen for planlægning og opfølgning. 	<p>Tilbudsniveau</p> <ul style="list-style-type: none"> Der er ligeledes variation på institutions- eller områdeniveau ift., hvordan opgaven implementeres. Der er bl.a. forskel i, om tilbuddet tager udgangspunkt i statens eller kommunens minimumskrav, og om de beslutter at udvide sprogvurderinger til at gælde alle 3-årige og/eller også yngre børn eller alle 5-årige. Alt afhængig af, hvor meget opgaven er reguleret centralt, er der også variation mellem tilbuddene ift. valg af sprogvurderingsredskab, og hvordan opgaven udføres. Fx om det er udvalgte pædagoger, som har særlige kompetencer indenfor sprogvurdering, der udfører dem, eller om det er alle pædagoger, der udfører sprogvurderinger på skift.

Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

Selvom staten her definerer konkrete opgaver, efterlader lovgivningen et stort rum for kommunal og tilbudsspecifik udmøntning. Den lokale implementering af læreplanerne har således betydning for, hvordan de anvendes, og hvor meget de fylder tidsmæssigt for dagtilbudslederen og medarbejderne. Det varierer blandt andet mellem kommunerne, hvorvidt processen for den løbende planlægning og evaluering af læreplanstemaerne i udgangspunktet er centralt fastlagt fra forvaltningen, eller er lagt ud decentralt til dagtilbuddene. Samtidig varierer implementeringen fra dagtilbud til dagtilbud, herunder hvor meget tid, der dedikeres til medarbejdernes planlægning og evaluering af læreplanstemaerne.

På samme måde er anvendelsen og tiden brugt på sprogvurderinger afhængig af den lokale implementering. Der er f.eks. forskel på, hvorvidt kommuner og tilbud udvider sprogvurderinger til alle 3-årige og nogle steder også 5-årige, eller om de kun sprogvurderer, hvor det vurderes, at barnet kan have behov for sprogstimulering. Der er også valgfrihed i forhold til metode og dermed tidsomfang brugt på sprogvurdering af det enkelte barn.

Hvordan opgaverne ift. læreplaner og sprogvurdering fastsættes på statsligt niveau, men implementeres forskelligt lokalt, er beskrevet i figur 42 ovenfor og yderligere illustreret i appendiks 5.4.2.

Dagtilbudsloven fastsætter også, at kommunalbestyrelsen skal føre tilsyn med indholdet af tilbuddene. Dette er ofte udmøntet som anmeldte og uanmeldte besøg fra forvaltningen årligt eller hvert andet år. Arbejdet med at sikre og udvikle kvaliteten af dagtilbud sker bl.a. via kommunernes pædagogiske tilsyn. Tilsynet skal sikre, at dagtilbuddene lever op til dagtilbudslovens formålsbestemmelser og til de mål og rammer for den pædagogiske kvalitet, som kommunalbestyrelsen har fastlagt. Lovgrundlaget for kommunernes pædagogiske tilsyn giver dog kommunerne et stort fortolkningsrum, og tilsynet kan derfor tilrettelægges meget forskelligt inden for lovens rammer⁴⁸.

Der er også andre tilsyn i dagtilbuddene end det pædagogiske tilsyn, f.eks. brandtilsyn. Generelt fylder tilsyn ikke meget for dagtilbuddene, hvilket viser sig i, at opgaverne vedrørende blandt andet tilsyn kun fylder 0,2 pct. af personalets tid. Men der er forskel på, hvor meget forberedelse og opfølgning, der er for tilbuddene i forbindelse med tilsynsbesøg. Kommunerne har således forskellige modeller for deres tilsyn, hvilket også viser sig i, at kommunerne estimeret driver 67 pct. af tidsforbruget i opgavekategorien *tilsyn og underretning*. I samme opgavekategori estimeres statslig regulering tilsammen at drive 30 pct.

Ud over dagtilbudsloven er der således en række andre love og bekendtgørelser, som regulerer dagtilbuddene. Bl.a. SEL ift. underretningspligt, bekendtgørelse om folkeskolens specialpædagogiske bistand til børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen, samt arbejdsmiljøloven ift. samarbejde om sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen og udarbejdelse af arbejdspladsvurdering.

Underretninger kræver mange ressourcer i de enkelte dagtilbud, når de skal udarbejdes, men det er omvendt en opgave, som udføres relativt sjældent. Der er enighed i tilbuddene om, at det er en omfattende, men nødvendig opgave. Dog er der mange steder utilfredshed med, at der ikke gives en tilbagemelding på, hvorvidt der iværksættes en undersøgelse eller foranstaltning vedrørende det barn, som underretningen vedrører. Det kan føre til, at der bruges ressourcer på at lave endnu en underretning.

Indstillinger til PPR om specialpædagogisk bistand beskrives mange steder som en opgave, hvor der er mulighed for forbedringer. Blandt andet fordi der er mange generelle spørgsmål, som ikke nødvendigvis er relevante for aldersgruppen, og fordi det er uklart, hvad der skal dokumenteres i forbindelse med indstillinger. Det nævnes også flere steder, at det er tidskrævende, fordi der skal laves indstillinger ad flere omgange for det samme barn, hvis der er tvivl om, hvilken indsats der er relevant.

Arbejds miljø, herunder APV, fylder generelt meget lidt målt i tidsanvendelse i dagtilbuddene. Blandt andet fordi APV typisk kun udarbejdes hvert andet år vha. et spørgeskema, og fordi det øvrige arbejde med arbejds miljø typisk er centreret hos dagtilbudsleder og en arbejds miljørepræsentant. Ligesom på ældreplejeområdet er der antalsmæssigt meget regulering på arbejds miljøområdet (se beskrivelse i afsnit 3.3.2), men tidsmæssigt fylder det ikke meget for dagtilbuddenes opgavevaretagelse.

Der er også andre love og bekendtgørelser, som regulerer dagtilbudsområdet, f.eks. SUL og færdselsloven. For en udtømmende liste over statslige reguleringer se appendiks 5.2.2.

Vurdering af statslig regulering

Høj grad af rammelovgivning: Formålsparagraffen fastsætter de overordnede rammer for dagtilbuddenes hverdag. Den regulerer især *ATA-tiden* og forældrekontakt. Rambøll/QVARTZ vurderer, at det forhold, at knap 60 pct. af hver af de to kategorier estimeres at være statsligt reguleret, afspejler, at *ATA-tiden* udfolder sig inden for rammerne af formålsparagraffen, uden at der er detailregulering af omfanget og indholdet af *ATA-tiden*, hvilket efterlader et stort ledelsesmæssigt råderum kommunalt/lokalt.

Den statslige lovgivning giver i høj grad mening, men afhænger af den lokale implementering: Kulegravningsanalysen viser, at der både centralt og decentralt i kommunerne gives udtryk for,

⁴⁸ "Pædagogisk tilsyn, Evaluering af kommunernes tilsyn med daginstitutioner", 2015, Danmarks Evalueringsinstitut (EVA).
https://www.eva.dk/sites/eva/files/2017-07/Paedagogisk%20tilsyn_www_1.pdf

at de krav, der stilles til opgavevaretagelsen i dagtilbudsloven, er meningsfulde og understøttende for den faglige praksis. Blandt andet fordi dagtilbudsloven ikke detailregulerer, men lader det være op til kommuner og tilbud at tilpasse opgaverne lokalt. F.eks. beskrives den pædagogiske læreplan i mange dagtilbud som grundlaget for dagtilbuddenes planlægning og evaluering af faglige aktiviteter samt refleksion over det pædagogiske arbejde.

4.3.3 Typisk kommunal og tilbudsfastsat regulering

Den statslige lovgivning efterlader, som forklaret ovenfor, et stort rum for decentral regulering af dagtilbudsområdet. Kommunal regulering kan være en udmøntning af statslige krav, f.eks. kommunalt fastsatte retningslinjer for arbejdet med sprogvurderinger eller for, hvordan læreplanstemaer planlægges og evalueres. Den kan også være mere kommunespecifik, f.eks. en kommunal strategi for, hvor meget børn skal bevæge sig, når de er i dagtilbud, retningslinjer for forældresamarbejde eller for, hvordan der skal arbejdes med tidlig opsporing af udsatte børn i dagtilbud. En stor del af den kommunale regulering fastsætter dermed rammer for det pædagogiske arbejde og estimeres således at drive 26 pct. af ATA-tiden og 30 pct. af *forberedelse og opfølgning på faglige mål og aktiviteter*.

I forlængelse heraf er der også kommunerne politikker og retningslinjer fra andre forvaltninger, som sætter rammer for dagtilbudsområdet, f.eks. digitaliseringsstrategi, indkøbspolitik, rygepolitik, retningslinjer for håndtering af sygefravær, etc. De driver dog opgaver, som især ligger under *administration og ledelse*, og som generelt fylder en lille del af dagtilbuddenes tidsanvendelse.

Ud over den centrale regulering fra kommunen er der også krav og retningslinjer, som fastsættes decentralt. Det kan enten være områdespecifik regulering i de kommuner, hvor der er områdeledelse, og/eller tilbudsspecifik regulering i de enkelte institutioner/enheder. Hvor meget, der fastsættes decentralt, er bl.a. afhængigt af, hvor stort et rum for område- eller tilbudsspecifikke tiltag, den kommunale regulering efterlader. Typisk vil en kommune, der er organiseret med områdeledelse, lægge en del af reguleringen ud decentralt, men omvendt kan der også være et stort ledelsesrum på tilbudsniveau, selvom der ikke er områdeledelse. Det afhænger i højere grad af politikere og direktionens beslutninger om decentralt råderum i kommunen end af organisering.

Tilbuddene definerer i høj grad opgaverne ift. *forberedelse og opfølgning på faglige aktiviteter*, hvor tilbudsspecifik regulering estimeret driver 39 pct. af personalets tidsforbrug. I forlængelse heraf er *intern kommunikation og sparring* udelukkende reguleret af kommuner og tilbud. Det skyldes både, at kommunens pædagogiske grundlag og strategier danner ramme for faglig sparring, men også at tilrettelæggelse af interne møder samt ikke-nedskrevne normer for faglig sparring i høj grad er tilbudsfastsat.

Tilbudsspecifik regulering kan stå alene, hvis der ikke er kommunal regulering af en opgave, og dermed være direkte udmøntning af den statslige regulering. F.eks. retningslinjer for arbejdet med sprogvurderinger og pædagogiske læreplaner. Det kan også være udmøntning af kommunespecifik regulering. Det ses især, at hvis den kommunale regulering består af mere overordnede mål og strategier, er det op til tilbuddene at udmønte det i konkrete retningslinjer. F.eks. ift. forældresamarbejde, brug af digitale platforme eller overgang til skole. Endelig kan tilbudsspecifik regulering komme fra tilbuddet selv, f.eks. ift. at bruge en bestemt metode til at vurdere børnenes kompetencer, hvis dette ikke er fastlagt fra kommunen. Dette er beskrevet ved hjælp af to eksempler i figur 43 på næste side og yderligere illustreret i appendiks 5.4.2. For en udtømmende liste over kommunal- og tilbudsfastsat regulering se appendiks 5.2.2.

Derudover regulerer kommuner og tilbud også opgaver, der ikke knytter sig til det faglige, pædagogiske arbejde. F.eks. ift. tilsynsopgaven som nævnt i ovenstående, administrative opgaver som økonomistyring samt *praktiske forhold og transport*. Ift. sidstnævnte er der et stort beslutningsrum for lederen i tilbuddet, eftersom prioriteringer ift. medarbejdernes tidsanvendelse på praktiske opgaver i høj grad afhænger af, hvordan lederen prioriterer sit budget, samt hvilke medarbejderkategorier lederen ønsker at ansætte. Dette ledelsesrum skal således primært findes i kraft af, at tilbudslederne har budgetansvar.

Figur 43 Eksempel på lokal implementering af national lovgivning: Redskaber til vurdering af børns kompetencer og overgang til skole

Statsligt niveau	Statsligt niveau
<ul style="list-style-type: none"> • Der står ikke konkret i Dagtilbudsloven, at børns individuelle kompetencer skal vurderes og dokumenteres – bortset fra sprogvurdering. Dog står der i formålsparagraffen § 7, stk. 3, at "Dagtilbud skal fremme børns læring og udvikling af kompetencer gennem oplevelser, leg og pædagogisk tilrettelagte aktiviteter, der giver børn mulighed for fordybelse, udforskning og erfaring." • Dertil kommer, at læreplanstemaerne indeholder temaer, som handler om at udvikle børnenes personlige, sproglige, motoriske og sociale kompetencer. 	<ul style="list-style-type: none"> • I Dagtilbudsloven § 7, stk. 5 står, at "Dagtilbud skal i samarbejde med forældrene sikre en god overgang til skole ved at udvikle og understøtte grundlæggende kompetencer og lysten til at lære." • Dagtilbud skal i samarbejde med skolerne skabe en sammenhængende overgang til skole og fritidstilbud."
Kommunalt niveau	Kommunalt niveau
<ul style="list-style-type: none"> • Nogle steder besluttet det centralt i kommunerne, at der skal anvendes et fagligt redskab til at følge op på børnenes udvikling af grundlæggende kompetencer. • Der anvendes forskellige redskaber, som vurderer børnenes kompetencer og understøtter det pædagogiske arbejde generelt, herunder arbejdet med tidlige indsatser, sprog, læreplaner, overgange samt tværfagligt arbejde. • Nogle steder beslutter kommunerne, at der skal anvendes et specifikt redskab, fx kompetencehjul, TOPI, dialoghjul, etc. og sætter regler for, hvordan tilbuddene skal anvende vurderingsredskaberne – fx at det skal laves for alle fireårige i november måned. Andre steder stiller kommunen de faglige redskaber til vurdering af børns kompetencer til rådighed til tilbuddene, men det er op til tilbuddene selv, i hvilket omfang de vil anvende dem. • I enkelte kommuner følges der op på resultaterne af vurderingerne centralt, men de fleste steder anvendes de til at understøtte det pædagogiske arbejde generelt, både i det daglige arbejde men også ifm. overgang til skole, tværfagligt samarbejde og dialog med forældrene. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunerne har forskellige retningslinjer for, hvordan viden om børn udveksles ifm. børns overgange. • Der er i alle kommuner et samarbejde mellem dagtilbuds- og skoleområdet med henblik på at sikre gode overgange mellem kommunens forskellige tilbud. • De mere formaliserede modeller indebærer, at kommunen fastlægger et forløb ifm. overgang, herunder bestemte overgangsskemaer eller skoleparathedstests samt kademencen for møder. • Nogle kommuner har defineret et fælles årshjul for, hvornår vidensoverdragelse skal gennemføres, og hvilke opgaver der er i forbindelse hermed samt konkrete guidelines til arbejdet med og samarbejdet om gode overgange. Andre kommuner afholder ifm. tidlig og forebyggende indsats særlige overgangsmøder vedrørende børn, der af den ene eller anden grund er i en udsat position. • De mindre formaliserede modeller indebærer, at der er et overordnet fokus på overgange fx i politiske mål, men at det er op til tilbuddene at fastlægge de konkrete forløb. I de kommuner er det i høj grad op til dagtilbuddene at etablere samarbejdet med skolerne og beslutte, hvilke data og dokumenter der skal overdrages til skolen.
Tilbudsniveau	Tilbudsniveau
<ul style="list-style-type: none"> • I kommuner, hvor der ikke er valgt en bestemt tilgang til opfølgning på børns kompetencer, er det op til tilbuddene at vælge redskab og metode. • I kommuner, hvor der er valgt en bestemt tilgang, følger tilbuddene denne, men kan vælge fx at udvide målgruppen, kademencen for kompetencevurderinger eller have andre redskaber herudover. 	<ul style="list-style-type: none"> • På tilbudsniveau er der forskellige samarbejder mellem de enkelte tilbud og de enkelte skoler, og det varierer, hvor tæt samarbejdet er. Det er forskelligt, hvor tæt et samarbejde, der er, og hvor mange rammer, kommunen har lagt ned over arbejdet med overgange fra centralt hold. • Det er også forskelligt fra tilbud til tilbud, hvilke dokumenter der videregives til skolerne, og hvilke tests og vurderinger, der laves ifm. overgang til skole. Igen kan dette være mere eller mindre op til de enkelte tilbud at bestemme.

Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

Vurdering af kommune- og tilbudsspecifik regulerings betydning

Der er variation i den kommunale regulering af tilbuddene: Rambøll/QVARTZ vurderer, at der på tværs af kommuner og på tværs af dagtilbud inden for samme kommune kan være væsentlig variation i de rammer, der sættes for frontpersonalets udførelse af den pædagogiske praksis og den decentrale ledelsesmæssige opgave. Det skyldes at kommunerne regulering af dagtilbudsområdet varierer fra en forholdsvis tæt og stram regulering til en udpræget frihed til de enkelte dagtilbud i forhold til at udmønte den statslige lovgivning. Det betyder samtidig, at der er forskel i, hvor høj grad tidsanvendelsen påvirkes af kommunale og lokale krav til planlægning, udførelse, opfølgning og evaluering af den pædagogiske praksis samt den ledelsesmæssige opgave.

Lokal regulering giver mening, hvis den er sammenhængende, understøttende og opleves som meningsfuld for den faglige praksis: Rambøll/QVARTZ vurderer, at der er stor variation i, hvorvidt den kommunale regulering opfattes som meningsfuld af frontpersonalet. En afgørende faktor i forhold til, om reguleringen virker meningsfuld og understøttende, er, om de forskellige kommunalt fastsatte politikker, strategier, mål og retningslinjer peger i 'samme retning', eller om dagtilbudsledere- og medarbejdere oplever, at de skal leve op til forskellige mål og krav, som ikke hænger sammen på tværs. I forlængelse heraf er det også afgørende, om de kommunalt fastsatte mål og indsatser hænger sammen med den pædagogiske læreplan, eller om det er op til dagtilbuddene selv at navigere i krydspresset mellem kommunens mål og den pædagogiske læreplan.

Rambøll/QVARTZ vurderer videre, at det også er afgørende, om tilbuddene oplever, at der kommer nye politikker og strategier så ofte, at de ikke kan nå at blive implementeret, og at gamle politikker og strategier ikke afsluttes, når der kommer nye til. Det kan betyde, at der bruges meget tid på mødeaktivitet og dokumentation, uden at der kommer de ønskede gevinster ud af de forskellige kommunale initiativer.

Rambøll/QVARTZ vurderer endeligt, at ejerskab og forståelse for reguleringen hos de decentrale ledere og frontpersonale ligeledes er afgørende for, om den kommunale regulering findes relevant og meningsfuld. Hvis det pædagogiske personale oplever, at kommunal regulering så at sige 'presses ned over hovedet på dem', og ikke ellers har en sammenhæng til den faglige praksis og hverdag, kan manglende ejerskab føre til mangelfuld implementering decentralt. En inddragende proces i forbindelse med at udforme kommunens strategier og målsætninger kan være med til at skabe dette ejerskab, jf. lovende praksis A.

4.3.4 Overenskomstfastsat regulering

På dagtilbudsområdet regulerer overenskomsterne – ligesom på ældreplejeområdet – primært løn, pension, ret til efteruddannelse, arbejdstid, opsigelse, mv.

Udmøntning af landsdækkende overenskomster sker gennem lokalaftaler mellem lokale medarbejderforeninger og kommunen. Lokalaftaler har ofte til formål at beskrive lokale forhold vedrørende løn- og ansættelsesvilkår, så de generelle overenskomster og rammeaftaler implementeres på den enkelte arbejdsplads.

Overenskomster er estimeret til at drive 20 pct. af tiden til *administration og ledelse*, hvor der ligger opgaver vedrørende vagtplanlægning og arbejdsmiljø. Derudover er pauserne overenskomstregulerede, hvilket afspejler sig i, at overenskomster estimeret driver 45 pct. af opgavekategorien pauser og sygefravær.

Endelig driver overenskomsten cirka 39 pct. af uddannelse og kompetenceudvikling, fordi den sætter krav til kompetenceudvikling for det pædagogiske personale. Her er dog også et stort ledelsesrum i tilbuddene til at træffe beslutninger om, hvilke medarbejdere der skal på efteruddannelse og kursus, i kraft af at de sidder med budgetansvaret.

Vurdering af overenskomsters betydning

Overenskomster er rammesættende, men fylder ikke meget i forhold til arbejdstidsanvendelsen i hverdagen: Rambøll/QVARTZ vurderer, at for det pædagogiske personale i dagtilbud fylder overenskomster og lokalaftaler ikke meget i varetagelsen af de daglige opgaver. Det nævnes enkelte steder, at det er en udfordring for de pædagogiske ledere at være delt mellem ledelsesopgaver og deltagelse i vagtplanen. Det varierer, hvordan dette håndteres lokalt, bl.a. afhængigt af ledelsesstrukturen i kommunen, og dermed også hvordan dagtilbudslederne fordeler deres tid (jf. afsnit 4.2).

4.3.5 Forbedringsforslag

Ovenstående analyse af reguleringen på dagtilbudsområdet viser, at selvom den statslige regulering driver en stor del af tiden i tilbuddene, er reguleringen i høj grad rammesættende og efterlader et stort rum for lokal variation. Den viser også, at der er forskel på, i hvor høj grad kommunerne lykkes med at udmønte statslig lovgivning og egne politikker, så de giver mening og understøtter det faglige arbejde i tilbuddene, samt i hvor høj grad der er sammenhæng mellem politikker og strategier og til den pædagogiske læreplan. På baggrund af disse konklusioner er der identificeret et forbedringsforslag, der handler om at skabe en sammenhængende dagtilbudsstrategi og projektportefølje med henblik på at øge kvaliteten af kommunal regulering og skabe tid til implementering.

Lovende praksis (A) || Inklusion af institutioner i fastlæggelse af kommunens politiske mål en gang årligt

En kommune er begyndt at holde fælles møder mellem det politiske udvalg på dagtilbuds-/unge-/skoleområdet og de daglige ledere i dagtilbuddene én gang om året, hvor de sammen fastlægger målene for dagtilbudsområdet fremadrettet. På denne måde får det politiske udvalg kvalificerede input til at sætte retning for området og de pædagogiske faglige mål, samtidig med at den strategiske retning forankres helt ned på institutionsniveau.

Dagtilbuddene oplever det som meget givende at være med i processen og følte langt større ejerskab over de fastsatte politiske mål.

Inden for området *regelforenklinger* (se figur 44) fremsættes, på baggrund af ovenstående vurderinger, én anbefaling til forbedringer, som samlet vil kunne øge *ATA-tiden* med $\sim 0,1-0,2$ procentpoint. Dette svarer til at flytte $\sim 60-80$ årsværk til den pædagogiske kerneopgave. I lønkroner er det $\sim 30-40$ mio. kr. årligt svarende til $\sim 10-14$ pct. af omkostningsbasen på $\sim 0,3$ mia. kr.

Figur 44 Forbedringsforslag || Regulering

Forslag	Hovedobservationer	Vurdering	Forslag (løftestænger)	Potentiale
1.1 - Skab en sammenhængende dagtilbudsstrategi og projektportefølje	<ul style="list-style-type: none"> Medarbejderne og lederne oplever, at kommunen jævnligt tilfører nye politikker og strategier, der driver mødetid og dokumentation. Ift. nye politikker er der en tendens til at kommunen udstikker retningslinjer for pædagogerne på områder, der er overflødige. Ift. kommunale strategier og handleplaner er der mange steder en opfattelse af, at kommunerne for ofte skifter strategi eller kommer med nye initiativer. 	<ul style="list-style-type: none"> Rambøll/QVARTZ vurderer det som afgørende, at de forskellige kommunalt fastsatte politikker, strategier, mål og retningslinjer peger i 'samme retning'. I forlængelse heraf er det også afgørende, at de kommunalt fastsatte mål og indsatser hænger sammen med den pædagogiske læreplan. 	<ul style="list-style-type: none"> Saml kommunale strategier, handleplaner og politikker til én sammenhængende strategi. Ryd op i gamle politikker ved at gennemgå eksisterende politikker for relevans. Sikre at kommunale mål og prioriteter på området har en tydelig sammenhæng til arbejdet med den pædagogiske læreplan. Sikre bevidst prioritering af indsatser og projekter gennem porteføljestyring, så projekter understøtter den overordnede strategi, og der ikke er for meget i gang på samme tid. 	<p>59-83 Årsværk</p> <p>32-44 Mio. kr.</p>

Note: Potentialer er opgjørt som bruttopotentiale og inkluderer ikke eventuelle investeringsomkostninger

Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

4.4 Krav til dokumentation og betydning for medarbejdernes tidsanvendelse

Kommunerne og/eller tilbuddene definerer i høj grad selv indhold, omfang og anvendelse af dokumentation, hvilket medfører stor variation i dokumentationspraksis. Anvendelsen af dokumentation er fortrinsvis fokuseret på enkeltformål, men et fokus på at genbruge og anvende dokumentation til flere formål vurderes at kunne øge nyttiggørelsen og meningsfuldheden i dokumentationsindsatsen.

Kulegravningsanalysens hovedobservationer:

- Medarbejdere og ledere i dagtilbud bruger i gennemsnit 5 pct. af deres tid på forberedelse og opfølgning (herunder dokumentation), svarende til i alt ~3.400 årsværk og en samlet lønomkostning på ~1,2 mia. kr. årligt.
- Dokumentationen i dagtilbud kan opdeles i tre former: 1) dokumentation vedrørende det enkelte barns trivsel og udvikling, 2) dokumentation vedrørende aktiviteter for hele børnegruppen og 3) dokumentation vedrørende administrative forhold og personaleforhold.
- Statslig lovgivning stiller kun specifikke krav til, at der foretages en form for dokumentation ifm. den pædagogiske læreplan og sprogvurderinger. Den store variation i dokumentationsmængden på tværs af kommuner vidner imidlertid om, at kommuner og tilbud fastsætter egne dokumentationskrav. Der observeres i den forbindelse en risiko for dobbeltdokumentation ifm. kommunale/lokale projekter.
- Nogle kommuner beslutter centralt, at der skal anvendes et bestemt fagligt redskab til at følge børnenes kompetencer, og enkelte kommuner arbejder ud fra en meget veldefineret dokumentationsindsats ift. omfang, anvendelse og indhold af dokumentationen, f.eks. ift. den pædagogiske læreplan.
- Det varierer, hvor meget dagtilbud dokumenterer over for forældrene, f.eks. på intranettet eller på opslagstavle. I gennemsnit modtager 57 pct. af forældrene information dagligt, mens 20 pct. modtager ugentligt. Der er generelt stor efterspørgsel efter dokumentation fra forældre.
- Det er begrænset hvor meget dokumentation, der udføres sammen med børnene, og der er stor variation i brugen af mobile devices på tværs af dagtilbud. Potentialet for digitaliseringen af dokumentationstiden sammen med børn er dog størst for børn i alderen 3-6 år, da vuggestuebørn ikke i samme grad kan indgå i en dialog omkring en computer eller en tablet.
- En del af dokumentationen på de enkelte børn er indstillinger til børn med særlige behov samt underretninger. Dagtilbuddene oplever, at der kan være dobbelt dokumentation i forbindelse med indstillinger, og at manglende datadeling i forbindelse med underretninger kan føre til, at de bruger unødigt tid på at skrive nye underretninger, fordi kommunikationen opleves uklar.

Vurdering af praksis og udfordringer på området:

- Dokumentation på kommunalt eller lokalt prioriterede projekter vurderes uhensigtsmæssig, når dokumentationen heraf ikke er en integreret del af den generelle dokumentationsindsats ifm. de pædagogiske læreplansaktiviteter.
- Flere kommuner arbejder målrettet med at begrænse omfanget af dokumentation eller med at få meningen med dokumentationen formidlet til dagtilbudsniveau. Begge dele vurderes hensigtsmæssigt både ift. at sanere i dokumentationsmængden og få den nuværende dokumentation til at fremstå meningsfuld. Som led heri kan det være hensigtsmæssigt at sikre tydelighed om forventning og krav til f.eks. forberedelse, dokumentation og evaluering af de pædagogiske læreplanstemaer. Øget klarhed kan skabe retning og fokus for det pædagogiske personale i dagtilbuddene.
- Rambøll/QVARTZ vurderer, at dokumentationsindsatsen i høj grad er fokuseret på at dokumentere til enkeltformål. Et fokus på, at dokumentation kan genbruges og understøtte flere formål vurderes at kunne øge nyttiggørelsen og meningsfuldheden i dokumentationsindsatsen. Nyttiggørelsen af dokumentation vurderes størst, når den er en integreret del af den pædagogiske praksis, samt når den anvendes aktivt i dialog med relevante aktører. Når dokumentation ikke anvendes og nyttiggøres lokalt i de tilbud, hvor den produceres, så opfattes dokumentationsopgaven ikke understøttende for den pædagogiske praksis, men opfattes i stedet som et unødigt ressourceforbrug.

- Der er potentiale for en øget brug af mobile devices og mulighed for at udføre mere af dokumentationen sammen med børnene i de sammenhænge, hvor det kan indgå naturligt som en del af den pædagogiske praksis. Dette kan eksempelvis være i forbindelse med udformning af daglige dagsfortællinger, udvælgelse og upload af billeddokumentation, eller ifm. udarbejdelse af faglige måle- og vurderingsredskaber for det enkelte barn, hvor barnet kan være med til at indtaste eller se med på en tablet.
- Processen i forbindelse med indstillinger og ansøgninger til børn med særlige behov kan forenkles, så der undgås unødigt og dobbelt dokumentation. Processen omkring underretninger kan forbedres gennem bedre muligheder for tværfaglig informationsdeling.

I de følgende underafsnit beskrives kulegravningsanalysens hovedobservationer angående krav om dokumentation på dagtilbudsområdet og Rambøll/QVARTZ's vurderinger ift. betydningen af dokumentationsopgaver for medarbejdernes tidsanvendelse. Først præsenteres baggrunden og rammerne for dokumentationskravene, som er tæt forbundet med den identificerede regulering i afsnit 4.3. Heri præsenteres også de tre identificerede typer af dokumentation.

Herefter diskuteres først betydningen af dokumentationspraksis for kommunernes generelle tidsanvendelse på dokumentation. Endeligt uddybes kulegravningsanalysens hovedobservationer, vurderinger og forbedringsforslag ifm. medarbejdernes tidsanvendelse på at opfylde dokumentationskrav under hver af de tre identificerede dokumentationstyper.

4.4.1 Baggrund og rammer for dokumentationskrav på dagtilbudsområdet

De seneste års fokus på sammenhæng og forenkling af den offentlige sektor har gjort dokumentationskrav til genstand for stigende interesse.⁴⁹ Dagtilbudsområdet er i denne forbindelse ingen undtagelse. Som nævnt i afsnit 4.3.1, er den statslige lovgivning på dagtilbudsområdet overvejende rammeregulerende, mens der er stort råderum for kommunale og tilbudsfastsatte regler. Dagtilbudsloven sætter således kun specifikke dokumentationskrav i forbindelse med dokumentation af forløb og evaluering af den pædagogiske læreplan, samt ifm. sprogvurderinger. Øvrige statslige dokumentationskrav, der har betydning for medarbejdernes arbejdstid, er kravet om underretningspligt (SEL), kravet om indhentning af børneattest ifm. ansættelse af personale (Bekendtgørelse om dagtilbud), kravet om udarbejdelse af arbejdspladsvurdering (Arbejds miljøloven), samt kravet om samtykkeerklæringer fra forældre ifm. videreformidling af information (Persondataloven). De kommunale og tilbudsfastsatte krav handler typisk om at beskrive dagligdagen og de gennemførte aktiviteter, om at dokumentere og vurdere børns trivsel og udvikling, samt refleksion over og udvikling af pædagogisk praksis.

⁴⁹ Kora (2017) konkluderede i en rapport til Børne- og Socialministeriet, at ledere og personale i dagtilbud har en opfattelse af, at antallet af dokumentationskrav er uændret eller steget inden for de seneste tre år. Undersøgelsen finder, at der er sket en stigning i antallet af kommunale dokumentationskrav, som blandt andet kan tilskrives det øgede fokus på kvaliteten i dagtilbud. Undersøgelsen viser imidlertid også, at personale og ledere overvejende er enige i, at de gældende dokumentationskrav højner kvaliteten på dagtilbudsområdet.

Definition af krav til dokumentation i kulegravningen af dagtilbudsområdet

Dokumentationskrav i dagtilbud forstås som krav til skriftligt eller visuelt materiale, der udarbejdes af lederen og/eller det pædagogiske personale for at beskrive, vurdere og måle børns trivsel, udvikling og læring, den pædagogiske praksis, samt administrative forhold og personaleforhold.

Målgrupperne for dokumentation defineres i kulegravningen som,

1. Det pædagogiske personale
2. Tilbudslederen
3. Forældre
4. Børnene selv
5. Forvaltning/politikere

Formålet med dokumentation kan være at fastholde viden og reflektere over den pædagogiske praksis til internt brug i dagtilbuddet, eller at formidle viden om børnene og pædagogiske aktiviteter til forældre, forvaltning, politikere eller andre samarbejdspartnere.

Kulegravningsanalysen fokuserer på dokumentationskrav, der stilles lederen og/eller det pædagogiske personale i dagtilbuddene, som har størst betydning for deres tidsanvendelse, jf. definitionen ovenfor.

På baggrund af kommunebesøgene, har vi identificeret følgende tre typer af dokumentation på dagtilbudsområdet med udgangspunkt i dokumentationens formål, samt hvilke målgrupper den retter sig imod (jf. appendiks 5.9.2 for flere detaljer):

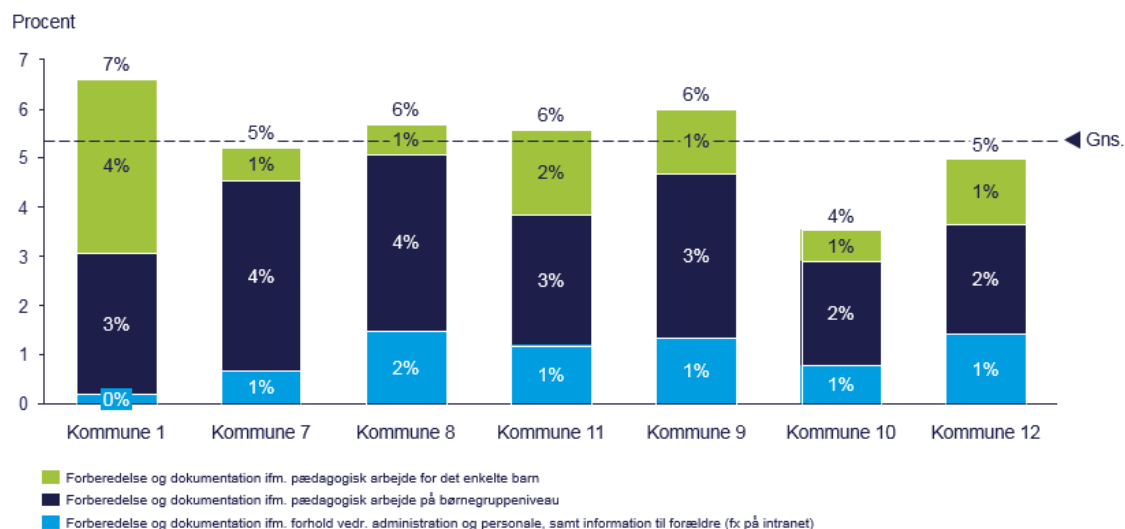
1. Dokumentation ifm. med pædagogisk arbejde for det enkelte barn,
2. Dokumentation ifm. pædagogisk arbejde på børnegruppeniveau,
3. Dokumentation ifm. med forhold vedr. administration, personale samt information til forældre.

I de følgende afsnit diskuteres først betydningen af dokumentationspraksis for kommunernes generelle tidsanvendelse på dokumentation. Herefter uddybes kulegravningsanalysens hovedobservationer, vurderinger og forbedringsforslag ifm. medarbejdernes tidsanvendelse på at opfylde dokumentationskrav under hver af de tre identificerede dokumentationstyper.

4.4.2 Stor kommunal variation i dokumentationspraksis og tidsanvendelsen på dokumentation

Dokumentation optager mellem 3,5 pct. og 6,6 pct. af medarbejdernes samlede tidsanvendelse på tværs af de syv besøgskommuner. Dokumentationsopgaver udgør 11,2 pct. af dagtilbudsledernes samlede tidsanvendelse, mens pædagogerne og pædagogmedhjælper- og assistenter dokumenterer hhv. 6,5 pct. og 3,7 pct. af tiden. Størstedelen af dokumentationstiden på tværs af de tre medarbejdergrupper omhandler dokumentation på børnegruppeniveau, hvor pædagogerne dog dokumenterer mere på det enkelte barn end lederne, mens lederne til gengæld har flere dokumentationsopgaver ifm. administrative forhold. Det er i høj grad kommunerne og tilbuddene selv, der fastsætter dokumentationskrav ift. dokumentation for det enkelte barn og på børnegruppeniveau, hvilket forklarer den store variation i tidsanvendelse, f.eks. i forhold til omfanget af løbende dokumentation af aktiviteter på børnegruppeniveau samt tilgange til dokumentation af forhold vedrørende de enkelte børns trivsel og udvikling mv.

Figur 45 Opgørelse af tidsanvendelsen på dokumentation pr. kommune, pct. 37-timers uge



Note: Forberedelse og dokumentation ifm. pædagogisk arbejde for det enkelte barn omfatter 1) Forberedelse og dokumentation for det enkelte barn udenfor ATA-tiden, 2) Underretninger, og 3) Dokumentation for det enkelte barn i ATA-tiden (sammen med barnet), herunder gennemførelse af sprogvurdering og gennemførelse af andre tests.

Forberedelse og dokumentation ifm. pædagogisk arbejde på børnegruppeniveau omfatter 1) Dokumentation ifm. læreplansaktiviteter samt dagligdagsbeskrivelser og børnemiljøvurderinger, og 2) Dokumentation af kommunalt/lokalt prioriterede indsatser og projekter.

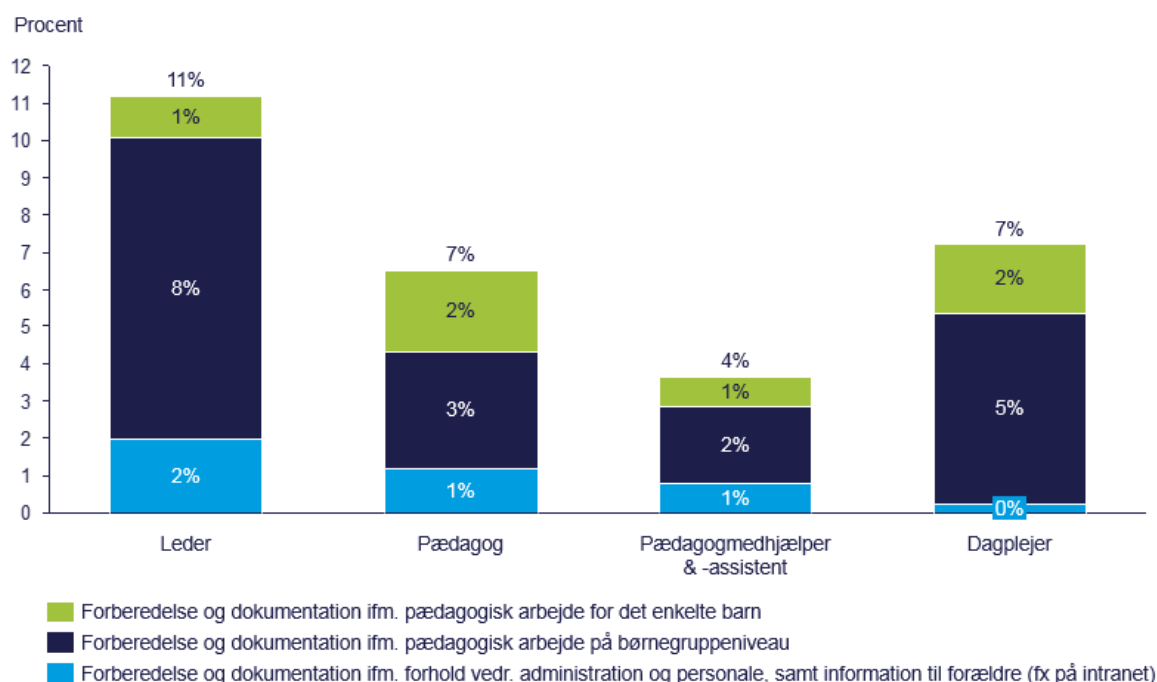
Forberedelse og dokumentation ifm. forhold vedr. administration og personale, samt information til forældre omfatter 1) APV, og 2) Generel skriftlig information til forældre (f.eks. på intranet).

Der tages forbehold for, at nogle dokumentationsopgaver i nogle tilbud er koncentreret på få medarbejdere, og disse medarbejdere ikke i alle tilfælde indgår i analysen, samt usikkerhed i medarbejdernes svar på tidsforbrug ved opgaver, som varetages sjældent, f.eks. underretninger.

Kilde: Workshops, interviews, KRL årsværk og sygefraværksdata, Rambøll/QVARTZ analyse

Dagplejeres tidsanvendelse på dokumentationsopgaver udgør i gennemsnit 7,2 pct. af deres samlede tid. Deres dokumentationsopgaver drejer sig primært om læreplansaktiviteter på børnegruppeniveau, eftersom der er relativt færre dokumentationskrav på det enkelte barn for børn i aldersgruppen 0-2 år (dagpleje eller vuggestue). Dette skyldes både, at der ikke er krav om sprogvurdering i denne aldersgruppe, og at kommunerne og tilbuddene ofte har flere dokumentationskrav for de ældre børn, f.eks. i forbindelse med overgang til skole. Endelig laves der flere indstillinger og underretninger på de 3-5-årige sammenlignet med de 0-2-årige.

Figur 46 Opgørelse af tidsanvendelsen på dokumentation pr. medarbejdergruppe, pct. 37-timers uge



Note: Forberedelse og dokumentation ifm. pædagogisk arbejde for det enkelte barn omfatter 1) Forberedelse og dokumentation for det enkelte barn udenfor ATA-tiden, 2) Underretninger, og 3) Dokumentation for det enkelte barn i ATA-tiden (sammen med barnet), herunder gennemførelse af sprogvurdering og gennemførelse af andre tests.

Forberedelse og dokumentation ifm. pædagogisk arbejde på børnegruppeniveau omfatter 1) Dokumentation ifm. læreplansaktiviteter samt dagligdagsbeskrivelser og børnemiljøvurderinger, og 2) Dokumentation af kommunalt/lokalt prioriterede indsatser og projekter.

Forberedelse og dokumentation ifm. forhold vedr. administration og personale, samt information til forældre omfatter 1) APV, og 2) Generel skriftlig information til forældre (f.eks. på intranet).

Dagplejer dækker kun over observationer i fire besøgs kommuner. Leder inkluderer daglige ledere, souschefer og pædagogiske ledere.

N: Leder (28), Pædagog (57), Pædagogmedhjælper & -assistenter (19), Dagplejer (10)

Kilde: Workshops, interviews, KRL årsværk og sygefraværksdata, Rambøll/QVARTZ analyse

Kulegravningsanalysen viser, at dokumentationsopgaver på dagtilbudsområdet sammenlignet med andre velfærdsområder generelt fylder relativt lidt i hverdagen, og at dokumentationspraksis overvejende er præget af manglende struktur omkring indsamling og nyttiggørelse af data. Det pædagogiske personale udtrykker typisk i den forbindelse, at dokumentation i højere grad kan og bør anvendes til at planlægge den pædagogiske praksis, men at de ikke har tid nok til det i hverdagen. Kulegravningsanalysen viser endvidere, at inddragelsen af børnene i dokumentationspraksis typisk er meget begrænset. Det pædagogiske personale bruger blot mellem 0,2 pct. og 1 pct. af deres arbejdsuge på *dokumentationsopgaver for det enkelte barn*, hvilket omfatter gennemførelse af sprogvurderinger og andre tests sammen med barnet, som f.eks. trivselsmålinger eller udfyldelse af udviklings- og vurderingsværktøjer.

Dokumentationspraksis i de fleste kommuner og tilbud er generelt tilrettelagt således, at det pædagogiske personale "går fra børnegruppen" for at dokumentere, idet dokumentationsarbejdet som oftest foregår på PC på kontoret og kun i mindre grad på stuerne på tablet eller anden form for mobile device. Der er imidlertid flere eksempler i besøgs kommunerne på, at nogle dokumentationsopgaver foregår på stuerne sammen med børnene ved hjælp af mobile devices. Billedet stemmer overens med KL's undersøgelse fra 2017, som viser, at 50-65 pct. af alle dagtilbud anvender pædagogiske digitale redskaber mindst én gang om ugen⁵⁰.

Vurdering af dokumentationspraksissens betydning for tidsanvendelsen

⁵⁰ "Anvendelse af digitale redskaber i dagtilbud", KL og IMPLEMENT (2017):

http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_84450/cf_202/Afrapportering_om_undersogelse_af_digitale_redskab.PDF

Dokumentation vurderes generelt at fylde lidt i dagligdagen, mens en mere struktureret dokumentationspraksis vurderes at kunne sikre mere tidseffektiv dokumentation: Tilrettelæggelsen af dokumentationspraksis varierer meget på tværs af besøgs kommuner og tilbud. Få dagtilbud har eksempelvis fastsat prioriteret forberedelses-/dokumentationstid for det pædagogiske personale (f.eks. Kommune 1, som har den højeste dokumentationstid), mens det pædagogiske personale i de fleste andre tilbud dokumenterer løbende mellem aktiviteter. Dette resulterer som oftest i, at dokumentationen ikke fylder meget i dagligdagen. Denne lave kadence kan medføre, at dokumentationstiden i de fleste tilbud ikke er indrettet effektivt, da den er præget af "forstyrrelser" og manglende struktur. Rambøll/QVARTZ vurderer, at mere struktur i dokumentationsopgaven, f.eks. gennem fast dokumentationstid, potentielt kan sikre mere systematik og klarere rammer, så der udarbejdes bedre dokumentation, jf. lovende praksis nedenfor.⁵¹

Lovende praksis (B) || Planlagt forberedelsestid for pædagoger

Nogle institutioner har indført fast tid til forberedelse og evaluering af faglige aktiviteter samt dokumentationsopgaver ift. børnegruppen og enkelte børn. Det er dermed planlagt, hvornår hver pædagog eller hvert team kan gå fra øvrige aktiviteter til fordel for forberedelses- og opfølgingsopgaver. Den dedikerede forberedelsestid har givet plads til mere fordybelse og mulighed for at lave planlægnings- og dokumentationsarbejde uden afbrydelser, hvilket sikrer højere kvalitet og tidseffektivitet i dokumentationsopgaverne. Både leder og personale sætter stor pris på den planlagte forberedelsestid, idet de kan gå fra, uden at det går ud over kollegaerne og børnene.

En øget brug af mobile devices til dokumentation vurderes at kunne øge ATA-tiden gennem større inddragelse af børnene i dokumentationsopgaverne: Kulegravningsanalysen viser, at det er meget forskelligt fra tilbud til tilbud, hvor udbredt brugen af tablets og mobile devices er. I mange tilbud har man en tablet tilgængelig, men det varierer, hvor meget de anvendes, og hvor mange ansatte, der deles om at bruge den enkelte tablet. Rambøll/QVARTZ vurderer, at der er potentiale for en øget brug af mobile devices og mulighed for at udføre mere af dokumentationen sammen med børnene i de sammenhænge, hvor det kan indgå naturligt som en del af den pædagogiske praksis, eksempelvis i forbindelse med udformning af dagligdagsfortællinger, udvælgelse og upload af billeddokumentation, mv. Mobile devices kan også benyttes ifm. udarbejdelse af faglige måle- og vurderingsredskaber for det enkelte barn, hvor barnet kan være med til at indtaste eller se med på en tablet. Potentialet for digitalisering af dokumentationstiden sammen med børn er dog størst for børn i alderen 3-6 år, da vuggestue- og dagplejebørn i mindre grad er gearet tid at samles omkring et mobile device. Samtidig er omfanget af dokumentationskrav for denne aldersgruppe også relativt mindre.

Rambøll/QVARTZ vurderer, at kommuner og dagtilbud kan øge udbredelsen og brugen af mobile devices ifm. med dokumentationsopgaver med det formål at reducere tiden ved en computer og øge muligheden for at inddrage børnene, når dette er meningsfuldt. Brugen af mobile devices forudsætter understøttelse med den rette software og undervisning af det pædagogiske personale i brugen af mobile devices.

4.4.3 Dokumentation ifm. pædagogisk arbejde for det enkelte barn

Kulegravningsanalysen viser, at kommunerne bruger mellem 0,6 pct. og 3,2 pct. af den samlede tidsanvendelse på *dokumentation ifm. pædagogisk arbejde for det enkelte barn*, jf. figur 47 nedenfor. Medarbejderne bruger i gennemsnit 1,3 pct. af deres tid på disse dokumentationsopgaver. Kravene til dokumentation varierer imidlertid meget på tværs af kommunerne, hvilket tydeliggøres ved den store variation i medarbejdernes tidsanvendelse på dokumentationsopgaver ifm. det enkelte barn. Forvaltningen i Kommune 1 (hvor dokumentationstiden er højest) har eksempelvis indført krav om udarbejdelse af et sprogscreeningsværktøj for alle børn i dagpleje. Herudover skal pædagogiske personale i

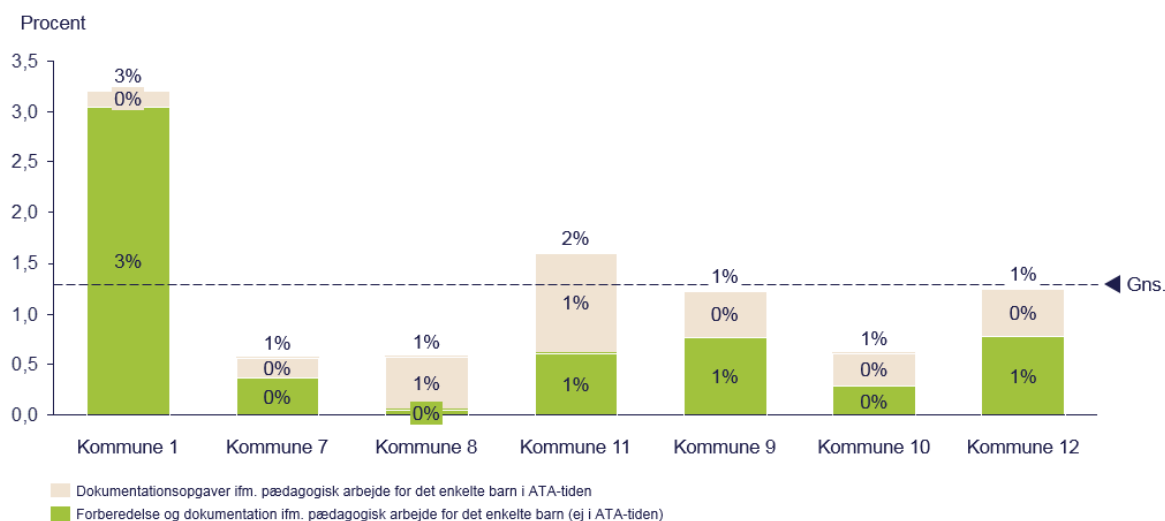
⁵¹ Forbedringsforslag 4.4, som udfoldes i afsnit 5.6 om arbejdstilrettelæggelse, omhandler dels potentialet i et større ledelsesmæssigt fokus på at skabe bedre struktur i tilrettelæggelsen af medarbejdernes opgaver og tidsforbrug, herunder tiden brugt på dokumentation.

dagtilbud også udarbejde et fuldt kompetencemålingsværktøj for alle børn i småbørnsgrupperne i kommunens integrerede institutioner, samt når 3-årige starter i børnehave som en del af kommunens sprogindsats. Disse krav forklarer (sammen med den faste dokumentationstid, jf. ovenfor) det markant højere tidsforbrug på dokumentation ifm. det enkelte barn.

Dokumentationen for det enkelte barn har til formål at vurdere barnets kompetencer, udvikling eller trivsel, eksempelvis gennem TRAS og Rambøll Hjernen&Hjertet til sprogvurdering, vurderingsværktøjer som Kompetencehjulet, Børnelinealen, TOPI, og ALLE-MED skemaer, samt overgangsskemaer og handle- eller indsatsplaner for børn med særlige behov.

Disse dokumentationsformer anvendes typisk som dokumentation i forbindelse med børns overgange, forældresamtaler, planlægning af forløb eller indsatser over for børn med særlige behov, eller til planlægning af målrettede læringsaktiviteter for hele eller dele af børnegruppen. Ved et barns overgang mellem dagtilbud eller mellem dagtilbud og skole bruger det pædagogiske personale desuden også tid på at indhente samtykkeerklæringer fra forældre og udfyldelse af overgangsskemaer for det enkelte barn. I denne kategori indgår endvidere dokumentation, som er målrettet børnene selv, f.eks. børnenes egne produktioner, Barnets Bog, eller målværktøjer som Nærmeste Udviklings Zone (NUZO).

Figur 47 Opgørelse af tidsanvendelsen på dokumentation for det enkelte barn pr. kommune, pct. 37-timers uge



Note: Forberedelse og dokumentation ifm. pædagogisk arbejde for det enkelte barn (ej i ATA-tiden). Dokumentation for det enkelte barn i ATA-tiden (sammen med barnet), herunder gennemførelse af sprogvurdering og gennemførelse af andre tests.

Der tages forbehold for, at nogle dokumentationsopgaver i nogle tilbud er koncentreret på få medarbejdere, og disse medarbejdere ikke i alle tilfælde indgår i analysen, samt usikkerhed i medarbejdernes svar på tidsforbrug ved opgaver, som varetages sjældent, f.eks. underretninger.

Kilde: Workshops, interviews, KRL årsværk og sygefraværksdata, Rambøll/QVARTZ analyse

Kulegravningsanalysen viser, at dokumentation primært er fokuseret på den konkrete anledning, som den udarbejdes i forbindelse med (f.eks. udarbejdelse af et fagligt vurderingsredskab som Rambøll Dialog som grundlag for en forældresamtale, eller udformning af en kvalitetsrapport til det politiske niveau). Det observeres således, at mulighederne for en flerstrengt anvendelse af data og dokumentation sjældent nyttiggøres. Eksempelvis findes der faglige dokumentationskrav om det enkelte barn i alle besøgs kommunerne, men viden om det enkelte barns kompetencer og udvikling nyttiggøres sjældent til viden om børnegrupper, som kan fungere som input til planlægningen af pædagogiske læringsaktiviteter. Generelt anvendes dokumentationen primært enstrengt til det formål, den produceres i forbindelse med, f.eks. til måling eller vurdering af det enkelte barn eller børnegruppe, mens dokumentationen sjældent nyttiggøres ved en flerstrengt anvendelse på tilbuds niveau eller kommunalt niveau, jf. appendiks 5.10.2 om styring.

Endeligt omfatter dokumentation på det enkelte barn også dokumentation, som er særligt målrettet forvaltningen og/eller politikere. Dette drejer sig f.eks. om indstillinger til PPR, ressourcepædagog, referater fra tværfaglige samarbejds møder, samt dokumentation ifm. underretninger på børn.

Sidstnævnte forhold vedrørende underretninger udgør mellem 0,02 pct. og 0,3 pct. af den samlede tidsanvendelse på tværs af de syv besøgs kommuner. I den forbindelse oplever pædagogerne i flere kommuner dobbelt og unødigt arbejde i forbindelse med udarbejdelse af underretninger samt ved efterfølgende kontakt til forvaltningen. Herudover oplever dagtilbudslederne og det pædagogiske personale at være begrænset af manglende datadeling i forbindelse med underretninger på børn, hvilket kan resultere i unødigt tidsanvendelse på at indhente oplysninger, bekymre sig, samt skrive nye underretninger, fordi de ikke får tilbagemeldinger.

Vurdering af dokumentation ifm. det enkelte barns betydning for tidsanvendelsen

Dokumentationsindsatsen, særligt ift. det enkelte barn, vurderes i høj grad enstrenget i sin anvendelse, og nyttiggørelsen af dokumentation vurderes størst, når den er en integreret del af den pædagogiske praksis, og den anvendes aktivt i dialog med relevante aktører: Ku-

legravningsanalysen viser, at kommuner, der formår at skabe sammenhæng i dokumentationsindsatsen, så dokumentation produceres med udgangspunkt i en flerstrengt anvendelse, i højere grad formår at nyttiggøre dokumentationen lokalt, hvor den produceres, samt lykkes med at anvende den aktivt i samarbejdet med relevante aktører, f.eks. forvaltningen eller forældre. Personalet kan eksempelvis anvende faglige trivsels- og vurderingsværktøjer som Kompetencehjulet, Børnelinealen eller Tidlig Opsporing (TOPI) til at målrette de pædagogiske aktiviteter med udgangspunkt i de enkelte børns behov, mens disse værktøjer samtidig kan anvendes som dokumentation ifm. det pædagogiske tilsyn, samt til dokumentation over for forældre ved forældresamtaler. Dette medfører øget lokal nyttiggørelse, hvilket resulterer i større meningsfuldhed blandt det pædagogiske personale, da dokumentationen opfattes understøttende for den pædagogiske praksis og ikke som et unødigt ressourceforbrug. I nogle kommuner er dokumentationspraksis eksempelvis integreret i dialogen med PPR om planlægningen af pædagogiske aktiviteter for børn med særlige behov, i dialogen med skolen ifm. samarbejdet om overgange, eller i dialogen med forvaltningen ifm. tilsyn. Rambøll/QVARTZ vurderer, at en mere sammenhængende dokumentationsindsats, der fokuserer på flerstrengt anvendelse af dokumentationen, kan resultere i mere tidseffektiv dokumentation, som kan frigøre tid for medarbejderne.

Kommunikation med forvaltningen ift. underretninger og indstillinger opfattes nogle steder som uklar og kan føre til mere dokumentation: Det er oftest lederen eller pædagogerne i dagtil-

buddet, der har ansvaret for at lave indstillinger vedrørende børn med særlige behov, f.eks. til PPR, ressourcepædagog, eller talepædagog. I flere kommuner er der en oplevelse af, at kommunikationen fra forvaltningen ifm. indstillinger er uklar og uigennemsigtig. Dagtilbuddene oplever også, at der kan være dobbelt dokumentation i forbindelse med indstillinger, hvis et barn skal indstilles til flere forskellige tilbud. Rambøll/QVARTZ vurderer, at processen for indstillinger til børn med særlige behov kan forenkles, så der undgås unødigt og dobbelt dokumentation.

Muligheder for datadeling kan forbedres: Der observeres desuden en risiko for dobbeltdokumentation ifm. underretninger på børn, jf. afsnit 4.3 om regulering. Problemstillingen skal ses i lyset af, at der i udredningsfasen er tavshedspligt, hvilket besværliggør informationsdelingen mellem dagtilbud og forvaltning. Det kan medføre frustrationer og bekymringer blandt personalet i dagtilbud, som har behov for at vide, hvilke indsatser der sættes i gang vedrørende det pågældende barn. Det observeres dog også, at det kan medføre, at dagtilbuddet laver en underretning på det samme barn mere end én gang. Rambøll/QVARTZ vurderer i den forbindelse, at processen for underretninger kan forbedres gennem bedre muligheder for tværfaglig informationsdeling.

4.4.4 Dokumentationsopgaver ifm. pædagogisk arbejde på børnegruppeniveau

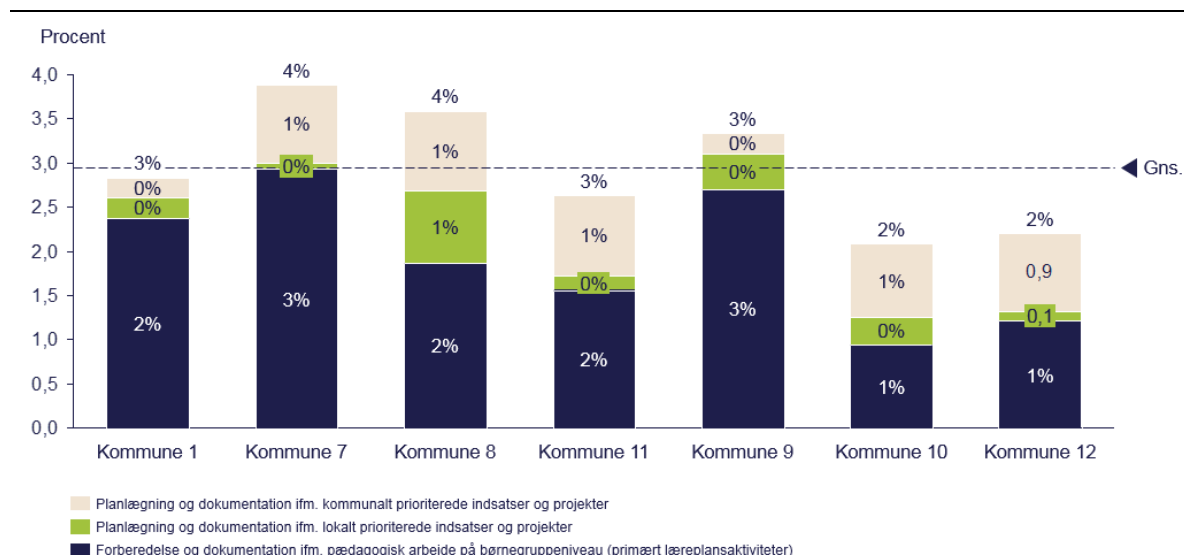
Medarbejderne i dagtilbuddene bruger mellem 2,1 pct. og 3,9 pct. af deres arbejdstid på *dokumentation ifm. pædagogisk arbejde på børnegruppeniveau* på tværs af de syv besøgs kommuner. Heraf driver dokumentation og evaluering af pædagogiske læreplansaktiviteter størstedelen af tiden, svarende til

mellem 1 pct. og 2,9 pct. af arbejdstiden. I denne tidsanvendelse indgår imidlertid også i mindre grad dokumentation i form af dagligdagsbeskrivelser samt beskrivelser og vurderinger af børnemiljø, f.eks. gennem DCUM Dagtilbudstermometer.

Dokumentationen af pædagogiske aktiviteter på børnegruppeniveau er primært målrettet det pædagogiske personale ift. planlægning og prioritering i den pædagogiske praksis, til forældre som skriftlig dokumentation på gennemførte aktiviteter og dagligdagsituationer samt til forvaltningen f.eks. som dokumentation ifm. det pædagogiske tilsyn eller som input i den faglige styring.

Det er pædagogerne, der har det overordnede pædagogiske ansvar for forberedelsen og dokumentation af pædagogiske læreplansaktiviteter, hvilket tydeliggøres ved, at størstedelen af pædagogers dokumentationstid sker ifm. pædagogiske aktiviteter på børnegruppeniveau. Forberedelse og dokumentation af læreplansaktiviteter foregår typisk i form af SMITTE-modeller samt forløbs- og temaplaner. Heri beskriver det pædagogiske personale baggrunden for og målsætningerne med det enkelte forløb, hvilke indikatorer børnenes udvikling skal måles efter, hvilke tiltag eller aktiviteter der skal igangsættes for at opnå målsætningerne, samt hvilke kriterier forløbet skal evalueres på. Det pædagogiske personale dokumenterer således typisk både inden igangsættelsen af et nyt læreplansforløb (forberedelse), under forløbet (løbende dokumentation), samt ved forløbets afslutning (evaluering).

Figur 48 Opgørelse af tidsanvendelsen på dokumentation på børnegruppeniveau pr. kommune, pct. 37-timers uge



Note: Forberedelse og dokumentation ifm. pædagogisk arbejde på børnegruppeniveau omfatter 1) Dokumentation ifm. læreplansaktiviteter samt dagligdagsbeskrivelser og børnemiljøvurderinger, og 2) Dokumentation af kommunalt/lokalt prioriterede indsats og projekter. Der tages forbehold for, at nogle dokumentationsopgaver i nogle tilbud er koncentreret på få medarbejdere, og disse medarbejdere ikke i alle tilfælde indgår i analysen, samt usikkerhed i medarbejdernes svar på tidsforbrug ved opgaver, som varetages sjældent, f.eks. underretninger.

Kilde: Workshops, interviews, KRL årsværk og sygefraværdsdata, Rambøll/QVARTZ analyse

Kulegravningsanalysen viser, at der er stor variation på tværs af besøgs kommunerne, ift. hvor tydeligt dokumentationsindsatsen defineres centralt i forvaltningen. Dette medfører, at der er forskelle på, hvor veldefineret omfanget, indholdet og anvendelsen af dokumentation er ift. at understøtte kerneopgaven. Nogle kommunale forvaltninger har eksempelvis besluttet centralt, at et bestemt fagligt redskab skal bruges til at følge op på børns kompetencer (f.eks. Kompetencehjulet eller Rambøll Dialog), mens en anden kommune har lavet fællespædagogiske retningslinjer for arbejdet med den pædagogiske læreplan. I andre kommuner besluttes omfanget og anvendelsen af dokumentation i højere grad decentralt i de enkelte dagtilbud.

Den manglende tydelighed eller villighed til at fastsætte centrale retningslinjer for omfanget og anvendelsen af dokumentation er dog et bevidst valg i disse kommuner ud fra den præmis, at det skal beslutes og give mening lokalt. Kulegravningsanalysen viser i den forbindelse, at der kan være fordele

ved en kommunal tydeliggørelse af dokumentationsindsatsen i form af veldefinerede rammer og fokus, hvilket kan skabe fokus og sætte retning for dagtilbuddenes tidsanvendelse på dokumentation. En forudsætning herfor er imidlertid, at det forankres lokalt, så dokumentationen opfattes meningsfuld i det enkelte dagtilbud.

Det store kommunale og/eller lokale råderum til at fastsætte krav til data og dokumentation medfører desuden, at dagtilbuddene i nogle kommuner bruger lang tid på dokumentation ifm. kommunalt og/eller lokalt prioriterede projekter og indsatser. Således optager dokumentationskrav i relation til kommunale/lokale projekter mellem 0,5 pct. og 1,7 pct. af den samlede arbejdstid (jf. figur 48 ovenfor). Nogle kommuner har eksempelvis prioriteret, at alle dagtilbud skal certificeres som naturbørnehaver, der har særligt fokus på at inddrage naturen i den pædagogiske praksis, mens nogle børnehaver i enkelte kommuner har valgt at certificere sig som idrætsbørnehaver med særligt fokus på motorik og bevægelse. Med disse certificeringer følger nogle særlige dokumentationskrav, primært ift. gennemførte læringsaktiviteter på børnegruppeniveau. Observationer i flere af besøgs kommunerne viser imidlertid, at denne dokumentation ikke altid vurderes hensigtsmæssig af lederen eller det pædagogiske personale, da der er en opfattelse af, at dagtilbuddet dobbeltdokumenterer. Dette skyldes, at lederne og pædagogerne ikke kan genbruge de samme skemaer til dokumentation af de kommunalt eller lokalt prioriterede projekter, som i forvejen anvendes til dokumentation på læreplansaktiviteter.

Vurdering af dokumentation ifm. pædagogisk arbejde på børnegruppeniveaus betydning for tidsanvendelsen

En kommunal tydeliggørelse af dokumentationsindsatsens omfang, indhold og anvendelse kan skabe retning og fokus, samt spare ressourcer: Kulegravningsanalysen viser, at der i flere dagtilbud savnes klarere rammer for indhold og omfang af dokumentationsopgaverne samt bedre muligheder for faglig sparring og refleksion om anvendelsen heraf. Der findes i dag en række forskellige praksisser for, hvordan institutioner evaluerer læreplanstemaerne, mens omfanget varierer meget mellem institutioner og kommuner. Rambøll/QVARTZ vurderer i denne forbindelse, at en fælles tydeliggørelse, eksempelvis vedrørende forberedelse og dokumentation på de pædagogiske læreplanstemaer, kan skabe retning og fokus for det pædagogiske personale i dagtilbuddene. Det kan spare ressourcer gennem mere effektiv dokumentationstid, hvor dokumentationsopgaver i højere grad tænkes sammen i en fælles struktur og flerstrengt anvendelse.

Dokumentation på kommunalt eller lokalt prioriterede projekter vurderes uhensigtsmæssig, når dokumentationen heraf ikke er en integreret del af den generelle dokumentationsindsats ifm. de pædagogiske læreplansaktiviteter: Kulegravningsanalysen viser, at dokumentationen af forløb og aktiviteter ifm. kommunalt eller lokalt prioriterede projekter, f.eks. i dagtilbud med særligt fokus på naturen, eller på motorik og bevægelse, kan resultere i ny dokumentation. Dette skyldes, at dagtilbuddene ofte ikke kan genbruge den dokumentation, de i forvejen udarbejder i forbindelse med planlægningen og dokumentationen på den pædagogiske læreplan, da der er særlige dokumentations-skemaer og -krav forbundet med denne type projekter. Rambøll/QVARTZ vurderer derfor, at uhensigtsmæssig dokumentationstid kan frigøres ved at genbruge den dokumentation, der udarbejdes ifm. læreplansaktiviteter, til dokumentation af aktiviteter ifm. kommunalt og lokalt prioriterede projekter.

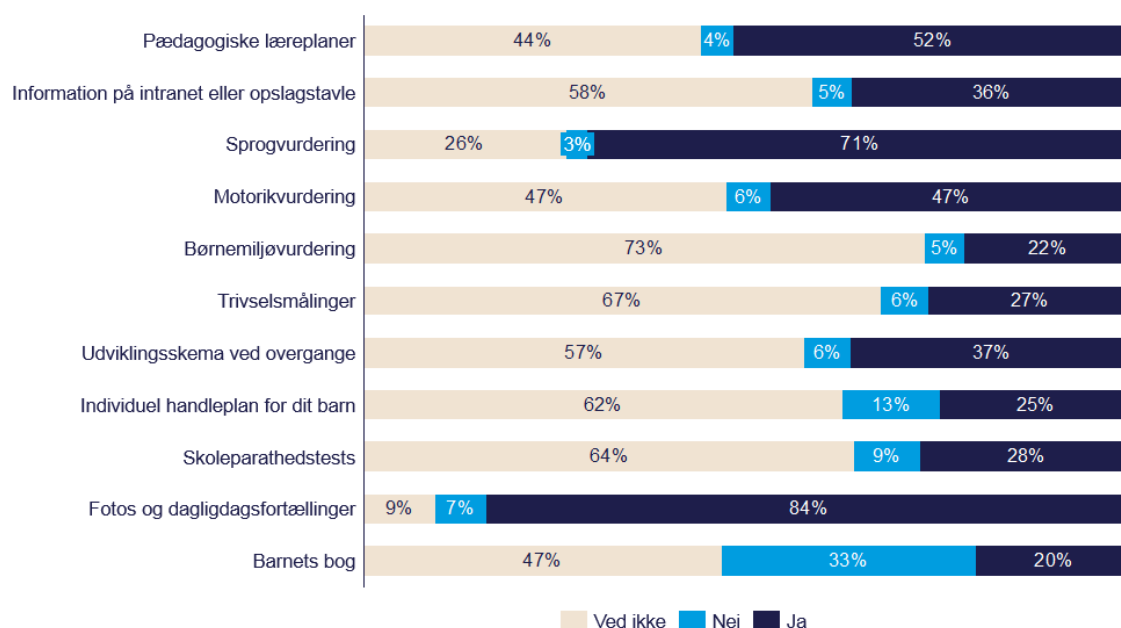
4.4.5 Dokumentation ifm. forhold vedr. administration og personale samt information til forældre

Kulegravningsanalysen viser, at medarbejderne i dagtilbud i gennemsnit bruger mellem 0,2 pct. og 1,5 pct. af deres arbejdsuge på *dokumentation vedrørende administrative forhold, personaleforhold samt information til forældre*. Denne type dokumentation omfatter bl.a. økonomi- og budgetopfølgninger, APV, indberetning af sygefravær og løn, som er målrettet ledelsen eller personalet i dagtilbud, samt forvaltningen som input i den driftsmæssige styring. Det er primært lederen, der varetager disse dokumentationsopgaver. Langt størstedelen af denne tidsanvendelse (mellem 0,2 pct. og 1,4 pct.) omhandler imidlertid information til forældre, f.eks. i form af nyhedsbreve til forældre, forældretilfreds-hedsundersøgelser, upload af billeder og fortællinger på intranet, mv. Disse opgaver varetages primært af lederen og pædagogerne, mens pædagogmedhjælper- og assistenter kun i mindre grad bruger tid

på dette. For dagplejere omfatter denne type dokumentation primært dokumentation ifm. koordinering af gæstebørn, ferier, mv. med dagplejepædagogen på forvaltningen.

Tidsforbruget relateret til at informere og dokumentere over for forældre kom også til udtryk i kommunebesøgene. Her har det pædagogiske personale i dagtilbuddene generelt en opfattelse af en høj efterspørgsel efter dokumentation fra forældre, primært ift. de gennemførte aktiviteter i dagligdagen. For at afdække eventuelle variationer i omfanget af dokumentation til forældre på tværs af kommuner, har vi adspurgt forældrene i fire af de otte besøgs kommuner, bl.a. omkring hvilke dokumentationstyper, deres barns dagtilbud benytter sig af, samt hvor tit de modtager information og dokumentation, jf. hhv. figur 49 og 50 nedenfor.

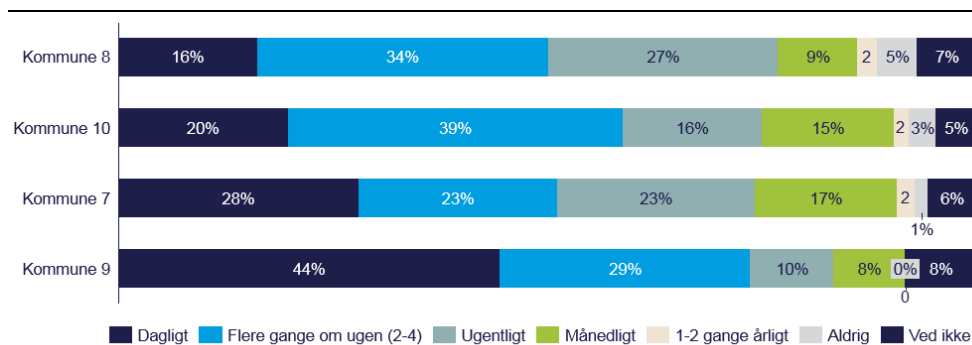
Figur 49 Hvilke former for dokumentation benytter dit barns dagtilbud?



Note: Vi har spurgt ind til de dokumentationstyper, som dagtilbud benytter sig af/kan benytte sig af i forbindelse med samarbejdet med forældre. De forældre, der har svaret "ved ikke", har således enten svaret dette, fordi dagtilbuddet ikke benytter sig af denne dokumentationstype, eller fordi dokumentationstypen ikke er blevet anvendt af dagtilbuddet i samarbejdet med den pågældende forælder. N: 548 forældre
Kilde: Rambøll/QVARTZ survey til forældre i fire kommuner.

Resultaterne viser, at de mest benyttede dokumentationstyper (ifølge forældrene) er fotos og dagligdagsfortællinger (enten via intranet eller på opslagstavle) samt de statslige dokumentationskrav om den pædagogiske læreplan og sprogvurderinger. Førstnævnte er i tråd med en generel hovedobservation fra kommunebesøgene om, at der er en stor efterspørgsel på dokumentation fra forældrene. Dette ses også ved, at gennemsnitligt 62 pct. af forældrene foretrækker at få information/dokumentation om deres barns dagligdag over intranettet eller på opslagstavle. Dette matches af, at gennemsnitligt 57 pct. af forældrene rent faktisk modtager information/dokumentation på intranet eller opslagstavle dagligt eller flere dage om ugen, mens 20 pct. modtager ugentligt, jf. appendiks 5.11. Kulegravningsanalysen viser imidlertid store forskelle i dagtilbuddenes skriftlige dokumentation over for forældre, både ift. hvor tit dagtilbuddene dokumenterer, samt hvorvidt dokumentationen foregår digitalt eller ej, jf. figur 50 nedenfor.

Figur 50 Hvor ofte bliver du informeret om dit barns dagligdag enten via intranet eller opslagstavle?



Vi har spurgt forældrene, hvor tit de modtager information eller dokumentation om deres barns dagligdag gennem hhv. dialog med personale, planlagte statusamtaler, opdateringer på intranettet eller opslagstavle, nyhedsbreve, dialog med andre forældre, anden form for kommunikation (f.eks. e-mail eller tlf.).

Note: N: Kommune 8 (130), Kommune 10 (228), Kommune 7 (139), Kommune 9 (72).

Kilde: Survey til forældre i fire kommuner

Her ses det, at 50 pct. af forældrene i Kommune 8 modtager dokumentation om deres barns dagligdag på intranet eller opslagstavle dagligt eller flere gange om ugen, mens dette gælder for næsten 75 pct. af forældrene i Kommune 9. Samtidig er der ikke stor forskel på tværs af kommuner, ift. forældres tilfredshed med hyppigheden af dokumentation. Dette indikerer, at de kommuner, som i mindre grad dokumenterer til forældre dagligt, stadig lever op til forældrenes efterspørgsel efter dokumentation.

Vurdering af betydningen af dokumentation vedr. administration, personale og information til forældre for tidsanvendelsen

Dokumentation til forældre om de daglige aktiviteter foretages generelt både på intranettet og på opslagstavle, hvilket vurderes at resultere i unødigt tidsanvendelse for personalet:

Kulegravningsanalysen viser, mange dagtilbud dobbeltdokumenterer til forældre, både i form af billeder og dagligdagsfortællinger på intranettet, og fysisk på opslagstavlen. Ifølge det pædagogiske personale bunder denne dobbeltdokumentation i, at mange forældre ikke benytter sig af intranettet. Nogle kommuner har imidlertid besluttet kun at dokumentere på intranet, hvilket samtidig har haft en positiv effekt på tidsanvendelsen for videregivelse af information mundtligt til forældre, jf. afsnit 4.6.1 om forældresamarbejde. Rambøll/QVARTZ vurderer derfor, at et større fokus på at samle informationen og dokumentationen til forældre på én platform (f.eks. intranettet) og at fokusere dokumentationsindsatsen ved en lavere kadence kan medvirke til at nedbringe tidsanvendelsen på dokumentation uden at medføre forringelser i forældretilfredsheden. Denne vurdering er udfoldet i nedenstående loven praksis.

Lovende praksis (C) || Lavere kadence på dokumentation til forældre på læreplanstemaer

Nogle tilbud formår at genbruge den information, de udarbejder til forældrene, i den generelle dokumentation på læreplanstemaer f.eks. ifm. tilsyn og har reduceret kadencen for hvor ofte forældre modtager information om, hvordan de daglige aktiviteter knytter sig til den pædagogiske læreplan. Eksempelvis udarbejder et dagtilbud nyhedsbreve til forældre, som er udformet på en sådan måde, at de kan sættes direkte ind i årshjulet og dermed bruges som dokumentation for, hvordan tilbuddet lever op til de pædagogiske læreplanstemaer. Et andet tilbud udarbejder ét halvårligt nyhedsbrev, der går i dybden med det seneste halve års aktiviteter og deres relation til læreplanstemaerne, og kan dermed fokusere på billedopdateringer med stort set ingen tekst i dagligdagen, som er mindre tidskrævende.

Anvendelsen af papirskemaer i dagplejen til at koordinere gæstebørn, ferier, mv. kan resultere i dobbeltregistrering: Kulegravningsanalysen viser, at dagplejere i høj grad benytter papirskemaer til at koordinere gæstebørn, ferier, mv. med dagplejepædagogen i forvaltningen. Rambøll/QVARTZ vurderer, at dette resulterer i dobbeltregistrering, fordi skemaerne skal indtastes på computer efterfølgende.

Det er forvaltningen (dagplejepædagog/sekretær), som står for denne efterfølgende registrering. Der er desuden stor variation i dagplejernes digitale kompetencer, hvilket i nogle tilfælde vurderes at afholde dagplejerne fra at benytte digitale løsninger. Rambøll/QVARTZ vurderer, at der med fordel kan ske en digitalisering af dagplejens koordinations af gæstebørn, ferie, kurser, mv.

4.4.6 Forbedringsforslag

På baggrund af kulegravningsanalysen kan det konkluderes, at der er et potentiale for et større fokus på at strukturere og integrere dokumentationen i den pædagogiske praksis samt i højere grad at anvende dokumentationen til flere formål frem for til enkelte formål. Herudover anbefales det at styrke arbejdet med den pædagogiske læreplan gennem en større grad af tydelighed ift. omfanget, anvendelse og indholdet af dokumentationen af forløb og temaer. Rambøll/QVARTZ vurderer desuden, at der er et stort potentiale i at øge brugen af mobile devices og at forbedre processen for underretninger gennem bedre informationsdeling mellem dagtilbud, forvaltning og øvrige relevante aktører.

Inden for området *mindre dokumentation* (se figur 51A og 51B) fremsættes, på baggrund af ovenstående vurderinger, seks anbefalinger til forbedringer, som samlet vil kunne øge *ATA-tiden* med ~0,2-0,4 procentpoint. Dette svarer til at flytte ~120-220 årsværk til den pædagogiske kerneopgave. I lønkroner er det ~60-100 mio. kr. årligt svarende til ~6-10 pct. af omkostningsbasen på ~1,0 mia. kr.

Figur 51A Forbedringsforslag || Dokumentation (1/2)

Forslag	Hovedobservationer	Vurdering	Forslag (løftestænger)	Potentiale
<p>2.1 - Optimer og fokuser skriftligt arbejde ifm. kommunale mål og indsats gennem bevidst og systematisk brug af data og dokumentation</p>	<ul style="list-style-type: none"> De fleste kommuner indfører egne kommunale mål, indsatsområder og/eller pejlemærker, som dagtilbud skal opfylde i tillæg til de nationale læreplanstemaer. En række institutioner tilrettelægger og gennemfører alligevel forløb med børnene, der dækker både nationale og kommunale prioriteter, men skal efterfølgende afrapportere på dem særskilt. 	<ul style="list-style-type: none"> Dokumentation på kommunalt eller lokalt prioriterede projekter vurderes uhensigtsmæssig, da der er en risiko for dobbeltdokumentation. Rambøll/QVARTZ vurderer, at uhensigtsmæssig dokumentationstid kan frigøres ved at genbruge den dokumentation, der udarbejdes ifm. læreplansaktiviteter, til dokumentation af aktiviteter ifm. kommunalt og lokalt prioriterede projekter. 	<ul style="list-style-type: none"> Tag aktivt stilling til behovet for dokumentation ved igangsættelse af nye projekter og muligheden for at genbruge eksisterende dokumentation. Ensrret dokumentationskrav for kommunale projekter ved f.eks. at anvende eksisterende dokumentation på læreplanstemaer og handleplaner. Harmoniser evalueringsparametre ved at kommunale pejlemærker og mål sammentænkes og afrapporteres sammen med læreplanen. 	<p>59-83 Årsværk</p> <p>32-44 Mio. kr.</p>
<p>2.2 - Systematiser lokal evalueringsmetode for læreplanstemaer gennem idékatalog med inspirationspraksisser</p>	<ul style="list-style-type: none"> Der findes i dag en række forskellige praksisser for dagtilbud til at evaluere læreplanstemaerne på, og omfanget varierer meget på tværs af dagtilbud og kommuner. Der er desuden store forskelle i, hvordan dagtilbuddene formår at nyttiggøre evalueringerne til kvalitetsudvikling af den pædagogiske praksis, og nogle steder er der tvivl blandt personalet om, hvad evalueringerne anvendes til. 	<ul style="list-style-type: none"> Rambøll/QVARTZ vurderer, at en fælles tydeliggørelse, eksempelvis vedrørende forberedelse, dokumentation og evaluering af de pædagogiske læreplanstemaer, kan skabe retning og fokus for det pædagogiske personale i dagtilbuddene. Det kan spare ressourcer gennem mere effektiv dokumentationstid, hvor dokumentationsopgaver i højere grad tænkes sammen i en fælles struktur og flerstrengt anvendelse. 	<ul style="list-style-type: none"> Opkvalificér forvaltning til at være sparringspartner for dagtilbuddene om processen med at vælge, implementere og benytte en evalueringsmetode i praksis, der er værdiskabende og lokalt forankret i tilbuddet. Udbred inspirationskatalog over praksisser og gode redskaber, således at dagtilbud af forskellig størrelse kan søge inspiration i forskellige måder at tilrettelægge deres egen praksis på. 	<p>Kvanti- ficeres ikke</p>

Note: Potentialer er opgjort som bruttopotentiale og inkluderer ikke eventuelle investeringsomkostninger

Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

Figur 51B Forbedringsforslag || Dokumentation (2/2)

Forslag	Hovedobservationer	Vurdering	Forslag (løftestænger)	Potentiale
2.3 – Forenkling af processen ifm. ressourceansøgninger til børn med særlige behov	<ul style="list-style-type: none"> Pædagogisk personale oplever dobbelt og unødigt arbejde i forbindelse med udarbejdelse af indstillinger til talepædagog, motorikpædagog mv. samt ved efterfølgende kontakt til visitationen. Der udfyldes forskellige skemaer med nogle af de samme informationer, mens flere informationer gives både mundtlig og skriftligt. En stor del af det pædagogiske personale oplever desuden, at det er tidskrævende at udtrykke sig klart nok skriftligt 	<ul style="list-style-type: none"> Rambøll/QVARTZ vurderer, at processen for indstillinger til børn med særlige behov kan forenkles, så der undgås unødigt og dobbelt dokumentation. 	<ul style="list-style-type: none"> Optimér og ensret skemaer til PPR og socialforvaltningen ifm. visitation og ansøgninger. Tillad at der indsendes videodokumentation eller udtalelse fra pædagoger i stedet for skriftlig beskrivelse af barnets adfærd eller problem. Måret skema mod børn 0-6 år og inkluder kun spørgsmål relevante for denne aldersgruppe, så der ikke bruges unødigt tid på irrelevante spørgsmål. Reducer omfang af påkrævet dokumentation ved fornyelse af ansøgning 	<p>14-26 Årsværk</p> <p>7-14 Mio. kr.</p>
2.4 – Optimér proces for underretninger gennem bedre informationsdeling	<ul style="list-style-type: none"> Tilbuddene oplever på flere områder at være begrænset af manglende datadeling og bruge unødigt tid på at indhente informationer, bekymre sig og skrive nye underretninger, fordi de ikke har hørt noget tilbage på det første. Det kan medføre frustrationer og bekymringer blandt personalet i dagtilbud, som har behov for at vide, hvilke indsatser der sættes i gang vedrørende det pågældende barn. 	<ul style="list-style-type: none"> Rambøll/QVARTZ vurderer, at processen for underretninger med fordel kan forbedres gennem bedre muligheder for tværfaglig informationsdeling. 	<ul style="list-style-type: none"> Giv klar kommunikation fra forvaltning til de forskellige dagtilbud, socialrådgivere mv., om hvilke informationer der må deles på tværs vedr. underretninger. Blandt andet at dagtilbud har krav på at modtage ikke blot en kvittering for modtagelse, men også en orientering om hvorvidt kommunen har iværksat en undersøgelse eller foranstaltninger. 	<p><1 Årsværk</p> <p><1 Mio. kr.</p>
2.5 – Øg brug af mobile devices ifm. dokumentation	<ul style="list-style-type: none"> Det er forskelligt fra tilbud til tilbud, hvor udbredt brugen af tablets er. I mange tilbud har man tablet tilgængelig, men det varierer, hvor meget de anvendes, og hvor mange ansatte der er pr. tablet. Nogle steder bliver der givet udtryk for, at det kan være svært at bruge tablets til dokumentation, fordi der ikke er én pr. ansat. Andre steder bliver der givet udtryk for, at man som personale godt kunne være bedre til at bruge dem. 	<ul style="list-style-type: none"> En øget brug af mobile devices til dokumentation vurderes at kunne øge ATA-tiden gennem større inddragelse af børnene i dokumentationsopgaverne. Potentialet for digitalisering af dokumentationstiden sammen med børn er dog størst for børn i alderen 3-6 år, da vuggestue- og dagplejebørn i mindre grad er gearet til at samles omkring et mobile device. 	<ul style="list-style-type: none"> Udbred mobile devices gennem investering, hvor nødvendigt. Understøt brugen med den rette software ved at sørge for tilgængelighed af de rette apps eller den rette software, som er understøttende for den ønskede dokumentation (f.eks. brug af Word) og gør det muligt at afrapportere i tablet-format. Undervis i brugen af mobile devices, så medarbejderne har de rette kompetencer til at benytte mobile devices og forstår potentialet gennem undervisning i brugen af dem. 	<p>42-105 Årsværk</p> <p>17-43 Mio. kr.</p>
2.6 – Digitaliser dagplejens koordineringen af gæstebørn, ferie, mv.	<ul style="list-style-type: none"> Dagplejere benytter i stor grad papirskemaer til at koordinere gæstebørn, ferier, mv. med dagplejepædagog. Der er desuden stor variation i dagplejernes digitale kompetencer, som i nogle tilfælde afholder dagplejerne fra at benytte digitale løsninger. 	<ul style="list-style-type: none"> Rambøll/QVARTZ vurderer, at dette resulterer i dobbeltregistrering, fordi skemaerne skal indtastes på computer efterfølgende. Det er forvaltningen (dagplejepædagog/sekretær), som står for dette. 	<ul style="list-style-type: none"> Gør skemaer og blanketter som dagplejerne bruger til at indberette gæstebørn, ferie mv. digitale. For at sikre at dagplejerne kan benytte et nyt digitalt system kræves kompetenceudvikling og forklaring af potentialet ved digital registrering. 	<p>Kvantificeres ikke</p>

Note: Potentialer er opgjøret som bruttopotentiale og inkluderer ikke eventuelle investeringsomkostninger
 Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

4.5 Sammenhængende og effektiv styring på dagtilbudsområdet

STYRING || Sammenhængende og effektiv styring afhænger af sammenhængen mellem styringsredskaber og kerneopgaven, incitamentsstrukturer samt den lokale ledelsesmæssige prioritering.

Kulegravningsanalysens hovedobservationer:

- Den statslige regulering på området giver kommunerne et stort prioriteringsrum, når det kommer til valg af styringsredskaber.
- Kommunernes valg af styringsredskaber er generelt præget af stor variation. Den største ensretning findes i forhold til, hvordan kommunerne vælger at styre økonomi. Den driftsmæssige og faglige styring er derimod præget af væsentlig variation.
- Kommunernes tilgang til styring af økonomien er generelt karakteriseret ved et fokus på budgetoverholdelse og produktivitet. Kommunernes styringsmodeller har således fokus på en tæt sammenhæng mellem aktivitetsniveau og ressourcetildeling samt decentralt budgetansvar med frihedsgrader og incitament for de budgetansvarlige dagtilbudsledere til at optimere produktivitet i forhold til at sikre budgetoverholdelse. I forhold til effekt og effektivitet, så er der omvendt en lav grad af sammenhæng mellem ressourcetildeling og leveret kvalitet og effekt. Det indebærer, at ansvaret for at sikre effekt og effektivitet i relativt høj grad forventes løftet af de lokale tilbudsledere (de budgetansvarlige) indenfor de økonomiske rammer frem for at være styret gennem direkte koblinger og økonomiske incitamentsstrukturer.
- I forhold til den øvrige driftsmæssige styring viser analysen, at der er væsentlige forskelle i tilgange til forhold som målstyring og anvendelse af tilsyn, ligesom der i den faglige styring af kerneopgaven/den pædagogiske praksis ses en stor variation i de kommunale tilgange. Samtidig kan der i forhold til alle områder identificeres best-practice-eksempler, som tydeliggør tilgange til at frigøre tid til kerneopgaven.

Vurdering af praksis og udfordringer på området:

- Kommunerne sikrer et relevant fokus på budgetoverholdelse og produktivitet i økonomistyringen af området ved at kombinere en aktivitetsbaseret økonomistyring med en høj grad af decentralt budgetansvar. Dette forener et hensyn til budgetoverholdelse og sammenhæng mellem aktivitet og ressourcer med det lokale råderum for tilrettelæggelsen af den pædagogiske praksis.
- Der vil for en del kommuner være et tids- og styringsmæssigt potentiale knyttet til en tættere integration af styringsredskaber med særlig fokus på kobling mellem rammesættende og retningsangivende styringsredskaber samt de konkrete faglige styringsredskaber.
- Arbejdet med overgange fra dagtilbud til skole kan generelt systematiseres yderligere med et fokus på at sikre et fælles sprog og fælles tilgang, således der sikres en nyttiggørelse af den indsats, som dagtilbud leverer i forhold til overgangen til skole.
- Den faglige dokumentationsindsats er stigende, og bør følges af et tilsvarende fokus på anvendelse og nyttiggørelse af data og dokumentation på individ, dagtilbuds og kommuneniveau.
- De lokale tilbudslederes prioritering og kapacitet til at anvende styringsredskaber er afgørende for styringsredskabernes nyttiggørelse for frontpersonalet. Derfor bør der fokuseres på at understøtte ledelsen i at anvende og prioritere styringsredskaber, særligt i forhold til forbedret ressourceudnyttelse (f.eks. i form af lavere sygefravær og mere personalekontinuitet) og styrket pædagogisk praksis (f.eks. gennem en tydelig kobling af evt. kommunal målstyring, politik og strategi med den lokale pædagogiske læreplan og anvendelse af vurderingsredskaber).

I dette afsnit beskrives kulegravningsanalysens hovedobservationer, vurderinger og forbedringsforslag relateret til styring på dagtilbudsområdet.

4.5.1 Baggrund og rammer for styring på dagtilbudsområdet

På dagtilbudsområdet giver den statslige regulering et væsentligt råderum for kommunal styring vedrørende forhold som ressourceanvendelse, organisering, aktiviteter og kvalitet. Der er dermed også et stort råderum i forhold til den kommunale tilrettelæggelse og valg af styringsredskaber.

Styringen af dagtilbudsområdet i den enkelte kommune er sammensat og påvirket af en lang række forhold. Styringen af dagtilbudsområdet er for det første i høj grad præget af de styringsmæssige valg, prioriteringer og tradition i den enkelte kommune. Men det sker samtidig inden for de rammer, som den statslige regulering sætter i forhold til (i) mulige dagtilbudstyper (dagpleje og daginstitutioner, samt kommunale, selvejende eller private ejerforhold) samt (ii) deres driftsmæssige og faglige opgaver (f.eks. budgetlov, tilsyn, pædagogiske læreplaner og sprogvurdering). Dertil kommer betydningen af demografiske, geografiske og økonomiske forhold, som kan skabe særlige styringsmæssige behov og prioriteter, ligesom den ledelsesmæssige kapacitet til at anvende og nyttiggøre styringstilgang og redskaber er en central faktor.

Alle disse forhold påvirker, hvordan de enkelte styringsredskaber fungerer i en samlet styringskæde og i sammenhæng med hinanden, samt hvordan de påvirker medarbejdernes tidsforbrug.

Det gør den kommunale styring af området særligt interessant, da netop de kommunale valg og nyttiggørelse af styringsredskaber samtidig kan formodes at have en væsentlig betydning for frontpersonalets tidsanvendelse, og den indsats, kvalitet og resultater, som dagtilbudsområdet skaber i den enkelte kommune.

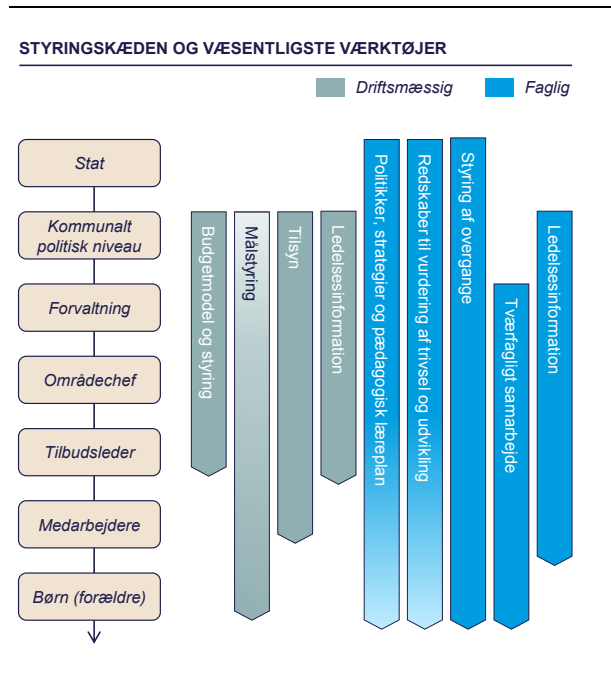
De styringsredskaber, som indgår i analysen fremgår af figur 52.

Driftsmæssige styringsredskaber omhandler kommunens valg af budgetmodel og budgetstyring, aftalestyring, tilsyn samt driftsmæssig ledelsesinformation. Faglige styringsredskaber omhandler politikker, strategier, pædagogiske læreplaner, styring af overgange, redskaber til vurdering af trivsel og udvikling modeller for tværfagligt samarbejde samt faglig ledelsesinformation. Selvom de enkelte styringsredskaber i det følgende beskrives og gennemgås enkeltvis, skal det bemærkes, at analysen også har fokus på mulige gensidige afhængigheder, påvirkning og sammenhænge mellem de enkelte styringsredskaber.

Af figuren fremgår ligeledes, hvor de enkelte styringsredskaber udspringer (fra stat eller kommunalt niveau), og hvordan de enkelte styringsredskaber potentielt påvirker de forskellige led i styringskæden fra lovgivningen for ultimativt at regulere adfærd blandt velfærdsmedarbejderne. For at afgrænse analysen af styringen på dagtilbudsområdet er det valgt at fokusere analysen på udvalgte, centrale styringsredskaber i forhold til driftsmæssig og faglig styring.

I de følgende afsnit vil de enkelte styringsredskaber blive analyseret og vurderet i forhold til variation i styringsmæssige valg og nyttiggørelse af medarbejdernes tidsanvendelse. I appendiks 5.10.2 er enkelte styringsredskaber beskrevet i detaljer i forhold til de formål, de har, og de mulige variationer, der er med udgangspunkt i eksemplerne fra besøgstkommunerne.

Figur 52 Styringskæden for dagtilbudsområdet



Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

4.5.2 God driftsmæssig styring på dagtilbudsområdet

På dagtilbudsområdet anvendes en række driftsmæssige styringsredskaber for at sikre, at tilbuddene leverer de ydelser og lever op til de forpligtelser, som både lovgivningsmæssigt er pålagt dem og kommunalpolitisk prioriteret indenfor dagtilbudsområdet.

De mest centrale af disse driftsmæssige styringsredskaber er:

- budgetmodeller og budgetstyring, der omhandler fastlæggelse af ressourcetildelingsprincipper og principper for ressourceanvendelse samt økonomistyring og opfølgning,
- målstyring, der omhandler fastlæggelse af principper for opstilling og implementering af aftaler om mål for dagtilbudsområdet,
- tilsyn, der omhandler fastlæggelse af måder for hvordan myndighedstilsyn tilrettelægges og gennemføres,
- samt driftsmæssig ledelsesinformation, der vedrører den løbende information, som stilles til rådighed for aktører på dagtilbudsområdet i forhold til at sikre overblik og styring af den grundlæggende drift.

På baggrund af kulegravningsanalysens resultater, viser figur 53, de overordnede træk og karakteristika, som der er identificeret i forhold til god driftsmæssig styring på tværs af besøgs kommunerne, og som altså kan fremhæves som en hensigtsmæssig anvendelse af disse driftsmæssige styringsredskaber.

Det drejer sig for det første om, budgetmodel og budgetstyring sikrer gode rammer for budgetoverholdelse, høj produktivitet og sammenhæng mellem aktivitetsbehov og ressourcefordeling. Dernæst drejer det sig om at sikre et mål- og aftalesystem, som skaber en fælles strategisk retning i den enkelte kommunens indsatser og løbende udvikling af dagtilbudsområdet. Samtidigt handler det om sikre et effektivt tilsyn, som dels sikrer en kontrol af efterlevelsen af den statslige regulering og som dels understøtter den løbende organisatoriske udvikling og læring. Endeligt drejer det sig om at sikre adgang til relevant og understøttende ledelsesinformation, som muliggør at de forskellige ledelsesmæssige niveauer i styringskæden understøttes i at varetage deres ledelsesrum i forhold til driftsmæssige forhold bedst muligt.

De enkelte driftsmæssige styringsredskaber er nærmere gennemgået og beskrevet nedenfor i forhold til kommunal variation, afledte konsekvenser og incitamenters samt påvirkning af medarbejdernes tidsforbrug.

- ##### 4.5.2.1 Budgetmodel og styring – med fokus på budgetoverholdelse, produktivitet samt decentral optimering
- Når kommunerne fordeler og styrer økonomien for dagtilbudsområdet sker det typisk i flere trin. Først fastlægges den samlede bevilling til det samlede dagtilbudsområde. Typisk med en eller anden form for regulering i forhold til den demografiske udvikling. Dernæst sker der en fordeling af den samlede økonomi for dagtilbudsområdet til de enkelte dagtilbud, hvor de konkrete principper for, hvordan ressourcer fordeles fra det samlede budget til det enkelte dagtilbud fastlægges. Endelig sker der en fastlæggelse af styringsprincipper i forhold til organisering og varetagelse af budgetansvar for de centrale og decentrale ledere, herunder principper i forhold til ansvar for budgetoverholdelse og budgetopfølgning samt tilbuddenes rammer og frihedsgrader ift. at træffe beslutninger vedrørende disponeringen af de

Figur 53 Eksempler på god driftsmæssig styring

Budgetmodel og styring der sikrer budgetoverholdelse, produktivitet samt decentrale frihedsgrader ift optimering

Målstyring, der sikrer strategisk retning for forhold vedr. effekt, serviceniveau, aktiviteter og ressourceanvendelse

Tilsyn der kontrollerer for lovmedholdenhed samt understøtter organisatorisk læring

Ledelsesinformation der understøtter aktører i styringskæden ift den driftsmæssige styring

Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

tildelte ressourcer. Overordnet er dagtilbudsområdet i de syv besøgskommuner karakteriseret ved følgende hovedtræk:

- En solid aktivitets- og ressourcestyring med tydelige forudsætninger om enhedspriser pr. barn, gennemsigtighed om tildelingskriterier. *Forhold, der understøtter gennemsigtighed om ressourceanvendelse og produktivitet,*
- En generelt høj grad af decentralt budgetansvar og frihedsgrader i forhold til udmøntning af økonomiske ressourcer. *Et forhold, der understøtter et tydeligt og decentralt incitament for at optimere produktivitet i opgaveløsningen,*
- Tydelige og generelt velfungerende redskaber i forhold til at tilpasse det løbende resourceforbrug til det faktiske aktivitetsniveau. *Forhold der understøtter budgetoverholdelse og effektiv fordeling af ressourcer,*
- Generelt en lav grad af kobling mellem ressourcefordeling og mål relateret til kvalitet og effekt. Dog har hovedparten af kommuner i relation til mål vedrørende til tidlig indsats og inklusionsarbejdet en kobling til den ressourcemæssige tildeling. *Forhold der indebærer, at ansvaret for at sikre effekt og effektivitet i relativt høj grad er decentraliseret til de lokale tilbudsledere (budgetansvarlige) frem for at være styret gennem direkte koblinger og incitamentsstrukturer, der skaber sammenhæng mellem målrealisering ift. kvalitet og effekt og ressourcefordeling,*
- I forhold til optimering af personaleresourcen gennem arbejdstilrettelæggelse der f.eks. mindsker sygefravær og vikarforbrug, så viser kulegravningsanalysen, at de decentrale frihedsgrader generelt er høje, men at variationen decentralt i både tilgange og evne til at optimere personaleresourcen samtidigt er varierende. Således viser analysen, at sygefraværet på landsplan er ~6 pct. for pædagoger, medhjælpere/assistenter og dagplejere samt ~4 pct. for dagtilbudsledere, men at det samtidigt varierer mellem kommuner og medarbejdergrupper fra 1 pct. til 14 pct., og at der er en sammenhæng mellem de decentrale budgetansvarliges styrings- og ledelsesmæssigt fokus på området, og et lavt sygefravær.

Kulegravningsanalysen viser med andre ord, at kommunerne generelt har tilvejebragt styringstilgange, som sikrer en tæt sammenhæng mellem aktivitetsniveau og resourceforbrug, samtidig med at dagtilbudslederne har det primære budgetansvar, har relevante muligheder for at varetage ansvar og budgetopfølgning, og generelt har høje frihedsgrader til at udmønte budgettet, fastlægge typen af resourceforbrug og optimere resourceforbruget. Koblingen mellem ressourcestyringen og mål- og resultatstyring er dog for den primære del af budgettet typisk ikke eksplicit fra centralt hold, men derimod i høj grad delegeret til de decentrale budgetansvarlige, som så at sige bærer "hovedansvaret" for at sikre den direkte kobling mellem ressourcer, aktiviteter og effekt.

Vurdering af incitamenter og potentialer ved styringsredskabet

Tæt og relevant kobling mellem ressourcer og aktiviteter sikrer fokus på produktivitet: Rambøll/QVARTZ vurderer, at kommunerne sikrer et relevant fokus på produktivitet i økonomistyringen af området. Det sker ved at kombinere en aktivitetsbaseret økonomistyring med en høj grad decentralt budgetansvar, som forener et hensyn til budgetoverholdelse og sammenhæng mellem aktivitet og ressource med det lokale råderum for tilrettelæggelsen af den pædagogiske praksis. Rambøll/QVARTZ vurderer i forlængelse heraf, at det i den forbindelse er centralt med en løbende opmærksomhed på, at budgetmodeller og budgetstyring indrettes med ressourcefordelingsprincipper således, at det enkelte dagtilbud har relevante muligheder for at håndtere særligt ressourcekrævende børnegruppesammensætning, børn med særlige behov, pludselige udsving i børnetal, langtidssygefravær mv, samt at der sker en kobling til mål og resultatstyringen, således at ansvaret for effekt og effektivitet også fremgår af de fælles kommunale rammer og incitamentsstrukturer og ikke udelukkende et lokalt anliggende.

Stigende grad af økonomisk incitament til at styrke det lokale arbejde med tidlig indsats og forebyggelse: Rambøll/QVARTZ vurderer, at tendensen til en vis decentralisering af budgetansvaret for inklusion og børn med særlige behov skaber et økonomisk incitament til at arbejde med tidlig indsats og forebyggelse lokalt, og kulegravningsanalysen har identificeret en række eksempler på, hvordan der med afsæt i disse midler igangsættes konkrete tiltag i de enkelte dagtilbud. Decentralisering af ansvaret for inklusionsmidler kan medvirke til øget nyttiggørelsen af midler, som eksemplificeret i en af

besøgskommunerne, hvor tilbuddenes større frihed giver en øget fleksibilitet, således at sparring med og fokuserede indsatser håndteret af inklusionspædagoger i højere grad bliver en del af hverdagen.

Behov for redskaber til afbødning af økonomiske og driftsmæssige risici for det enkelte dagtilbud: De tydelige incitamentter skaber særlige økonomiske risici og sårbarhed for det enkelte dagtilbud – og specielt mindre dagtilbud, som i en række kommuner håndteres igennem løbende regulering/tildeling af ekstra midler fra centralt hold såfremt, der er objektive særlige behov til stede (f.eks. sociodemografisk regulering, støtte til børn med særlige behov, barselspuljer, sygefraværspuljer mv.). Rambøll/QVARTZ vurderer i den forbindelse, at det netop er vigtigt at sikre, at en tydelig decentral incitamentsstruktur suppleres med relevante muligheder og redskaber for det enkelte dagtilbud ift. at håndtere særligt ressourcekrævende børnegruppesammensætninger, børn med særlige behov, pludselige udsving i børnetal, og langtidssygefravær mv.

Behov for fokus på muligheder for at optimere personaleressourcer: I forhold til optimering og effektiv styring af personaleressourcen viser kulegravningsanalysen, at der specielt i forhold til nedbringelse af det sygdomsrelateret fravær kan identificeres variation kommunerne imellem. Rambøll/QVARTZ vurderer i den forbindelse, at mens budgetmodeller og budgetstyringsmodeller generelt sikrer gennemsigtighed omkring ressourcefordeling, så er de budgetansvarliges fokus og evne til at nedbringe det sygdomsrelaterede fravær varierende, hvilket skaber et øget behov for fokus på dette område. Der er således i forbindelse med kulegravningsanalysen identificeret flere konkrete eksempler på best-practice der illustrerer forbedringsmuligheder, hvor dagtilbudsledelsen ved at sætte tydelige rammer for sammenhæng mellem det pædagogiske grundlag og den enkelte medarbejders opgaver og bidrag til den pædagogiske praksis, og gennem en fokuseret ledelsesmæssig indsats har formået at nedbringe sygefravær væsentligt, afskaffe særskilte vikarbudgetter og de facto øge den realiserede normering i kraft af det lavere sygefravær.

Budgetmodeller og budgetstyrings påvirkning på medarbejdernes tidsanvendelse

- Budgetmodel- og styring sætter rammer for de normerings- og ressourcemæssige muligheder, og påvirker dermed indirekte frontpersonalets tidsanvendelse.
- Der er generelt set tale om en relativ simpel økonomistyringsopgave, da både indtægter og udgifter er relativt forudsigelige.
- Den høje grad af aktivitetsbaseret tildeling stiller dog øgede krav til de budgetansvarliges økonomistyringskompetencer og tidsforbrug forbundet med økonomistyring i forhold til f.eks. normerings- eller rammestyring, og specielt hyppige budgetopfølgning og budgetreguleringer driver en øget tidsanvendelse.

4.5.2.2 Mål- og aftalestyring med fokus på strategisk retning og sammenhængende værdikæde

Et fokus på målstyring relaterer sig typisk til enten et kommunalpolitisk ønske om en løbende prioritering af den konkrete retning på udviklingen af dagtilbudsområdet og/eller et forvaltningsmæssigt ønske om at fokusere og optimere indsatsen inden for konkrete områder på et dagtilbudsområde, hvor kvalitet og service ellers i høj grad beror på lokal prioritering og tilgang.

Kulegravningsanalysen viser, at dagtilbudsområdet generelt er kendetegnet ved en relativ høj grad af kommunal prioritering af målstyring som et styringsværktøj med henblik på at sikre klar strategisk retning. Overordnet set er målstyringen i de syv besøgskommuner i den forbindelse karakteriseret ved følgende hovedtræk:

- *Stor variation i tilgange* til målstyring på tværs af de syv kommuner. Variationen går dels på om målstyringen primært er forankret hos den politiske eller den administrative ledelse samt om fokus for målstyringen er en koncerntilgang med fælles mål for hele organisationen eller en forvaltningsdrevet tilgang med driftsmæssige og/eller faglige mål for dagtilbudsområde og/eller det samlede 0-18 års-område,

- Fokus for målstyring varierer mellem *hhv. udviklingsfokus og driftsfokus* – dvs. om mål er tæt knyttet op til konkrete driftsforhold ift. f.eks. budgetanvendelse, konkrete aktiviteter eller kvalitetskrav eller knyttet op til mere afgrænsede udviklingsområder, som dagtilbuddet skal fokusere sine udviklingsindsats omkring i en fastsat periode,
- *Forskelle på typer af mål* – dvs. variation i hvorvidt mål relaterer sig hhv. til et spørgsmål om anvendelse af ressourcer, gennemførelse af aktiviteter, levering af kvalitet og/eller realisering af effekt,
- *Væsentlige forskelle i den oplevede værdi af målstyring decentralt*, hvor målstyring i nogle kommuner har en tæt og direkte påvirkning af tidsanvendelsen og det indholdsmæssige fokus i dagtilbud, mens det i andre kommuner opleves, som relativt afkoblet og med en begrænset indholdsmæssig indflydelse på dagtilbuddenes praksis.

Kulegravningsanalysen viser videre, at den oplevede effekt af de anvendte målstyringsværktøjer varierer væsentligt på tværs af kommuner. Det decentralt oplevede udbytte af målstyring er således tydeligst i de kommuner, hvor tilgange til målstyringen er karakteriseret ved:

- mål med *relevans for kerneopgaven*,
- høj grad af *ledelsesmæssig prioritering*,
- få mål med *flerårigt sigte*,
- mål orienteret mod hele værdikæden og specielt i forhold til *kvalitet og effekt*,
- *kobling og rød tråd til andre kommunale styringsredskaber* som budget, tilsyn, politikker, strategier mv.
- *Udviklingsorienterede mål* frem for driftsmål,
- *Inddragelse og ejerskab* af daglig pædagogisk ledelse og frontpersonale i forhold til målfastsættelse og målopfølgning.

Vurdering af incitament og potentialer ved styringsredskabet

Kommunens størrelse og organisering påvirker rammerne for at anvende målstyring: Kulegravningsanalysen viser, at vilkår og rammer for at anvende målstyring varierer både med områdets organisering og kommunens størrelse. I kommuner af en begrænset størrelse er det i højere grad muligt at skabe en direkte aftalekobling mellem det centrale og decentrale niveau, mens større kommuner vil have et behov for at indskyde flere niveauer, således at aftaler f.eks. indgås mellem et centralt niveau (politisk eller administrativt) og et område/klyngeniveau, som så igen herefter skal omsættes til de enkelte lokale tilbud. Dette øger alt andet end lige kompleksitet i målstyringen og den ledelsesmæssige tidsanvendelse forbundet med målstyring.

Målstyring anvendes til at imødekomme forskellige hensyn i styringskæden: Rambøll/QVARTZ vurderer, at selvom der er relativt store forskelle i tilgang og oplevet nyttiggørelse decentralt, så kan der ikke på baggrund af kulegravningsanalysen peges på én bestemt model for målstyring som mere velegnet end andre. Det skyldes, at målstyring kan tjene forskellige formål på tværs af den vertikale styringskæde, hvor f.eks. ønsker om (i) politisk styring og indflydelse, (ii) koordination via koncernlogik eller (iii) øget sammenhæng i indsatser på 0-18 års området kan sætte nogle andre rammer for målstyring på dagtilbudsområdet end det, der direkte kan udledes af f.eks. dagtilbudsloven. Rambøll/QVARTZ vurderer dog, at der er et potentiale, uanset formål med målstyring, at sigte mod: mål med tydelig relevans for kerneopgaven, en tæt kobling til andre strategiske styringsdokumenter (politikker, strategi, pædagogisk læreplan mv), høj ledelsesmæssig prioritering, inddragelse og ejerskab af daglig pædagogisk ledelse og frontpersonale i forhold til målfastsættelse og målopfølgning, og få mål med et flerårigt sigte samt balancerede mål orienteret mod hele værdikæden og specielt i forhold til kvalitet og effekt.

Målstyrings påvirkning på medarbejdernes tidsanvendelse

- Målstyring har en direkte påvirkning af frontpersonalets tidsanvendelse, hvor omfanget af påvirkning vil afhænge af, hvor tæt mål kobler sig til de pædagogiske hovedaktiviteter (*ATA-tid*) samt hvor stor ledelsesmæssig prioritering målstyringen har i den enkelte kommune.
- Kulegravningsanalysen viser, at såfremt udmøntning og opfølgning er tænkt ind i eksisterende møde- og planlægningskadencer kan målstyring anvendes uden væsentligt tidsforbrug for frontpersonale.
- Omvendt viser kulegravningsanalysen også, at en utilstrækkeligt forankret og ledelsesmæssigt prioriteret målstyring kan medføre et væsentligt spild af tid i det enkelte dagtilbud i forbindelse med møder og dokumentation – upåagtet at målstyringen evt. tjener andre hensyn på højere niveauer i styringskæden.

4.5.2.3 Tilsyn – fokus på lovmedholdenhed og organisatorisk læring

Den kommunale tilsynsforpligtelse er lovgivningsmæssig reguleret primært i forhold til form og ikke indhold, hvilket skaber brede rammer for den konkrete kommunale udmøntning. Kulegravningsanalysen viser i den forbindelse, at kommunernes anvendelse af tilsyn, som et styringsredskab varierer, og at denne variation primært sker inden for følgende områder:

- *Fra lav grad af ledelsesmæssigt fokus til høj ledelsesmæssig prioritering*, hvor der i sidstnævnte tilfælde sker en direkte kobling til andre styringsredskaber som målstyring og strategiimplementering.
- *Fra et mere traditionelt kontrollerende tilsyn (lovoverholdelse) til tilsyn med øget fokus på læring (organisationsudvikling)*, hvor sidstnævnte i højere grad fokuserer på dialog, forberedelse, anvendelse af tilgængelige data, beslutning om fokuspunkter for udvikling samt systematisk opfølgning i forbindelse med tilsynet.
- *Stor variation i kadence* - fra årlige tilsynsbesøg (typisk i daginstitutioner) til hyppige besøg (dagplejen).

Kulegravningsanalysen viser videre, at den oplevede nytte af tilsyn fra de enkelte dagtilbud varierer væsentligt på tværs af kommunerne i forhold til, hvorvidt tilsynet, udover at sikre kontrol med udmøntning af den statslige regulering, også bidrager til den lokale organisatoriske læring og udvikling.

Vurdering af incitamenter og potentialer ved styringsredskabet

Tilsyn sikrer kontrol med udmøntning af statslig regulering: Rambøll/QVARTZ vurderer, at det kommunale myndighedstilsyn generelt sikrer et fokus på kontrol med udmøntningen og efterlevelsen af den centrale statslige regulering, og at behovet for denne kontrol generelt anerkendes fra det decentrale niveau som et relevant styringsfokus.

Tilsyn kan anvendes, så det understøtter dagtilbuddenes læring og udvikling: Det vurderes, at kommunerne udover at sikre kontrollen med udmøntningen og efterlevelse af den statslige regulering for fordel også kan tilrettelægge tilsynet, så der sikres en øget styringsmæssig relevans for det enkelte dagtilbud i forhold til fokusering af organisatoriske udviklingsbehov.

En række forhold virker fremmende for dagtilbuds nyttiggørelse af tilsyn: Rambøll/QVARTZ vurderer, at den største oplevelse af udbytte decentralt ses de steder, hvor der som en del af tilsynet prioriteres:

- En forberedt dialog med *afsæt i dagtilbuddets situation og prioriteringer* i forbindelse med det anmeldte tilsyn, og
- En opfølgende dialog med henblik på *fælles forståelse af tilsynet og udviklingspotentialer* i forbindelse med det uanmeldte tilsyn.

Særligt fremmende faktorer er i den forbindelse kontinuitet i fokus fra de tilsynsførende og en høj grad af gennemsigtighed i tilsynskriterier. Videre kan en eksplicit sammenhæng med målhierarki og målstyring i øvrigt styrke incitamentet for de enkelte dagtilbud til at arbejde fokuseret med udmøntningen af de fælles kommunale mål på dagtilbudsområdet.

Tilsyns påvirkning på medarbejdernes tidsanvendelse

- Tilsyn påvirker medarbejdernes tidsanvendelse direkte i forbindelse med de konkrete tilsynsbesøg og opfølgning på tilsynet, men påvirkningen er her begrænset. Derudover er påvirkningen af tidsanvendelse primært indirekte.
- Generelt er tilsyn en styringsform, som pålægger det enkelte dagtilbud relativt få omkostninger, da den primære dokumentationsforpligtelse typisk er på forvaltningsniveau i forbindelse med tilsyn.
- Tidsforbrug til evt. dokumentation i forbindelse med tilsyn kan stige u hensigtsmæssigt, hvis der med tilsynet følger krav om en skriftlig dokumentation af procedurer og arbejdsgange, som ikke nyttiggør den lokale praksis eller som minimum understøtter en dialog i forbindelse med tilsynet.

4.5.2.4 Driftsmæssig ledelsesinformation – Understøttelse af styringskæden gennem relevante data og nøgletal

Den driftsmæssige ledelsesinformation har til formål at sikre tilgængelighed af viden om relevante nøgletal relateret til den driftsmæssige situation for centrale beslutningsaktører, herunder information relateret til den løbende budgetstyring og opfølgning på mål- og aftalestyring og tilsynsbesøg. Kulegravningsanalysen viser, at den driftsmæssige ledelsesinformation primært er karakteriseret ved:

- *Få centrale nøgletal* vedrørende en løbende bagudrettet opgørelse af økonomisk forbrug samt prognose for året i tildeling og forbrug samt aktuelle og forventede børnetal,
- *Personaledata*, bl.a. løbende sygefraværersdata, personaleomsætning, personalets uddannelse (personalesammensætning), normering og vikarforbrug,
- *Variation i anvendelse af ledelsesinformation* decentralt fra anvendelse primært ifm. obligatoriske (budget)opfølgninger, til adgang til systemer og/eller rapporter, som 'skubbes' ud til de budgetansvarlige fra centralt hold og til løbende anvendelse på den budgetansvarliges eget initiativ. Kadenen varierer og afhænger bl.a. af, hvorvidt der er selvstændig systemadgang til ledelsesinformation på decentralt niveau, eller om den bliver leveret fra central økonomifunktion eller af andre aktører (pladsanvisning etc.). Variationen kan samtidig i høj grad tilskrives hvilken styringsmæssig tilgang, der er til løbende opfølgning på specielt økonomisk forbrug og forventet regnskab.

Vurdering af incitamenter og potentialer ved styringsredskabet

Generelt tilstedeværelse af relevant ledelsesinformation: Rambøll/QVARTZ vurderer, at der er en relativ høj grad af match mellem udbud af driftsmæssig ledelsesinformation, og de budgetansvarlige decentrale ledere efterspørgsel efter ledelsesinformation til at understøtte deres budget- og driftsansvar. Generelt er det oplevelsen, at den tilgængelige ledelsesinformation er anvendelig og understøttende for en budgetoverholdelse og en effektiv drift.

Digitale og systembaseret adgang til ledelsesinformation styrker anvendelsesmulighederne: Kulegravningsanalysen viser, at det decentrale niveau foretrækker en adgang til systembaseret ledelsesinformation frem for ledelsesinformation, der håndteres i manuelle regnearksbaserede systemer, da det styrker anvendelsesmulighederne lokalt.

Ledelsesinformations påvirkning på medarbejdernes tidsanvendelse

- Driftsmæssig ledelsesinformation påvirker ikke frontpersonalets tidsanvendelse i noget væsentligt omfang.
- Generelt bruges der ikke meget tid decentralt på at indberette data til ledelsesinformation. Der er for de flestes vedkommende kun tale om obligatoriske indberetninger og opfølgninger på budgettet. Det påvirker tidsanvendelsen for dagtilbudsledere nogle steder, mens det andre steder er administrative medarbejdere, som er ansat decentralt, der står for de løbende indberetninger.

4.5.3 God faglig styring på dagtilbudsområdet

Den faglige styring på dagtilbudsområdet kan betragtes som en samlebetegnelse for de indsatser og rammer, som udstikkes med henblik på at implementere den faglige praksis som politisk eller administrativt er udstukket.

For dagtilbudsområdet indebærer det, at faglig styring handler om at sikre, at de mål, politikker, faglige tiltag og styringsmodeller, som er besluttet af Folketinget eller kommunalbestyrelsen, føres ud i livet. De mest centrale af faglige styringsredskaber, som er analyseret i kulegravningsanalysen er:

- Politikker, strategier og pædagogiske læreplan, der omhandler, hvordan der sættes mål og retning for den pædagogiske indsats,
- Redskaber til vurdering af trivsel og udvikling, der omhandler kommunens tilgang til at understøtte den løbende pædagogiske indsats i forhold til børns udvikling og trivsel via anvendelse af systematiske vurderingsredskaber,
- Styring af overgange, der omhandler fastlæggelse af principper og rammer for samarbejde og vidensoverlevering om børns overgange mellem tilbud (fra sundhedspleje til vuggestue, fra dagpleje/vuggestue til børnehave samt fra børnehave til skole),
- Styring af tværfagligt samarbejde, der omhandler fastlæggelse af principper og modeller for samarbejdet om børn med særlige behov, på tværs af faggrupper i kommunen, og
- Faglig ledelsesinformation, der vedrører den løbende information, som stilles til rådighed for aktører på dagtilbudsområdet i forhold til at sikre overblik og styring af den faglige indsats.

På baggrund af kulegravningsanalysens resultater viser figur 54 de overordnede træk og karakteristika, som er identificeret i forhold til god faglig styring på tværs af besøgs kommunerne, og som altså kan fremhæves som en hensigtsmæssig anvendelse af de faglige styringsredskaber.

Det drejer sig for det første om at sikre, at politik, strategi og arbejdet med den pædagogiske læreplan er tænkt ind i en logisk sammenhæng der skaber en tydelig sammenhæng i faglige indsatser og mål, og er koblet til andre rammesættende styringsredskaber som målstyring og arbejdet med tilsyn, vurderingsredskaber mv. Dernæst drejer det sig om at sikre, at anvendelsen af systematiske vurderingsredskaber ift. centrale elementer vedrørende kvalitet og effekt af kerneopgaven sker med et tydeligt fokus på nyttiggørelse og understøttelse af den faglige indsats og professionelle læringsfællesskaber. Dernæst drejer det sig om, at konkrete styringsmodeller i forhold til forhold som overgange og tværfagligt samarbejde ledelsesmæssigt prioriteres og opleves som meningsfulde og anvendelige af frontpersonalet. Endeligt drejer det sig om at sikre adgang til og en systematik for anvendelse af faglig ledelsesinformation, som matcher den efterspørgsel og behov, der er på de forskellige niveauer af styringskæden.

De enkelte faglige styringsredskaber er nærmere gennemgået og beskrevet nedenfor i forhold til kommunal variation, afledte konsekvenser og incitamenter samt påvirkning af medarbejdernes tidsforbrug.

Figur 54 Eksempler på gode faglige styringsredskaber

Politik, strategi og pædagogisk læreplan, der sikrer sammenhænge og rød tråd i faglige indsatser og mål

Redskaber til vurdering af trivsel og udvikling, som understøtter den faglige indsats og professionelle læringsfællesskaber

Fælles sprog og tilgange til styring af overgange med tydelig ledelsesmæssig prioritering

Tværfaglige samarbejdsmodeller, som understøtter det decentrale behov for løbende sparring og rådgivning

Adgang til og systematik for anvendelse og nyttiggørelse af faglig ledelsesinformation for alle niveauer i styringskæden

Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

4.5.3.1 Politikker, strategier og pædagogisk læreplan – med indbyrdes sammenhæng og rød tråd

Kommunernes anvendelse af politikker, strategier og pædagogisk læreplan er både reguleret via statslig og kommunal regulering, og formålet med denne type styringsredskaber er først og fremmest at sikre kommunalpolitisk indflydelse og tydeliggørelse af prioriteringer og forventninger til værdimæssig retning, mål for effekt og kvalitet samt evt. forventninger til de konkrete aktiviteter på området. Kulegravningsanalysen viser i den forbindelse, at der på dagtilbudsområdet er en relativ stor variation i tilgange til anvendelse af politikker, strategier og den pædagogiske læreplan som faglige styringsredskaber:

- *Fra få sammenhængende politikker/strategier til kommuner med mange (spredte) styringsdokumenter.* Nogle kommuner har få "store" politikker/strategier fra udvalg/dagtilbudsudvalg med fælles tiltag på tværs af dagtilbud. Enkelte kommuner har få overordnede politikker med decentral frihed til at omsætte, mens andre kommuner har relativt mange politikker karakteriseret ved forskelligt omfang og afsendere.
- En tværgående tendens til at strategier/politikker i stigende grad fokuserer på *sammenhæng indenfor 0-18 års område.*
- *Politikker/strategi og den pædagogiske læreplan har typisk ikke direkte koblinger,* og typisk er fokus i politikker og strategier bredere eller mere overordnet end de konkrete læreplanstemaer. Kulegravningsanalysen viser, at der på den ene side er en del kommuner med en løs kobling mellem styringsredskaber, og nogle gange parallelle styringsprocesser – i de mest ekstreme tilfælde med politik/politiske pejlemærker, strategi og læreplaner relativt afkoblet både i indhold og forankring i beslutningsprocesser. På den anden side, er der kommuner, hvor der er en høj grad af rød tråd centreret om få centrale politiske dokumenter, operationel strategi for området samt læreplansarbejdet. I disse kommuner er der samtidig typisk en kobling til kommunernes målstyring og i nogle tilfælde til kommunernes styring via redskaber til vurdering af trivsel og udvikling.

- *Tilgange til arbejdet med den pædagogisk læreplan varierer fra temabaserede tilgange til helhedsorienterede tilgange i arbejdet med de seks læreplanstemaer.*
- *Den pædagogiske læreplan opleves gennemgående en relevant ramme for den indholdsmæssige/faglige styring i det enkelte dagtilbud, uanset om den anvendes temabaseret eller helhedsorienteret.*
- *Generelt lav grad af fælles og formaliserede tilgange til opfølgning på politikker, strategier og pædagogisk læreplan.*

I forhold til at sikre en sammenhængende og forankret faglig styring af kerneopgaven, så viser kulegravningsanalysen med andre ord, at der er væsentlige forskelle på kommunernes tilgange, når det kommer til såvel kobling af styringsredskaber som den konkrete tilgang til indhold i politikker og pædagogiske læreplaner. Kulegravningsanalysen viser, at der er en stor variation imellem kommuner i forhold til hvor tæt kobledede de faglige styringsredskaber er. Det vil sige i hvor høj grad, der er en rød tråd og tydelig kobling mellem politikker, strategier og den pædagogiske læreplan, samt øvrige driftsmæssige og faglige styringsredskaber, som målstyring, tilsyn, faglige vurderingsredskaber mv. Kulegravningsanalysen viser videre, at der er en tendens til, at de kommuner, som sikrer en forankret sammenhæng mellem de forskellige redskaber på dagtilbudsniveau, også er de kommuner, der er i stand til at fokusere deres tidsforbrug mest.

Vurdering af incitamenter og potentialer ved styringsredskabet

Fokus på sammenhæng i målhierarkier skaber øget nyttiggørelse: Rambøll/QVARTZ vurderer, at en række forhold ved anvendelse af politikker og strategier understøtter arbejdet med effektivisering og kvalitetsforbedring på dagtilbudsområdet. Det drejer sig først og fremmest om at sikre (i) en sammenhæng mellem styringsdokumenter, (ii) mål med tydelig relevans for kerneopgaven, (iii) flerårige mål og strategier med dialogbaserede opfølgingsprocesser samt (iv) ledelsesmæssig prioritering af styringsdokumenter på alle niveauer. Denne vurdering ligger også til grund for det forenklingsforslag 1.1 *Skab en sammenhængende dagtilbudsstrategi og projektportefølje*, som tidligere er gennemgået i kulegravningsanalysen, jf. afsnit 4.3.5.

Styringsmæssige dilemma i forhold løbende politisk regulering: Kulegravningsanalysen viser, at kommuner, der i forhold til styringskæden prioriterer kommunal fleksibilitet og lydhørhed ift. løbende politiske prioriteringer, over tid risikerer at producere ophobning af politikker og strategier og derved skabe parallelle målprocesser med mindre der sikres en løbende opfølgning og integration af disse i et samlet målhierarki. Ligeledes kan en manglende prioritering af opfølgning og forankring af denne opfølgning i centrale beslutningsprocesser skabe usikkerhed om betydning af målhierarkiet decentralt, med risiko for manglende lokalt ejerskab og ansvar for at eksekvere den lokale investering, som en målopfyldelse vil kræve.

Politikker og strategiers påvirkning på medarbejdernes tidsanvendelse

- Politikker, strategier og den pædagogiske læreplan har en direkte påvirkning af frontpersonalets tidsanvendelse, hvor omfanget af påvirkning vil afhænge af i hvor høj grad politikker, strategier og den pædagogiske læreplan er hhv. retningsangivende eller direkte handlingsanvisende i forhold til de pædagogiske hovedaktiviteter (*ATA-tid*), samt hvor stor ledelsesmæssig prioritering de nævnte styringsdokumenter har i den enkelte kommune.
- Kulegravningsanalysen viser, at såfremt der er en tæt sammenhæng i målhierarki, flerårige mål og et integreret årshjul i forhold til møder vedr. udmøntning og opfølgning, så kan der frigives tid for specielt ledere men også frontpersonale i forhold til reduceret mødevirksomhed vedrørende såvel politikker, strategier og den pædagogiske læreplan.
- Omvendt kan en overformalisering af f.eks. evalueringsmetoder og dokumentationskrav føre til tidsspilde, hvis den systematiske opfølgning enten ikke prioriteres ledelsesmæssigt eller ikke matcher dagtilbuddenes kapacitet til at anvende denne dokumentation og viden.

4.5.3.2 Redskaber til vurdering af trivsel og udvikling som understøtter den faglige indsats og professionelle læringsfællesskaber.

Formålet med anvendelse af systematiske redskaber til vurdering af børn trivsel og læring er at sikre et systematisk fokus og opfølgning på centrale aspekter af kvalitet og effekt for dagtilbuddenes virke. Kulegravningsanalysen viser, at selvom den kommunale anvendelse af redskaber til vurdering af trivsel generelt ikke er statsligt reguleret (undtagen for sprogvurdering, hvor fokus, men ikke form og indhold er reguleret), så er anvendelsen af vurderingsredskaber stigende – både på kommunalt som på lokalt plan. Kulegravningsanalysen viser i den forbindelse, at kommunernes anvendelse af sådanne redskaber er karakteriseret ved:

- *Stigende anvendelse* - dagtilbuddene anvender i stigende grad redskaber til vurdering og dokumentation ift. det enkelte barn,
- *Fra systematiserede og strukturerede redskaber til lokale skabeloner* - redskaberne spænder fra forskningsbaserede redskaber som TRADS, TOPI, Kompetencehjulet, dialoghjulet mv. til diverse kommune- og tilbudsspecifikke redskaber,
- *Fra central reguleret til fuld lokal reguleringsfrihed* – kommunerne varierer i forhold til, hvorvidt anvendelsen af redskaber fastsættes centralt eller decentralt i den enkelte kommune,
- *Variierende grad af opfølgning på resultater*. Der følges typisk op på sprogvurderinger eller andre centralt fastsatte redskaber, men opfølgningen er mange steder ikke systematisk og generelt karakteriseret ved en lav grad af formalisering.

Sammenfattende viser kulegravningsanalysen altså, at den faglige dokumentationsindsats generelt er stigende (på børneniveau, børnegruppeniveau og kontekst), samt at det generelt vurderes fra frontpersonale og pædagogisk ledere, at det øgede fokus på dokumentation har et potentiale for at understøtte en bedre dialog og faglig refleksion både i det enkelte dagtilbud og på tværs af styringskæden. Men kulegravningsanalysen viser samtidig, at der generelt ikke er udviklet og spredt systematiske praksisser på tværs af dagtilbud og kommuner i forhold til at sikre effektiv opfølgning, anvendelse og nyttiggørelse af de indsamlede data i professionelle læringsfællesskaber, som producerer løbende organisatoriske læring og kvalitetsudvikling.

Vurdering af incitamenter og potentialer ved styringsredskabet

Central versus decentral tilgang imødekommer forskellige styringsmæssige hensyn: Kulegravningsanalysen viser, at der er forskel på, om der er tale om en primært centralt eller lokalt reguleret anvendelse af vurderingsredskaber. På den ene side kan centralt fastlagte redskaber bidrage til at ensrette og kvalificere arbejdet med at vurdere børnenes kompetencer, trivsel, etc. og kan sikre en faglig opmærksomhed og fælles sprog. Samtidig kræver det dog en særlig indsats for at sikre det lokale ejerskab, herunder i særlig grad at redskabet er (i) af en tilstrækkelig kvalitet, (ii) anvendelsen opleves som nyttegivende af den frontpersonale samt at (iii) dokumentation kan ske effektivt og integreret i hverdagen i dagtilbuddet. På den anden side kan den lokale regulering i høj grad sikre et match i forhold til den lokale efterspørgsel efter vurderingsredskaber, hvilket dog har den udfordring, at der vil opstå stor variation i tilgange inden for den enkelte kommune, samt at det enkelte dagtilbud kan mangle ekspertise og investeringskraft i forhold til at sikre redskaber af høj kvalitet og systematik.

Behov for systematik og fokus på nyttiggørelse af dokumentation: Rambøll/QVARTZ vurderer, at det øgede fokus på anvendelse af vurderingsredskaber styringsmæssigt bør følges af et tilsvarende styringsmæssigt fokus på anvendelse og nyttiggørelse af data og dokumentation på ift. det enkelte barn/børnegruppe, dagtilbuds og kommunalt niveau.

Vurderingsredskabers påvirkning på medarbejdernes tidsanvendelse

- Generelt er brugen af dokumentationsredskaber tidsdrivende for frontpersonalet, om end de samtidig kan bruges til at strukturere forældresamtaler, overgangsarbejdet, identifikation og vurdering af børn med særlige behov mv.
- På tværs af de to tilgange (central eller decentrale model) viser kulegravningen i den forbindelse, at der typisk mangler systematisk opfølgning og viden om nyttiggørelse af data, hvilket øger risikoen for at tidsforbrug med dokumentation ikke står mål med den påvirkning i forhold til kvalitet og effekt, som vurderingsredskaberne har.

4.5.3.3 Styring af overgange – ledelsesmæssig prioritering og fælles sprog om overgange

Overgangsarbejdet er reguleret via dagtilbudslovens formålsbestemmelser og hænger derudover tæt sammen med det stigende fokus i kommunerne på sammenhæng og helhedsorientering i velfærdsydelserne. Kulegravningsanalysen viser da også, at der er et generelt fokus på styring af overgange på tværs af besøgs kommunerne, og at der er tendens til netop et større fokus på gode overgange for børn, hvilket bl.a. viser sig i kommunale politikker på området, der handler om hele 0-18-års-området. Kulegravningsanalysen viser dog også, at der er væsentlige forskelle på tværs og indenfor de enkelte besøgs kommuner i forhold til styring af overgange, når det kommer til forhold som:

- *Forskelle i den konkrete tilrettelæggelse af overgangen fra dagtilbud til skoleområdet* – herunder rene besøgsmodeller til modeller med glidende skolestart, fremskudt opstart i SFO og lignende.
- *Variation i formalisering og systematik* – fra faste årshjul og fast dokumentationspraksis på børneniveau til ad hoc præget samarbejde.
- *Variation i central regulering*. I nogle kommuner er processen og forskellige redskaber og skemaer i forbindelse med overgange tilrettelagt centralt. I andre kommuner er arbejdet med overgange lagt ud decentralt til de enkelte skoler og dagtilbud.

Kulegravningsanalysen viser videre, at den største oplevede nytte af overgangsarbejdet opleves hos de dagtilbud, hvor arbejdet er ledelsesmæssigt højt prioriteret af alle kommunale aktører i overgangen (dvs. f.eks. både dagtilbud og skole), hvor der er en løbende dialog og fælles sprog om overgangen de ledelsesmæssige aktører i mellem, og hvor den formalisering og overlevering af viden, som der finder sted, opleves som meningsfuld og anvendelig af både det "afleverende" og "modtagende" frontpersonale.

Vurdering af incitamenter og potentialer ved styringsredskabet

Potentiale i at systematisere arbejdet med overgange: Rambøll/QVARTZ vurderer, at arbejdet med overgange fra dagtilbud til skole bør systematiseres med et fokus på at sikre et fælles sprog og fælles tilgang mellem dagtilbud og skole, således at der sikres en nyttiggørelse af den indsats, som dagtilbud leverer i forhold til overgange. Uden et fælles sprog og fælles tilgang er der en risiko for dels, at den dokumentation, som produceres af dagtilbuddet, ikke nyttiggøres på skoleområdet, og dels at overgangsarbejdet varierer inden for den enkelte kommune.

Nyttiggørelse af styringsredskabet afhænger af ledelsesmæssig prioritering og samarbejde: kulegravningsanalysen viser, at dagtilbuddenes oplevelse af nyttiggørelse af overgangsarbejdet hænger tæt sammenhæng med den dialog og samarbejde, der på ledelsesniveau er etableret mellem dagtilbud og skole. Det største udbytte ses således de steder, hvor der er sket en aktiv ledelsesmæssig prioritering af samarbejdet, som resulterer i en løbende dialog mellem tilbud og skole, og hvor de data og dokumenter, som dagtilbud overleverer til skolen, anvendes aktivt af skolen, og i øvrigt kvalificerer det fremadrettede samarbejde om gode overgange.

Styring af overganges påvirkning på medarbejdernes tidsanvendelse

- Generelt er udarbejdelse af dokumentationsmateriale og møder i forbindelse med overgange tidsdrivende for frontpersonalet i forbindelse med de enkelte børns overgange til specielt skole.
- Ved manglende systematisering af samarbejde med skole er der risiko for at tidsanvendelsen til dokumentationsarbejdet på dagtilbudsniveau ikke modsvarer en tilsvarende nytte/værdi i skolernes anvendelse af dokumentationen.

4.5.3.4 Styring af det tværfaglige samarbejde – formaliserede samarbejdsmodeller, som understøtter det decentrale behov for løbende rådgivning og sparring

Det tværgående samarbejde i kommunerne har til formål at sikre et fagligt og specialiseret beredskab og specialiseret netværk omkring specielt børn med særlige behov. Det involverer foruden dagtilbudene bl.a. PPR-konsulenter, sundhedsplejersker, socialrådgivere, fysioterapeuter og talepædagoger. Kulegravningsanalysen viser, at kommunernes styring af det tværfaglige samarbejde er karakteriseret ved:

- *En høj grad af central formalisering og styring.* Typisk er der nedsat forskellige fora i forhold til hhv. understøttelse af dagtilbuddets personale, tidlig indsats, mulighed for at trække på relevante kompetencer ved vurdering af konkrete behov for bistand, konkrete visitationsprocesser for at etablere målrettet støtte til særlige børn samt formaliseret praksis for underretning,
- *Variation i om samarbejdsmodeller* – fra mødekadencer som "skubbes" ud til dagtilbud til ad hoc-mulighed for de enkelte dagtilbud ift. at "trække" på specialistkompetencer fra centralt hold.
- *Generelt en høj grad af anvendelse*, da flere af mødetyperne (f.eks. tværfaglige samarbejds møder eller distriktsmøder) følger faste kadencer (som varierer mellem kommunerne),
- *Anvendelsen af de mere specialiserede tilbud ift. børn med særlige behov varierer*, og den konkrete anvendelse hænger ud over barnets behov også sammen med adgang til ydelse (visitationspraksis) samt betalingsansvar (budgetmodel).

Vurdering af incitamenter og potentialer ved styringsredskabet

En række forhold virker fremmende for dagtilbuds nyttiggørelse af det tværfaglige samarbejde: Rambøll/QVARTZ vurderer, at der på tværs af kommunernes variation i tilgange til det tværfaglige samarbejde kan identificeres en række forhold, som bidrager til et effektivt tværfagligt samarbejde. Det drejer sig om en styring af det tværfaglige samarbejde, der: (i) tager afsæt i dagtilbuddets behov, herunder sikrer fleksibel adgang til relevante fagkompetencer, som kan understøtte og opkvalificere det pædagogiske personale, der (ii) har fokus på både at sikre kapacitet i forhold til den tidlige og lokale indsats såvel som kapacitet til at understøtte den pædagogiske praksis, når der er børn med særlige behov, og (iii) prioriteres fra alle parter ledelsesmæssigt med omdrejningspunkt i børnenes behov.

Det tværfaglige samarbejdes påvirkning på medarbejdernes tidsanvendelse

- Påvirker direkte frontpersonalets tidsanvendelse.
- Medarbejdernes og lederes tid påvirkes gennem mødevirksomhed og konkret samarbejde ifm. børn med særlige behov, men generelt sikrer den formaliserede praksis faste og forudsigelige rammer for tidsanvendelse til det tværfaglige samarbejde, og muliggør en lokal prioritering af de enkelte møder.
- Omvendt kan specielt en overformalisering af samarbejde, hvor møder i faste kadencer og med faste aktører ikke matcher behovet for bistand, virke unødvendigt tidskrævende, ligesom manglende viden og kommunikation til dagtilbuddet om de undersøgelser og indsatser, som der fra centralt hold sættes eller er sat i gang i forhold til børn med særlige behov, kan skabe frustration og tidsforbrug relateret til ekstra opfølgninger på henvendelser samt evt. dobbelt-dokumentation.

4.5.3.5 Faglig ledelsesinformation- adgang til og systematik for anvendelse og nyttiggørelse af ledelsesinformation

Den faglige ledelsesinformation har til formål at sikre tilgængelighed af viden om relevante nøgletal relateret til faglig styring dvs. aktiviteter, kvalitet og effekt på dagtilbudsområdet for centrale beslutningsaktører. Kulegravningsanalysen viser, at den faglige ledelsesinformation primært er karakteriseret ved:

- *Kvalitetsrapporter er den mest anvendte form* for faglig ledelsesinformation. Den mest systematiske indsamling af ledelsesinformation sker typisk i de kommuner, som laver kvalitetsrapporter hvert eller hvert andet år, som selvom det ikke længere er et statsligt reguleringskrav udarbejdes i en stor del af landets kommuner. Rapporterne indeholder typisk oplysninger om aktiviteter i relation til mål og pædagogiske læreplaner, samt indikatorer i forhold til skoleovergang/skoleudsættelse, børn med særlige behov, sprogvurdering, evt. forældretilfredshed baseret på brugerundersøgelser samt indikatorer fra de vurderingsredskaber i forhold til børns trivsel og udvikling, som den enkelte kommune måtte anvende på tværs af dagtilbud,
- *Digitaliserede vurderingsredskaber muliggør lokal ledelsesinformation*, men systematisk anvendelse og nyttiggørelse kræver formaliseret praksis og fokus på kapacitet i forhold til professionelle læringsfællesskaber,
- Enkelte kommuner laver *forældretilfredshedsundersøgelser med fast kadence*,
- Generelt *lav kadence og lav grad af løbende anvendelse* af faglig ledelsesinformation.

Sammenfattende viser kulegravningsanalysen, at når det kommer til den faglige ledelsesinformation, så er der generelt tale om en lav kadence og en lav grad af løbende anvendelse af faglig ledelsesinformation, ligesom forholdet mellem udbud og efterspørgsel af ledelsesinformation på alle niveauer af styringskæden typisk ikke er systematisk adresseret på kommuneniveau.

Vurdering af incitamenter og potentialer ved styringsredskabet

Behov for at sikre systematik vedrørende anvendelse og nyttiggørelse af faglig ledelsesinformation: Rambøll/QVARTZ vurderer, at faglig ledelsesinformation kan understøtte og anvendes i forbindelse med tilrettelæggelse af det pædagogiske arbejde og af særlige indsatser i dagtilbuddet, ligesom den kan spille en rolle i forhold til at sikre indblik i den faglige indsats på igennem styringskæden. Den konkrete anvendelse af ledelsesinformation i det enkelte dagtilbud er dog i høj grad betinget af den lokale kapacitet til at skabe professionelle læringsfællesskaber, og her kan specielt lav kadence i ledelsesinformation, manglende gennemsigtighed ift. hvad der ligger bag data, manglende ejerskab over data samt manglende integration af ledelsesinformation i beslutningsprocesser mindske nyttiggørelsen af den faglige ledelsesinformation.

4.5.4 Vurdering af kommunernes styring af dagtilbudsområdet

På tværs af de analyserede styringsredskaber viser kulegravningsanalysen, at den statslige regulering på dagtilbudsområdet giver kommunerne et stort prioriteringsrum, når det kommer til valg af såvel

driftsmæssige som faglige styringsredskaber, samt at der generelt er en høj grad af decentralt ledelsesmæssigt råderum inden for de rammer, som styringsværktøjerne giver.

De forskellige eksempler på god driftsmæssig og faglig styringsmæssig praksis, som er gennemgået i kulegravningsanalysen, er samlet i oversigten nedenfor.

Figur 55 Samlet oversigt over eksempler på god driftsmæssig og faglig styringsmæssig praksis

Eksempler på god driftsmæssig styring	Eksempler på god faglig styring
Budgetmodel og styring der sikrer budgetoverholdelse, produktivitet samt decentrale frihedsgrader ift optimering	Politik, strategi og pædagogisk læreplan, der sikrer sammenhænge og rød tråd i faglige indsatser og mål
Målstyring, der sikrer strategisk retning for forhold vedr. effekt, serviceniveau, aktiviteter og ressourceanvendelse	Redskaber til vurdering af trivsel og udvikling, som understøtter den faglige indsats og professionelle læringsfællesskaber
Tilsyn der kontrollerer for lovmedholdenhed samt understøtter organisatorisk læring	Fælles sprog og tilgange til styring af overgange med tydelig ledelsesmæssig prioritering
Ledelsesinformation der understøtter aktører i styringskæden ift den driftsmæssige styring	Tværfaglige samarbejdsmodeller, som understøtter det decentrale behov for løbende sparring og rådgivning
	Adgang til og systematik for anvendelse og nyttiggørelse af faglig ledelsesinformation for alle niveauer i styringskæden

Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

Inden for de rammer, som styringsrammerne giver, viser kulegravningsanalysen, at kommunerne også udmønter såvel driftsmæssige styringsredskaber og faglige styringsredskaber med en væsentlig variation. Rambøll/QVARTZ vurderer, at den variation kun i mindre grad kan tilskrives forskelle i demografi, socioøkonomiske forhold, organisering mv., og i højere grad skyldes netop de kommunale styringsmæssige valg, prioriteringer og traditioner. Dertil kommer, at de overordnede rammer som den statslige regulering sætter i forhold til mulige dagtilbudstyper og deres faglige opgaver også har en betydning for variationen forstået således, at såvel de driftsmæssige og faglige styringsredskaber varierer både i forhold til dagtilbudstype (dagleje hhv. daginstitutioner) og ejerform (kommunale, selvejende og private tilbud). Rambøll/QVARTZ vurderer i den forbindelse, at det styringsmæssige fokus primært er karakteriseret ved at være særligt målrettet kommunale daginstitutioner, mens de øvrige typer af dagtilbud i varierende grad må indrette og indordne sig under det primære kommunale styringsfokus.

Rambøll/QVARTZ vurderer på baggrund af kulegravningens resultater, at der samlet set vil være et ikke ubetydeligt tids- og styringsmæssigt potentiale knyttet til en tættere integration af styringsredskaber med særlig fokus på kobling mellem rammesættende og retningsangivende styringsredskaber som (i) målstyring, (ii) politikker, strategier og pædagogisk læreplan, (iii) vurderingsredskaber ift. trivsel og udvikling (iv) faglig ledelsesinformation samt (v) tilsyn. Kommuner, som formår at integrere deres politiske og faglige mål i sammenhængende styringsregimer, kan således hente mere tid til varetagelse af kerneopgaven gennem reduktion i forhold mødevirksomhed, dokumentation og gennem målretning af den pædagogiske praksis.

Rambøll/QVARTZ vurderer videre, at kulegravningsanalysen tydeliggør behovet for opmærksomhed på at sikre den decentrale ledelse af dagtilbudsområdet de rigtige incitamenter og redskaber til at anvende dette ledelsesrum til at sikre en effektiv tidsanvendelse og tilrettelæggelse af den pædagogiske praksis. Kulegravningsanalysen viser således, at den decentrale ledelses evne til at prioritere og anvende ledelses- og styringsredskaber er afgørende for deres nyttiggørelse for frontpersonalet, og der bør derfor fokuseres på redskaber, der kan understøtte den decentrale ledelse i at anvende og priorite-

re de styringsredskaber, der kan understøtte forbedret ressourceudnyttelse (f.eks. i form af lavere sygefravær og mere personalekontinuitet), styrke pædagogisk praksis (f.eks. gennem en tydelig kobling af evt. kommunal målstyring, politik og strategi med den lokale pædagogiske læreplan og anvendelse af vurderingsredskaber) samt understøtte den tværgående ledelse (ift. at sikre øget nyttiggørelse af overgangsarbejdet og det tværgående samarbejde om børn med særlige behov samt den tidlige indsats).

Rambøll/QVARTZ vurderer afsluttende, at kulegravningsanalysen tydeliggør en række konkrete opmærksomhedspunkter og forbedringspotentialer knyttet til styringsredskaber, herunder specifikt:

1. Øget fokus og systematisering på **nyttiggørelse af data**
2. Styrkelse af **overgangsarbejdet**
3. Styrkelse af **tilsyn** som et middel til faglig og organisatorisk udvikling.

Kulegravningsanalysen viser, at der i høj grad sker en kommunal udvikling på styring af dagtilbudsområdet, hvor de enkelte kommuner forsøger at balancere hensynet mellem mest mulig tid til kerneopgaven, samtidig med at potentialerne ved at anvende mere systematiserede styringsredskaber (som i sig selv kan være tidsdrivende) forfølges. Den store variation på tværs af kommuner i tilgange til disse styringsredskaber viser, at der ikke er etableret styringsmæssig konsensus, men i høj grad stadigvæk finder udvikling og afprøvning sted. Det bekræfter et behov for at understøtte kommunerne i dette arbejde gennem kortlægning og adgang til best-practice viden og lignende.

4.5.5 Forbedringsforslag

Styring af dagtilbuddene er afgørende for såvel strategisk fokus, ressourceforbrug, de gennemførte aktiviteter, faglig kvalitet, resultat- og effekter samt ikke mindst produktivitet og effektivitet. Kulegravningsanalysen viser eksempler på kommuner og best-practice i dagtilbud, som tyder på et potentiale for gennem fokuseret og styrket styring at frigøre mere tid til børnene for andre kommuner og dagtilbud.

Inden for området *effektiv styring og ledelse* (se figur 56A og 56B) fremsættes, på baggrund af ovenstående vurderinger, fire anbefalinger til forbedringer, som samlet vil kunne øge *ATA-tiden* med ~0,6-0,8 procentpoint. Dette svarer til at tilføre ~380-520 årsværk til den pædagogiske kerneopgave. I lønkroner er det ~140-200 mio. kr. årligt svarende til ~6-8 pct. af omkostningsbasen på ~2,3 mia. kr.

Figur 56A Forbedringsforslag || Styring og ledelse (1/2)

Forslag	Hovedobservationer	Vurdering	Forslag (løftestænger)	Potentiale
3.1 - Reducer sygefravær gennem fokuseret indsats	<ul style="list-style-type: none"> Sygefraværet er på landsplan ~6 pct. for medarbejderne og ~4 pct. for lederne, og det varierer mellem alle kommuner fra 1-14 pct. for alle medarbejdergrupperne. Det pædagogiske personale nævner desuden ofte sygdom som årsag til manglende gennemførelse af planlagte voksenstyrede aktiviteter, hvilket påvirker gennemførelsen af læringsplaner i praksis. 	<ul style="list-style-type: none"> Rambøll/QVARTZ vurderer, at den decentrale ledelses kapacitet og prioritering af arbejdet med sygefravær har en afgørende betydning for mulighederne for at nedbringe udgifter til vikarer og nedbringe sygefravær. Der bør derfor fokuseres på redskaber, der kan understøtte den decentrale ledelse i forbedre ressourceudnyttelse gennem en fokuseret indsats ift. sygefravær 	<ul style="list-style-type: none"> Etabler et mål for reduktion af sygefraværet blandt det pædagogiske personale ved fastsættelse af kommunale eller lokale mål for reduktion Etabler et inspirationskatalog over gode praksisfortællinger og relevant forskning til et inspirationskatalog, der kan give ledere ideer til gode praksisser, som har reduceret sygefraværet andre steder. Arbejd bevidst henimod at reducere brugen af korttidsvikarer lokalt til gengæld for en mulighed for at allokere flere ressourcer til fastansat personale. 	<p>384-519 Årsværk</p> <p>146-198 Mio. kr.</p>
3.2 - Indsaml lovende praksisser til et tilsynsinspirationskatalog	<ul style="list-style-type: none"> Der er stor variation i udførelsen og det oplevede udbytte af faglige tilsyn i dag. Der bruges ligeledes en del ressourcer på forvaltningsniveau på at udvikle det bedste tilsynskoncept, og der er i flere kommuner oplevet skiftende tilsynspraksisser, hvilket indikerer, at et solidt og optimalt koncept ikke er fundet i alle kommunerne endnu. Der har vist sig et behov for mere konkrete beskrivelser af tilsynskoncepter end EVA's evalueringsredskab ("Stil skarpt på tilsyn" fra 2015) 	<ul style="list-style-type: none"> Rambøll/QVARTZ vurderer, at myndighedstilsyn generelt sikrer et fokus på kontrol med udmøntningen og efterlevelsen af den centrale statslige regulering, og at behovet for denne kontrol generelt anerkendes fra det decentrale niveau, som et relevant styringsfokus. Endvidere vurderes tilsyn som et godt redskab til at understøtte dagtilbuddenes læring og udvikling. 	<ul style="list-style-type: none"> Lav et inspirationskatalog på nationalt plan over udbytterige måder at føre tilsyn på. Kataloget skal indeholde flere forskellige modeller, der kan bruges i forskellige typer og størrelser af kommuner. Integrér og samtænk tilsyn med øvrige datastrømme, så tilsynet ikke tilføjer nye behov for dokumentation eller eksisterende dokumentation i nyt format. 	<p>Kvantificeres ikke</p>

Note: Potentialer er opgjørt som bruttopotentiale og inkluderer ikke eventuelle investeringsomkostninger. Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

Figur 56B Forbedringsforslag || Styring og ledelse (2/2)

Forslag	Hovedobservationer	Vurdering	Forslag (løftestænger)	Potentiale
3.3 – Skab gode overgang mellem skole og dagtilbud gennem målrettet og systematisk brug af data	<ul style="list-style-type: none"> Omfanget af skoleovergangsskemaer og brugen af dem varierer mellem kommuner og tilbud. Det er således forskelligt, hvor omfattende de er, og hvorvidt der laves specifikke overgangsskemaer, eller om andet materiale anvendes ifm. overgange. 	<ul style="list-style-type: none"> Rambøll/QVARTZ vurderer, at der flere steder er muligheder for at øge prioritering og systematik ift. samarbejde om overgangsarbejdet, herunder også et ikke uvæsentligt behov for at få belyst hvordan og hvornår data må deles – f.eks. uden indhentelse af samtykke. Uden en fælles tilgang er der en risiko for, at den dokumentation, som produceres af dagtilbuddet ikke nyttiggøres på skoleområdet, samt at overgangsarbejdet varierer inden for den enkelte kommune. 	<ul style="list-style-type: none"> Styrk og understøt dagtilbudsledere og skoleledere i prioritering af overgangsarbejdet ved at stille krav til fælles sprog om formål, fokus og tilgang til overgangsarbejdet. Skab klarhed over, hvilke data der må deles mellem dagtilbud og skole, og etabler egnet IT-understøttelse til at dele information. Indret faste procedure for fælles brug af data om det enkelte barn ved overgange, og igangsæt arbejde med at kortlægge hvilke præcise informationer, der er værdifulde for skolerne. 	Kvantificeres ikke
3.4 – Stærkere ledelse og ledelsesrum	<ul style="list-style-type: none"> Der er på tværs af besøgs-kommuner variation i, hvordan den daglige pædagogiske ledelse er organiseret og prioriteret. Ligeledes er der variation i, hvordan dagtilbudsledelsen anvender sit ledelsesrum, og agerer ift. faglig ledelse, personaleledelse, datadreven ledelse, tværgående/tværfaglig ledelse mv. Endeligt, at der er væsentlige variationer i, hvordan den decentrale ledelse organiseres, herunder brugen af hhv. klynge- og/eller områdeledelse 	<ul style="list-style-type: none"> Rambøll/QVARTZ vurderer, at det er helt centralt at sikre den decentrale ledelse af dagtilbudsområdet de rigtige incitamenter og redskaber til at anvende deres ledelsesrum til at sikre en effektiv tidsanvendelse og tilrettelæggelse af den pædagogiske praksis. 	<ul style="list-style-type: none"> Skab tydelighed om det faglige ledelsesrum og forventninger på dagtilbudsområdet. Styrk den daglige pædagogiske ledelse gennem relevante kompetencer og redskaber. Skab fælles vidensbase om den faglige ledelse af dagtilbud gennem etablering af national viden om <i>best practice</i> i forhold til den daglige pædagogiske ledelse. 	Kvantificeres ikke

Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

Udover ovenstående fire forbedringsforslag er god målstyring og en sammenhængende politik og strategi for dagtilbudsområdet også essentielle elementer i en effektiv styring og ledelse, og følgende tre forbedringsforslag fra områderne *regelforenklning* og *mindre dokumentation* er derfor tæt knyttet til styring. Alle tre forslag påvirkes af de valgte styringsredskaber og graden af styring i kommunen. En implementering af disse forslag vil derfor også i høj grad påvirke den decentrale ledelses ledelsesrum samt incitamenter og redskaber i forbindelse med tilrettelæggelsen af den pædagogiske praksis.

1.1 Skab en sammenhængende dagtilbudsstrategi og projektportefølje

2.1 Optimér og fokuser skriftligt arbejde ifm. kommunale mål og indsatser gennem bevidst og systematisk brug af data og dokumentation

2.2 Systematiser lokal evalueringsmetode for læreplanstemaer gennem idékatalog med inspirationspraksisser

4.6 Lokal arbejdstilrettelæggelse og betydning for medarbejdernes tidsanvendelse

Personalet kan få mere tid til børnene ved at optimere rammerne for forældresamarbejde, den interne organisering og det tværfaglige samarbejde.

Kulegravningsanalysens hovedobservationer:

- Personalet dedikerer meget tid til forældrekontakt og -samarbejde og bruger i gennemsnit 7 pct. af arbejdsugen på dette. Dette svarer til ~4400 årsværk eller ~1.6 mia. kr. På tværs af kommuner varierer tidsforbruget på opgaven fra 6-13 pct. Forældresamarbejdet omfatter alle former for daglig dialog – både mundtlig og skriftlig, de årlige og eventuelle ad hoc forældresamtaler, fælles arrangementer samt opgaver relateret til dagtilbudsbestyrelse og evt. lokale forældreråd.
- Mødeaktiviteter såsom interne personalemøder, stuemøder og afdelingsmøder samt eksterne møder f.eks. med andre ledere udgør i gennemsnit 2,5 pct. af medarbejdernes og ledernes tid svarende til ~1700 årsværk eller ~0,6 mia. kr., hvilket varierer fra 1-4 pct. på tværs af kommunerne. Faglig efteruddannelse udgør 2 pct. af arbejdstiden svarende til ~1400 årsværk eller ~0,5 mia. kr. med en variation på ~1-6 pct.
- Praktiske opgaver, f.eks. oprydning mv., som ikke udføres sammen med børnene, fylder i gennemsnit ca. 3 pct. af medarbejdernes og ledernes tid svarende til ~1900 årsværk eller ~0,7 mia. kr. årligt og varetages typisk af både pædagoger og medhjælpere/assistenter.
- Der er relativt stor forskellighed på tværs af dagtilbud i hvor systematisk og struktureret, der ledelsesmæssigt sker en allokering af det pædagogiske personales tid. Det vedrører både pædagogiske aktiviteter, kommunikation med forældre, faglig forberedelse og praktiske opgaver.
- I forbindelse med indsatser over for børn med særlige behov gør dagtilbuddene ofte brug af sparringsmuligheder med andre faggrupper, men der er variation på tværs af kommuner i hvordan det tværfaglige samarbejde tilrettelægges og struktureres, og hvor høj grad af nytte der opleves i tilbuddene.

Vurdering af praksis og udfordringer på området:

- Når dagtilbud i samarbejde med forældre italesætter og etablerer klarhed om værdier, roller og ansvar for hhv. dagtilbud og forældre, opnås der bedre muligheder for at sikre forældreopbakning til en effektiv tilrettelæggelse af hverdagen og dermed mere fokuseret tid sammen med børnene.
- Visse administrative processer af mindre væsentlig karakter (f.eks. indhentning af forældreunderskrifter, og arkivering af dokumenter) tager unødigt tid for særligt ledere grundet manglende digitalisering.
- Møder målrettet trivsel og indsatser for de enkelte børn samt evaluering af det pædagogiske arbejde opleves som meget værdifuldt, hvorimod koordinerende og planlæggende møder i visse tilbud kan tage mere tid end nødvendigt.
- Øget fleksibilitet i det tværfaglige samarbejde sikrer, at det pædagogiske personale får de nødvendige faglige input og bruger tid på tværfaglig sparring, når der er behov for det.
- Systematisering af arbejdsopgaver og -tid f.eks. ifm. praktiske opgaver og dokumentationsopgaver giver personalet klare rammer for den daglige pædagogiske praksis, og dermed anvendelsen af *ATA-tiden*, så fokus kan sættes på at sikre størst muligt kvalitet i indsatsen.

Som beskrevet tidligere i afsnit 4.2.3, er dagligdagen i dagtilbuddene i høj grad bygget op omkring nogle rutiner og tilbagevendende strukturer, som sikrer genkendelighed og tryghed for børn i dagtilbud. Fælles for alle dagtilbud er, at åbningstid, aflevering og afhentning af børn, frokost og eftermiddagsmad, samt hensyn til de mindste børns sovemønstre sætter nogle strukturelle rammer for dagen, som den pædagogiske praksis tilrettelægges efter. Dette afsnit fokuserer på de processer og aktiviteter, der ikke direkte vedrører *ATA-tiden*, men som har indflydelse på hvor meget *ATA-tid*, der er til rådighed.

Tidskortlægningen i besøgs kommunerne viser nemlig en vis variation i de forskellige tilbuds tidsanvendelse og dermed deres måde at tilrettelægge disse opgaver og aktiviteter på i løbet af en dag, eksempelvis i forhold til forældrekontakten, afholdelse af daglige møder, og praktiske opgaver. En optimering af tiden brugt på disse opgaver kan være med til frigøre mere ATA-tid, hvilket vil blive gennemgået i de følgende afsnit.

4.6.1 Forældresamarbejde

Personalet dedikerer meget tid til forældrekontakt og -samarbejde og bruger i gennemsnit 7 pct. af arbejdsugen på dette svarende til ~4.400 årsværk eller ~1,6 mia. kr. årligt. En del af denne forældrekontakt foregår dog, mens der er børn rundt om forældrene. Dagtilbuddenes kontakt til forældrene i relationen til forældresamarbejdet omfatter (i) dialog ifm. aflevering og afhentning, (ii) alle former for skriftlig kommunikation til forældre, (iii) ad hoc telefonisk kontakt og skriftlige beskeder, (iv) forældresamtaler, (v) deltagelse i fælles arrangementer, og (vi) opgaver relateret til dagtilbudsbestyrelse og evt. lokale forældreråd.

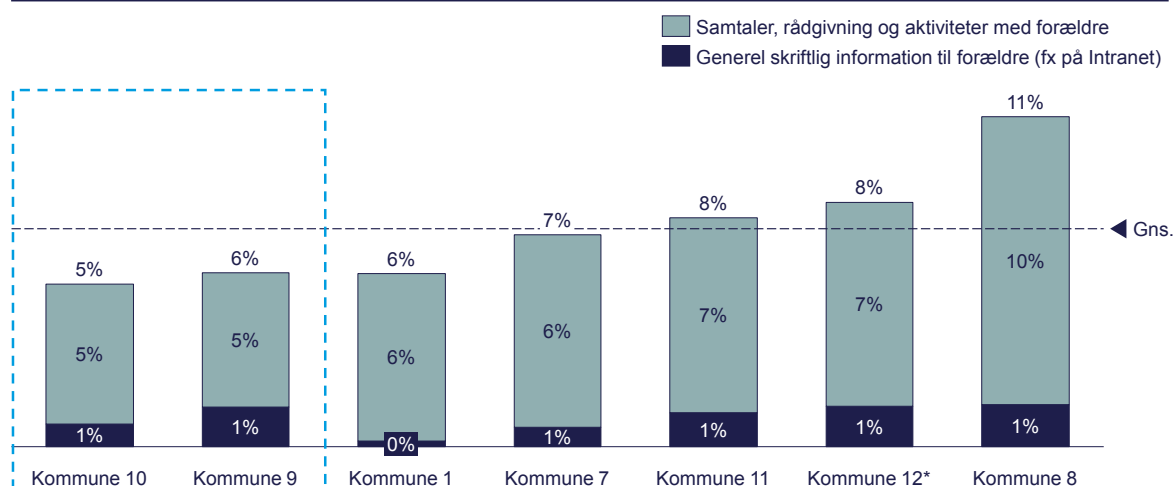
Et tæt forældresamarbejde er ikke alene en del af dagtilbudsloven men også en forudsætning for det pædagogiske arbejde i tilbuddene og en essentiel del af kerneopgaven. Derfor bør kontakt til forældrene i forbindelse med forældresamarbejdet ikke nedprioriteres, selvom det er en af de tidskategorier, der tager mest tid i hverdagen udover den direkte ATA-tid. Men tidskortlægningen viser, at der tilsyneladende er en sammenhæng mellem de dagtilbud, som har arbejdet aktivt med at fokusere kontakten til forældre i relation til forældresamarbejde og et lavere tidsforbrug på opgaven.

Det kan ses af tidsopgørelserne på kommuneniveau (se figur 57 nedenfor), at to kommuner, hvori flere tilbud har arbejdet aktivt med at fokusere forældrekommunikationen og nedbringe tiden brugt på praktiske beskeder, faktisk har en lavere tidsanvendelse end andre på den mundtlige og skriftlige forældre-kommunikation. Flere af de interviewede tilbud havde optimeret den daglige kontakt f.eks. i situationen omkring aflevering/afhentning blandt andet ved at anvende digitale kommunikationsplatforme, lære forældrene at bruge dem, sætte klare retningslinjer for den daglige kommunikation og forklare, hvordan den frigjorte tid omsættes til yderligere tid sammen med børnene.

Figur 57 Eksempel på kommune der har arbejdet aktivt med at fokusere forældrekommunikationen

Tidsanvendelsen i en gennemsnitlig uge på tværs af alle medarbejdergrupper

Gennemsnitlig tidsforbrug per uge i procent, vægtet gns*, N = 114



* Vægtet med den procentvise fordeling af medarbejdergrupper i besøgte kommuner

Note: I både kommune 9 og 10 har flere af de besøgte tilbud udtalt, at de aktivt har brugt tid på at forklare forældre, hvordan digital kommunikation sparer tid, og hvorfor personalet hellere vil modtage beskeder gennem disse redskaber end i morgen/eftermiddagstiden

Kilde: Workshops, interviews, KRL årsværk og sygefraværksdata, Rambøll/QVARTZ analyse

Samtidig ses, at begge kommuner naturligt bruger lidt mere tid på den skriftlige information via intranet, da en del af kommunikationen er flyttet til den digitale platform. Forældre-surveyen viser dog, at

95 pct. af forældrene foretrækker at modtage information om dagligdagens aktiviteter og den pædagogiske praksis i deres barns dagtilbud mundtligt. Dette er en udfordring for dagtilbuddene i forhold til at gøre kommunikationen mere digital. Ikke desto mindre viser forældre-surveyen også, at kommune 9 og 10, som netop håndterer en del kommunikation digitalt, generelt opfylder forældrenes behov i forhold til, hvordan informationen modtages⁵². Dette tyder på, at der er mulighed for at reducere tidsforbruget på denne del af kerneopgaven ved at fokusere forældre-kommunikationen uden at miste kvaliteten i forældrekontakten.

For nogle administrative opfølgingsopgaver i relation til forældrene opleves arbejdsgangene som unødigt tidskrævende, hvilket kan skabe frustration. Eksempelvis udsendelse af påmindelser til forældre eller indsamling af forældreunderskrifter til diverse dokumenter (f.eks. PPR indstilling, sprogvurdering og handlingsplan). For mange ledere er det f.eks. stadig en manuel proces at printe papirer, udlevere dem til forældre, følge op på at begge forældre skriver under på det pågældende dokument og scanne ind igen, inden det kan sendes videre til rette vedkommende. Selvom det ikke er en stor tidspost, tager denne manuelle proces mere tid end nødvendigt og flere ledere peger på, at processen kunne effektiviseres ved at være mere digital.

Vurdering af tilrettelæggelsen af forældresamarbejde

Klarhed om roller og ansvar giver bedre mulighed for fokuseret tid med børnene: Rambøll/QVARTZ vurderer, at tilbud, der i samarbejde med forældre har etableret klarhed om værdier, roller og ansvar for samarbejdet mellem dagtilbud og forældre, har bedre muligheder for at sikre forældreopbakning til en fokuseret tid sammen med børnene og dermed en effektiv tilrettelæggelse af den pædagogiske praksis. En klar kommunikation om, hvordan daglige beskeder og samarbejdet generelt kan tilrettelægges bedst muligt for at sikre børnenes udvikling, vil medvirke til at forklare forældre, hvilke prioriteringer, forældre og dagtilbud i fællesskab skal lave i forhold til pædagogernes tid.

Kadence og mængde af information til forældre kan med fordel optimeres: Et velfungerende forældresamarbejde understøtter samtidig en effektivisering og fokusering af den løbende kommunikationsindsats over for forældre ift. hvilken information, der er tilgængelig ad hvilke kanaler og med hvilken kadence.

Brug af digitale platforme til forældre-kommunikation reducerer tid brugt på generel information: Rambøll/QVARTZ vurderer, at en mere effektiv brug af intranet og digitale redskaber i dagtilbuddene (f.eks. skærme til komme/gå-registrering og beskeder om ferie, afhentning mv.) kan fokusere den mundtlige kommunikation til at omhandle barnets trivsel og udvikling.

Mindre administrative processer kan optimeres: Administrative processer bør udføres mest effektivt og kan optimeres ved hjælp af digitale redskaber, som gør arbejdet mere automatiseret.

4.6.2 Mødeaktiviteter

Mødeaktiviteter udgør i gennemsnit 2,5 pct. af medarbejdernes og ledernes tid svarende til ~1700 årsværk eller ~0,6 mia. kr. årligt, hvilket varierer fra 1-4 pct. på tværs af besøgs-kommunerne. Variationen indikerer, at nogle kommuner holder færre eller mere effektive møder end andre, da de anvender mindre tid på mødevirksomhed.

Overordnet set kan medarbejdernes interne møder inddeles i tre forskellige typer alt efter hvilke medarbejdere, der deltager: *Stuemøder*, *pædagog- eller medhjælpermøder*, og *personalemøder*. Betegnelsen *stuemøder* dækker over møder afholdt mellem pædagoger, medhjælpere, assistenter og andet pædagogisk personale tilknyttet den samme stue, børnegruppe, afdeling eller team og navnet kan variere fra tilbud til tilbud afhængigt af tilbuddets interne organisering. *Pædagogmøder* eller *medhjælpermøder* dækker, som betegnelsen antyder, over møder, hvor alle medarbejdere på tværs af stu-

⁵² Forældre i kommune 9 og 10 angiver, at de foretrækker at modtage information om dagligdagen via intranet/opslagstavle og at institutionen lever op til deres forventning om at modtage information.

er/grupper/teams fra den pågældende personalegruppe deltager. *Personalemøder* involverer alle ansatte i tilbuddet og er dermed det største mødeforum. Da der er variation i dagtilbuddenes mødestruktur og størrelse, vil man nogle steder arbejde med pædagogmøder og medhjælpermøder eller ligefrem afdelingsmøder og andre steder ikke.

Stuemøder afholdes med meget varierende kadence på tværs af tilbud. På tværs af de besøgte tilbud i kulegravningsanalysen er stuemøder blevet afholdt lige fra en gang om ugen eller hver anden uge til en gang om måneden. Kadencen afhænger mere af tilbuddets og lederens præference end af størrelse på tilbuddet eller anden variation i organiseringen. Fælles for dem alle er dog, at de afholdes i tidsrum, hvor personalet fra en af de andre stuer kan dække af, f.eks. mens børnene er på legepladsen. Til disse møder ligger stuens personale en plan for den kommende måneds/periodes pædagogiske aktiviteter og evaluerer eventuelt på tidligere forløb. En del af tiden bruges også på at tale om indsatser for udvalgte børn og gennemgå vurderingsredskaber såsom trivselskemaer, sprogvurderinger eller andre udviklingskemaer for enkelte børn for at få et helhedsindtryk af barnet baseret på flere observationer.

Pædagogmøder eller medhjælpermøder for de enkelte personalegrupper har fokus på den interne sparring mellem eksempelvis pædagogerne angående håndtering af enkelte børn eller situationer samt koordinering og erfaringsudveksling i forhold til de daglige voksenstyrede aktiviteter. Det er ikke alle dagtilbud, der afholder disse møder, og det vil typisk afhænge af størrelsen på tilbuddet, om der er yderligere behov for koordinering på tværs af medarbejdergruppen.

Personalemøder afholdes som regel en gang om måneden eller 8-10 gange om året, hvor der diskuteres nye tiltag på arbejdspladsen samt en række personaleforhold om f.eks. fravær, trivsel, arbejdsmiljø og rekruttering. Herudover anvendes møderne til koordinering på tværs af stuer.

Vurdering af tilrettelæggelsen af mødeaktiviteter

Møder målrettet pædagogisk faglige mål giver gode muligheder for sparring: Pædagoger oplever de møder, som omhandler trivsel og indsatser for de enkelte børn samt evaluering af det pædagogiske arbejde, som meget værdifulde for udviklingen af børnene og den pædagogiske praksis, da der her er fokus på den kollegiale refleksion og sparring. Disse temaer tages ofte op under *stuemøder*, *pædagogmøder* eller *medhjælpermøder* og det er her, personalet har mulighed for skabe professionelle læringsfællesskaber, evaluere på deres arbejde og modtage faglige input fra deres kollegaer.

Udbyttet af møder varierer i høj grad mellem tilbud: Interviews i besøgstkommunerne afdækker, at der er stor forskel på det opnåede udbytte af møder (herunder personalemøder, stuemøder, afdelingsmøder etc.), som i nogle tilbud opleves at tage mere tid end nødvendigt, særligt når møderne er af mere planlæggende og koordinerende karakter. Det er som nævnt ovenfor den faglige sparring, der opleves mest værdifuld, og flere interviewede medarbejdere og ledere oplever, at mødetiden brugt på koordinering og information kan reduceres ved at give denne information på anden vis. Rambøll/QVARTZ vurderer på den baggrund, at der er rum for at optimere praksis og indhold for møderne, så de bliver gjort mere relevante for medarbejderne. Derudover vurderes det, at mødekadencen med fordel kan tages op til genovervejelse i de tilbud, der f.eks. afholder ugentlige møder for at sikre, at møderne udfylder et behov og tiden bruges optimalt.

4.6.3 Kompetenceudvikling

Faglig efteruddannelse udgør 2 pct. af arbejdstiden for medarbejdere og ledere svarende til ~1400 årsværk eller ~0,5 mia. kr. med en relativt stor variation på ~1-6 pct. mellem besøgstkommunerne.

Generelt er personalet glade for den faglige efteruddannelse, som på nuværende tidspunkt ikke fylder meget af arbejdstiden for den gennemsnitlige medarbejder og heller ikke opleves at fylde meget af medarbejderne. Majoriteten af det interviewede personale vurderer selv, at de ikke får nok mulighed for at efteruddanne sig og højne deres faglighed og efterspørger mere tid i hverdagen til efteruddannelse. Samtidig afslører flere interviews fra kommunebesøgene, at ikke alle former for kompetenceudviklinger bringer lige stor værdi for alle medarbejdere. F.eks. oplever nogle medarbejdere i de besøgte kommuner at skulle deltage i obligatoriske kurser, som ikke bidrager med viden, den pågældende medarbejder ikke allerede besidder.

Kulegravningsanalysen identificerer dermed på to holdninger blandt det pædagogiske personale vedrørende kompetenceudvikling; et ønske om at modtage mere efteruddannelse, men samtidig ikke bruge unødigt tid på irrelevante kurser. Det vil sige, at der ses et behov for at sikre, at personalet modtager mere *relevant* efteruddannelse.

Generelt har kurser, der understøtter den samlede strategi og de fælles fokusområder i kommunen, vist sig at give høj værdi for medarbejderne, da det sikrer en fælles forståelse på tværs af dagtilbud. Her er f.eks. tale om kursusforløb, der uddanner personalet i en fælles tankegang, som udspringer af den kommunale strategi. Dette er observeret i to ud af syv besøgstommuner, som har udviklet et kursusforløb bundet op på den kommunale strategi og uddanner personalet i formålet med kommunens prioriteter og fokusområder, samt hvordan man ønsker at arbejde med børnenes udvikling inden for disse prioriteter. Disse kursusforløb er meget værdsat af personalet, som oplever, at de opnår en større forståelse for prioriteterne og hvorfor der arbejdes med dem.

Der ses dog i alle kommuner lokal variation i udbyttet af kurser, og hvor relevant det pågældende kursus er for tilbuddet eller den enkelte medarbejder – særligt generelle kurser om f.eks. pædagogik, pædagogiske metoder eller forældresamarbejde. Eksempelvis hvis man i nogle institutioner allerede har opkvalificeret personalet til dette, hvorfor det nye kursus giver begrænset yderligere værdi. Dette taler for at indføre større valgfrihed for den enkelte pædagogiske leder og de enkelte medarbejdere i forhold til, om de udbudte kurser og typer af efteruddannelse er relevante, og ikke blot gøre alle kurser obligatoriske. Større valgfrihed for den enkelte leder og medarbejder vil sikre, at tid brugt på kompetenceudvikling udnyttes optimalt, og at medarbejdere kommer på de kurser, de har brug for, og som bringer værdi.

Vurdering af tilrettelæggelse af kompetenceudvikling

Kursusudbud og kompetenceudvikling kan med fordel fokusere mere på den kommunale strategi: Rambøll/QVARTZ vurderer, at kommunerne med fordel kan designe et kursusforløb, der uddanner personalet i formålet med den samlede kommunale strategi og mål og værktøjer til at opnå denne for at sikre konsistens og skabe en fælles forståelse blandt alle dagtilbud.

Flere kurser bør i højere grad være et tilbud end obligatoriske: Rambøll/QVARTZ vurderer derudover, at en øget valgfrihed ift. mere generelle kurser blandt både ledere og medarbejdere vil sikre, at personalet anvender deres tid optimalt og kun deltager i kurser, der er meningsfulde for det pågældende tilbud. Derfor bør kommuner i højere grad synliggøre konsekvenserne i forhold til reduktion af *ATA-tid* forud for vedtagelsen af obligatoriske kursusaktiviteter for at sikre, at alle fordele og ulemper er taget i betragtning, inden det besluttes at gøre et kursus obligatorisk.

4.6.4 Organisering af ressourcer

Der er relativt stor forskel på tværs af dagtilbud i hvor systematisk og struktureret ledelsen allokere det pædagogiske personales tid. Udenfor *ATA-tiden* gælder dette primært de praktiske opgaver, skriftlige pædagogiske aktiviteter, og den faglige forberedelse. For lederne er der ligeledes nogle administrative opgaver, som tager meget tid på grund af manglende optimering af personaletiden.

Pædagogisk personale inkl. ledere bruger i gennemsnit ~3 pct. af deres tid på praktiske opgaver (med en variation på 1-5 pct. mellem de kommunale gennemsnit), som ikke udføres sammen med børnene svarende til ~1900 årsværk eller 0,7 mia. kr. årligt. Denne tidsanvendelse varierer for pædagoger og medhjælpere/assistenter fra ~1-6 pct. (se appendiks 5.7.2.O og 5.7.2.S), mens forskellen for dagplejere er endnu højere fra 6-19 pct. (se appendiks 5.7.2.X). Variationen afhænger typisk af, om pædagogerne f.eks. selv står for at klargøre formiddags- eller eftermiddagssnacks, eller om dagtilbuddet har ansat en køkkenhjælp. Flere af de praktiske opgaver i tilbuddene udføres allerede sammen med børnene og gøres dermed til *ATA-tid*, men der er fortsat opgaver, som ikke er ligeså meningsfulde eller effektive at løse sammen med børnene (f.eks. at forberede snacks, arbejde i køkkenet, ordne vasketøj). Når disse praktiske opgaver skal løses, tages tiden fra personalets *ATA-tid*, og for mange pædagoger

opleves de praktiske opgaver ikke som relevant arbejde for kerneopgaven⁵³. Som tidskortlægningen viser, er de praktiske opgaver i mange dagtilbud ligeligt fordelt mellem pædagoger og medhjælpere/assistenter, da man i mange af de besøgte dagtilbud har tilrettelagt hverdagen ud fra den tilgang, at pædagoger og medhjælpere/assistenter kan varetage de samme opgaver og ikke ser nogen grund til at lave en opdeling af arbejdsopgaven (jf. afsnit 4.2.1). I dagtilbud, som inden for eksisterende budget omprioriterer midler dedikeret til praktisk hjælp, oplever pædagogerne at få mere fokuseret tid sammen børnene, og at deres tid er bedre brugt.

Som beskrevet i afsnit 4.4.3 vedr. dokumentationsopgaver, bruger pædagoger 3 pct. af deres tid på dokumentationsopgaver for børnegruppen og det enkelte barn (se også appendiks 5.7.2.M), hvor de er nødt til at gå væk fra børnene. En mere struktureret dokumentationspraksis kan være med til at sikre mere tidseffektiv dokumentation. Denne struktur kan f.eks. opnås ved at planlægge et fast tidspunkt til forberedelse på måneden for hver pædagog, samt arbejde med "planlagt ad hoc-tid", hvor det er sat i system, hvem som har ret til at gå fra i legepladstiden, såfremt det passer den dag. I flere af de besøgte kommuner har denne form for struktur vist sig at hjælpe pædagogerne med at planlægge deres tid, skabt klarhed over, hvornår man kan "gå-fra" med god samvittighed og fjernet noget af frustrationen over at føle sig bagud med sine opgaver. Andre institutioner har gode erfaringer med at uddelegere ansvarsområder i hente/bringe-situationen, så ikke flere pædagoger går til og fra stuen på samme tid i disse perioder. Baseret på kommunebesøgene ses en tendens til at pædagogernes hverdag kan struktureres bedre i dagtilbud, hvor lederen som en del af sin ledelsesopgave hjælper pædagogerne med at strukturere hverdagen.

Et andet aspekt af organiseringen af ressourcer vedrører den tid, ledere bruger på planlægning af forhold vedrørende mødetider og ferie, som de bruger 6 pct. af deres arbejdstid på. Tidsforbruget drives dels af koordinering af de varierende personaletider, der giver komplekse vagtskemaer, udfordringer i forældrekoordineringen vedrørende ferieplanlægning, samt sygefravær, der skaber behov for vikardækning. Under temaet ressourceorganisering er det primært de varierende personaletider, der påvirker lederens tid brugt på vagtplanlægning, eftersom forældrekoordineringen tilgodeses gennem bedre rammer for samarbejdet jf. underafsnit 4.6.1, mens sygefravær og dermed behovet for vikardækning afhjælpes med forslag 3.1 jf. afsnit 4.5 om styring. I to ud af syv besøgs kommuner har flere institutioner aktivt valgt kun at arbejde med fuldtidsansættelser, fordi de har oplevet, at det letter det administrative og koordinerende arbejde ift. vagtplanlægningen og desuden sparer lederen tid.

Vurdering af organisering af pædagogressourcer

Systematisering af tid til skriftligt arbejde skaber bedre rammer for hverdagen: Rambøll/QVARTZ vurderer, at når lederen hjælper pædagogerne med at planlægge og strukturere den tid, der er tilgængelig, og sætter i system, hvornår det er muligt at bruge tid på de skriftlige pædagogiske opgaver, giver det mulighed for større fordybelse i det faglige arbejde og udvikling af den pædagogiske praksis, og medvirker til, at personalet føler sig mindre stressede over opgaverne.

Allokering af ressourcer til praktisk hjælp bringer mere faglighed ind i arbejdet med børnene: Der bør ske en omprioritering eller omorganisering af ressourcer til at varetage de praktiske opgaver, som ikke effektivt kan løses sammen børnene som en del af den pædagogiske praksis. Dette kan enten ske ved at fordele opgaver mellem pædagoger og medhjælpere/assistenter anderledes eller ved inden for lønrammen at ansatte udefrakommende hjælp til de praktiske opgaver, som f.eks. udføres i slutningen af dagen. Det er en afvejning den daglige leder må tage i forhold til hvilken arbejdskultur og niveauforskel, han eller hun ønsker at have mellem medarbejdere i tilbuddet, og hvordan det modsvarer af den tid, pædagogerne potentielt kunne være sammen med børnene, hvis nogle mere praktiske opgaver blev taget fra dem.

⁵³ For dagplejeren er de praktiske opgaver en essentiel del af hverdagen, og de foregår typisk inden børnene ankommer, efter de er blevet hentet eller mens de sover. Dagplejeren udnytter dermed allerede sin tid, men oplever også at grænserne mellem "at være på arbejde" og "at være hjemme" bliver mere flydende.

Øget personaletid kan medføre en bedre kapacitetsplanlægning: En af lederens udfordringer i forbindelse med vagtplanlægning kan afhjælpes ved et øget ledelsesfokus på at tilbyde fuldtidsstillinger frem for deltidstillinger. Dette vil reducere omfanget af varierende personaletider og dermed gøre det nemmere at lægge et vagtskema, da der er færre timetalsregnestykker, der skal gå op.

4.6.5 Tværfagligt samarbejde

Deltagelse i tværfagligt samarbejde⁵⁴ udgør i gennemsnit 0,2 pct. af medarbejdernes og ledernes tid svarende til ~140 årsværk eller ~50 mio. kr. årligt, hvilket varierer fra 0,1-0,4 pct. på tværs af besøgskommunerne.

De tværfaglige møder med f.eks. talepædagog, motorikpædagog, fysioterapeuter eller sundhedsplejen fokuserer på børn med særlige behov og kan enten afholdes som åben sparring om anonyme børn eller særskilte møder med fokus på det enkelte barn, hvor forældrene enten deltager eller orienteres herom. De fleste kommuner tilrettelægger samarbejdet således, at der er fastlagt nogle tværfaglige møder med vis kadence, som pædagoger kan vælge at benytte sig af. Der er imidlertid en vis variation på tværs af kommuner i hvor høj grad af nytte, der opleves i tilbuddene. I en række kommuner afholdes tværfaglige møder om anonyme børn med en fast kadence f.eks. hver anden eller tredje måned, hvor pædagoger kan dukke op, hvis de har brug for sparring på det pågældende tidspunkt. Andre kommuner har indført mere fleksibilitet i, hvornår et tværfagligt team kan bookes til møder mere ad hoc og efter behov.

I forbindelse med de tværfaglige møder deles der også data og dokumenter på tværs af faggrupper, og nogle af de besøgte tilbud pegede på, at denne administrative proces med fordel kan effektiviseres ved at gøre delingen mere digital. For mange ledere er det stadig en manuel proces at skulle sende eller maile sprogvurderinger, PPR ansøgninger, trivselsvurderinger og lignende rundt til de forskellige relevante parter og sikre sig, at de rette personer har modtaget informationen. Selvom det blot handler om nogle minutter for lederen i løbet af en uge, er det en manuel arbejdsgang, der med fordel kan effektiviseres og dermed gøre lederen mere komfortabel med, at alle har modtaget den information, de skal have.

Vurdering af tilrettelæggelsen af tværfagligt samarbejde

Øget fleksibilitet i det tværfaglige samarbejde er at foretrække: Rambøll/QVARTZ vurderer, at en højere grad af fleksibilitet bidrager til et effektivt tværfagligt samarbejde (jf. afsnit 4.5.3.4 vedr. tværfagligt samarbejde som styringsredskab) og sikrer, at det pædagogiske personale får de nødvendige faglige input og bruger tid på tværfaglig sparring, når der er behov for det. En af besøgskommunerne i kulegravningsanalysen har indført tværfaglige samarbejds møder, som kan bookes efter behov og kun involverer de faggrupper, som er relevante for problemstillingen (se lovende praksis E nedenfor).

Lovende praksis (E) || Let adgang til tværfaglige kompetencer

En kommune i kulegravningsanalysen har indført et formaliseret koncept for tværfaglige samarbejds møder, hvor de relevante fagpersoner (tale- hørrepædagog, sundhedsplejerske, socialrådgiver, fysioterapeut, m.fl.) kan indkaldes til møde om bekymringer hos et barn efter behov. Møderne bookes ad hoc med de relevante fagpersoner og følger dermed ikke en fast kadence, hvor alle fagpersoner er tilgængelige på bestemte tidspunkter. Pædagogerne udtrykker begejstring for det nye koncept, da det betyder, at de ikke oplever lange ventetider på faglig sparring, men i stedet oplever at faggrupperne står til rådighed, når der er behov for det. Der er meget faste rammer for hvordan møderne foregår, da formål, dagsorden, mødeleder og referatskrivning er beskrevet i et fælles koncept, og der er udviklet idékatalog til mødernes indhold. Konceptet sikrer, at der er fast form på møderne, samtidig med at dagtilbuddene har let og fleksibel adgang til faglig sparring.

⁵⁴ Ved tværfagligt samarbejde forstås samarbejde om tidlig indsats og sundhed, ikke samarbejde om overgange med indskolingspædagoger og -lærere.



Datadeling kan med fordel optimeres: Rambøll/QVARTZ vurderer, at en fælles digital løsning til deling af dokumenter og informationer såsom vurderingsredskaber, referater fra møder med forældre eller andre faggrupper samt eventuelle PPR indstillinger kan gøre det hurtigere og nemmere for dagtilbuddene både at finde barnets historik og sikre, at de relevante faggrupper har modtaget de informationer, de skal. Løsningen bør sikre, at faggrupper kan til- og fravælges i delingen af data, så data kun deles med de relevante parter. Her er udelukkende tale om dokumenter, der alene vedrører indsatser i dagtilbuddene og ikke sociale problemstillinger (f.eks. underretninger).

4.6.6 Forbedringsforslag

Arbejdstilrettelæggelsen i tilbuddene er afgørende for, hvorvidt medarbejderne anvender deres tid på den mest hensigtsmæssige måde. Dette afsnit har fokuseret på de aktiviteter og processer, der skaber rammerne for den pædagogiske praksis og influerer hvor meget *ATA-tid*, der er til rådighed, for at undersøge om der herigennem kan frigøres mere tid til *ATA-tid*. I nogle kommuner anvendes mindre tid på en række opgaver, hvilket indikerer, at der også er et potentiale for at frigøre mere tid til børnene for andre kommuner og tilbud.





Inden for området *bedre arbejdstilrettelæggelse* (se figur 58A, 58B og 58C) fremsættes, på baggrund af ovenstående vurderinger, otte anbefalinger til forbedringer, som samlet vil kunne øge *ATA-tiden* med ~0,5-0,9 procentpoint. Dette svarer til at flytte ~360-620 årsværk til den pædagogiske kerneopgave. I lønkroner er det ~140-220 mio. kr. årligt svarende til ~11-18 pct. af omkostningsbasen på ~1,2 mia. kr.

Figur 58A Forbedringsforslag || Arbejdstilrettelæggelse (1/3)

Forslag	Hovedobservationer	Vurdering	Forslag (løftestænger)	Potentiale
4.1 - Styrk forældre-samarbejde gennem tydelig kommunikation og rammer for samarbejde	<ul style="list-style-type: none"> Medarbejderne og lederne dedikerer meget tid til forældrekontakt og -samarbejde og bruger i gennemsnit 7 pct. af deres tid på dette. Visse kommuner bruger væsentligt mere tid på forældrekontakt og tidsanvendelsen for pædagoger varierer fra 6-13 pct. på tværs af kommunerne. En del tiden går med beskeder fra forældre og koordinering af forældresamarbejde, men også information til forældre om de daglige aktiviteter. 	<ul style="list-style-type: none"> Klarhed om roller og ansvar vurderes at give bedre mulighed for fokuseret tid med børnene. Kadence og mængde af information til forældre kan med fordel optimeres. Brug af digitale platforme til forældrekommunikation vurderes at kunne reducere tid brugt på generel information. Det vurderes, at mindre administrative processer med fordel kan optimeres. 	<ul style="list-style-type: none"> Fastsæt tydelige rammer for forældresamarbejdet, så der er fælles klarhed om hinandens roller og ansvar. Digitalisér daglig billedokumentation og brug intranet samt evt. en fysisk skærm i dagtilbud til fremvisning af billeder. Sæt klare rammer for løbende kommunikation. Indfør online booking af årlige forældresamtaler. "Uddan" forældre til at anvende intranet ved at understøtte dem med digitale udfordringer. 	 <p>83-105 Årsværk</p>
4.2 - Let forældre-underskrifter ved at tillade NemID	<ul style="list-style-type: none"> Der bruges unødvendig tid i dagtilbuddene på at printe, sende og scanne dokumenter samt vente og følge op på underskrifter hver gang forældre skal skrive under på en indstilling, vurdering eller beskrivelse af barnet. 	<ul style="list-style-type: none"> Nogle administrative opfølgingsopgaver i relation til forældrene kan effektiviseres og dermed kræve mindre tid i hverdagen 	<ul style="list-style-type: none"> Implementér brug af digitale underskrifter (NemID) ved f.eks. at implementere NemID-løsning i intranettet eller at udsende dokumenter via borger.dk. Brug af borger.dk vil betyde, at forvaltning skal udsende indstilling/ansøgning/vurdering til forældrene og en NemID-løsning i via intranettet vurderes derfor at være mest hensigtsmæssig af de to løsningsmuligheder 	 <p>37-47 Mio. kr.</p> <p>Kvantificeres ikke</p>

Note: Potentialer er opgjøret som bruttopotentiale og inkluderer ikke eventuelle investeringsomkostninger
Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

Figur 58B Forbedringsforslag || Arbejdstilrettelæggelse (2/3)

Forslag	Hovedobservationer	Vurdering	Forslag (løftestænger)	Potentiale
4.3 – Forbedre strategisk planlægning af kompetenceudvikling	<ul style="list-style-type: none"> Faglig efteruddannelse udgør 2 pct. af arbejdstiden for medarbejdere og ledere med en relativt stor variation på ~1-6 pct. ml. kommuner Kursusforløb der understøtter den samlede strategi og de fælles fokusområder i kommunen har vist sig at give høj værdi for medarbejderne, da det sikrer en fælles forståelse på tværs af dagtilbud Der ses dog lokal variation i udbyttet af kurser for den enkelte medarbejder eksempelvis hvis man allerede har opkvalificeret personalet og det nye kursus giver begrænset yderligere værdi 	<ul style="list-style-type: none"> Det vurderes, at kursusudbud og kompetenceudvikling med fordel kan fokusere mere på den kommunale strategi for at skabe en fælles forståelse blandt alle dagtilbud En øget valgfrihed ift. mere generelle kurser blandt både ledere og medarbejdere vil desuden sikre, at personalet anvender deres tid optimalt og kun deltager i kurser, der er meningsfulde for det pågældende tilbud 	<ul style="list-style-type: none"> Priorité kursusbud så det matcher strategi og mål gennem en transparent vurdering af omkostninger versus behov. Øg valgfriheden hos lederne ift. om de vurderer det relevant og/eller meningsfyldt ift. deres faglige målsætninger, at deres personale deltager i udbudte kurser fra kommunens side af, og synliggør i den forbindelse hvilke kurser, der er obligatoriske og hvilke, der ikke er. 	Kvantificeres ikke
4.4 – Systematik og optimering i organisering af personaleressourcer	<ul style="list-style-type: none"> Der på tværs af dagtilbud er relativt stor forskel på, hvor systematisk og struktureret, allokeringen af det pædagogiske personales tid ledelsesmæssigt sker. Flere tilbud har gode erfaringer med at uddelegere ansvarsområder i hente/bringe-situationen samt at planlægge, hvornår pædagoger kan gå til og fra opgaver. Pædagogerne udfører i dag mange steder en række praktiske opgaver såsom rengøring, vaskeri og køkkentjans, som ikke er optimal brug af pædagogernes tid. 	<ul style="list-style-type: none"> Det vurderes, at systematisering af tid til skriftligt arbejde skaber bedre rammer for hverdagen. Tilbuddene kan med fordel allokere ressourcer til praktisk hjælp, da det bringer mere faglighed ind i arbejdet med børnene. 	<ul style="list-style-type: none"> Kommunen bør understøtte dagtilbuddene i at sikre effektive rammer for planlægning og styring af arbejdstiden ved at afdække og udbrede gode ledelsespraksisser til at skabe overblik over arbejdet og styre personaleressourcer. Planlæg og uddeleger ansvarsområder og opgaver mellem medarbejderne. Ompriorité lønbudget til at inkludere assistance til at varetage praktiske opgaver på f.eks. 10-15 timer om ugen (per institution). 	 <p>182-324 Årsværk</p>  <p>43-77 Mio. kr.</p>
4.5 – Målret den lokale mødeafholdelse	<ul style="list-style-type: none"> I dag bruges i gennemsnit 2,5 pct. af medarbejdernes tid på mødeafholdelse, hvilket varierer fra 1-4 pct. mellem kommunerne. Det pædagogiske personale deltager løbende i en række interne møder, der forgår i forskellige grupper i dagtilbuddene. Nogle dagtilbud har både stuemøde, afdelingsmøde, pædagogmøde og fælles personalemøde afhængigt af institutionens størrelse. 	<ul style="list-style-type: none"> Det vurderes, at der er stor forskel på det opnåede udbytte af møder (herunder personalemøder, stuemøder, afdelingsmøder etc.), som for nogle opleves at tage mere tid end nødvendigt, når møderne er af mere planlæggende og koordinerende karakter. Rambøll QVARTZ vurderer, at møder, som omhandler trivsel og indsats for de enkelte børn samt evaluering af det pædagogiske arbejde, er meget værdifulde for udviklingen af børnene og den pædagogiske praksis (fx stuemøder og pædagogmøder). 	<ul style="list-style-type: none"> Sæt klare dagsordener for hvert møde, genovervej optimal facilitering for at reducere tiden, fastsæt max tid for møderne, og sørg for at kun de relevante parter deltager. Fastsæt en bevidst praksis for frekvens af møder og afprøv, om en lavere kadence for lokale møder er tilstrækkeligt. Benyt elektronisk kommunikation til generel information og evt. udfordringer i vagt- og ferieplanlægning. 	 <p>51-143 Årsværk</p>  <p>23-64 Mio. kr.</p>
4.6 – Optimér datadelingen mellem tværfaglige instanser og tilbud gennem fælles dokument-systemer	<ul style="list-style-type: none"> Deltagelse i tværfagligt samarbejde udgør i gennemsnit 0,2 pct. af medarbejdernes og lederens tid hvilket varierer fra 0,1-0,4 pct. Tilbud oplever at bruge unødigt tid på at indhente informationer og sende dokumentation vedr. børn rundt til relevante faggrupper pga. manglende digitalisering. Lederne og i nogle tilfælde pædagogerne bruger i dag tid på at sende dokumenter rundt mellem forskellige instanser og sikre sig, at de er kommet videre til rette vedkommende. 	<ul style="list-style-type: none"> Det vurderes, at en fælles digital løsning til deling af dokumenter og informationer såsom vurderingsredskaber, referater fra møder med forældre eller andre faggrupper samt eventuelle PPR indstillinger kan gøre det hurtigere og nemmere for dagtilbuddene både at finde barnets historik og sikre, at de relevante faggrupper har modtaget de informationer, de skal. 	<ul style="list-style-type: none"> Implementér fælles elektronisk mappe, der både indeholder skabeloner til handleplaner og ansøgninger samt fungerer som dokumentmappe for det enkelte barn. Mappen skal deles på tværs af kommune, daginstitution og forældre og gøre brug af specifikt og informeret samtykke til at dele dokumenterne på tværs. Systemet skal sikre, at faggrupper kan til- og fravælges ved deling så data kun deles med de relevante parter i henhold til persondatalovgivning. 	Kvantificeres ikke

Note: Potentialer er opgjørt som bruttopotentiale og inkluderer ikke eventuelle investeringsomkostninger

Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

Figur 58C Forbedringsforslag || Arbejdstilrettelæggelse (3/3)

Forslag	Hovedobservationer	Vurdering	Forslag (løftestænger)	Potentiale
4.7 – Sikre enkel adgang til rådgivning for børn med særlige behov ved at skabe direkte kommunikationslinje og øget fleksibilitet	<ul style="list-style-type: none"> Deltagelse i tværfagligt samarbejde udgør i gennemsnit 0,2 pct. af medarbejdernes og lederes tid hvilket varierer fra 0,1-0,4 pct. Det pædagogiske personale oplever, at det er svært at få hurtig kontakt til PPR, når der er behov for det. 	<ul style="list-style-type: none"> Det vurderes, at en højere grad af fleksibilitet bidrager til et effektivt tværfagligt samarbejde og sikrer, at det pædagogiske personale får de nødvendige faglige input og bruger tid på tværfaglig sparring, når der er behov for det. 	<ul style="list-style-type: none"> Opret direkte linje til PPR og gør det muligt for pædagogisk personale at tage direkte kontakt til PPR og booke tværfaglige møder efter behov ved at tilbyde mere fleksible løsninger end ét skemalagt møde med en fast kadence. Gør det muligt at afholde videomøder med tværfagligt team for at imødekomme akutte opståede behov for rådgivning. Fastlæg én afdeling som tager imod henvendelser fra dagtilbud ved behov for rådgivning omkring børn med særlige behov. 	Kvantificeres ikke
4.8 – Bedre kapacitetsplanlægning ved øget personaletid	<ul style="list-style-type: none"> I dag er den gennemsnitlige arbejdstid for det pædagogiske personale varierende, og størstedelen af personalet på landsplan arbejder ikke 37 timer om ugen. Dette skyldes dels medarbejdernes ønsker, men også dels en kultur for deltidsansættelser på det pædagogiske område. Nogle tilbud arbejder kun med fuldtidsansættelser, fordi de har oplevet, at det letter det administrative og koordinerende arbejdet ift. vagtplanlægningen og desuden sparer lederen tid. 	<ul style="list-style-type: none"> Det vurderes, at udfordringer i forbindelse med vagtplanlægning kan afhjælpes ved et øget ledelsesfokus på at tilbyde fuldtidsstillinger fremfor deltidsstillinger. 	<ul style="list-style-type: none"> Styrk forståelsen hos lederne for at øge den nuværende personaletid (optimalt 37 timer), da det er med til at sikre kontinuitet. Øg medarbejdernes mulighed for at gå op i tid ved at udbyde ekstra timer til den eksisterende personalegruppe. Tillad vippenormering og overførselsadgang af overskud og underskud, så styringsredskaber understøtter kontinuitet i personalegruppen. 	<p>46-49 Årsværk</p> <p>27-29 Mio. kr.</p>

Note: Potentialer er opgjøret som bruttopotentiale og inkluderer ikke eventuelle investeringsomkostninger



Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

4.7 Kulegravningsanalysens samlede forbedringsforslag og potentialer på dagtilbudsområdet

Kulegravningsanalysen har haft et skarpt fokus på tidsanvendelsen og det at frigøre tid fra opgaver, som ikke foregår direkte sammen med børnene, og dette har været styrende for udformningen af forbedringsforslagene. Det har ikke været ønsket at gå på kompromis med kvalitet og økonomi i såvel kommune som dagtilbud og eventuelle forslag, der nødvendigvis måtte føre til en kvalitetsforringelse, er derfor sorteret fra tidligt i processen. Det er vigtigt at pointere, at tidsestimaterne ikke siger noget om, hvilken kvalitet der ligger i tidsanvendelsen i de enkelte tilbud for de forskellige opgaver. Potentialer baserer sig derfor på en kvalificeret vurdering af "best-practice" på tværs af besøgs kommuner eller observationer af, hvordan tiden i de enkelte opgaver fordeles sig, og hvor meget tid, der kan frigøres, frem for en antagelse om, at det laveste tidsestimater er den bedste praksis.

På baggrund af kulegravningsanalysen – inden for de fire fokusområder – fremsættes i alt 19 anbefalinger til forbedringer på dagtilbudsområdet, der samlet vil kunne øge ATA-tiden med ~1,5-2,2 procentpoint, så den kommer til at udgøre ~66,5-67,2 pct. af arbejdstiden, hvis de realiseres. Dette svarer til at flytte ~900-1.450 årsværk fra andre opgaver til ATA-tiden. I lønkroner kan dette omregnes til, at vi flytter ~350-550 mio. kr., svarende til ~1,5-2 pct. af lønbasen til ATA-tid med børnene.

Figur 59 Forbedringsforslag på dagtilbudsområdet

Kategori	#	Beskrivelse	Potentiale i årsværk (andel base)**
REGELFOR- ENKLING	1.1	Skab en sammenhængende dagtilbudsstrategi og projektportefølje	83 (10-14%)*  Lavt potentiale
	2.1	Optimer og fokuser skriftligt arbejde ifm. kommunale mål og indsatser gennem bevidst og systematisk brug af data og dokumentation	83 (10-14%)*  Højt potentiale
MINDRE DOKUMEN- TATION	2.2	Systematiser lokal evalueringsmetode for læreplanstemaer gennem idékatalog med inspirationspraksisser	N/A
	2.3	Forenkler processen ifm. ressourcensøgninger til børn med særlige behov	26 (11-21%)
	2.4	Optimer proces omkring underretninger gennem bedre informationsdeling	0 (~1%)
	2.5	Øg brug af mobile devices ifm. dokumentation	105 (3-7%)
	2.6	Digitaliser dagplejens koordinationen af gæstebørn, ferie, kurser, mv.	N/A
	3.1	Reducer sygefravær gennem fokuseret indsats	519 (6-8%)
EFFEKTIV LEDELSE OG STYRING	3.2	Indsamler lovende praksisser til et tilsynsinspirationskatalog	N/A
	3.3	Skab gode overgang mellem skole og dagtilbud gennem målrettet og systematisk brug af data	N/A
	3.4	Stærkere ledelse og ledelsesrum	N/A
	4.1	Styrk forældresamarbejde gennem tydelig kommunikation og rammer for samarbejde	105 (8-10%)
BEDRE ARBEJDS- LÆTTE- LÆGGELSE	4.2	Let forældreunderskifter ved at tillade NemID	N/A
	4.3	Forbedre strategisk planlægning af kompetenceudvikling	N/A
	4.4	Systematiser og optimer organisering af personaleressourcer	324
	4.5	Målret den lokale mødeafholdelse	143 (4-11%)
	4.6	Optimer datadelingen mellem tværfaglige instanser og tilbud gennem fælles dokumentsystemer	N/A
	4.7	Sikre enkel adgang til rådgivning omkring børn med særlige behov ved at skabe direkte kommunikationslinje og øget fleksibilitet	N/A
	4.8	Bedre kapacitetsplanlægning ved øget personaletid	49 (20-21%)
	Total		

* Forbedringsforslagene er betinget af hinanden. ** Omkostningsbase er baseret på tidsmålinger i besøgs kommunerne, i tilfælde hvor forbedringsforslaget har været direkte relateret til en opgavekategori.

Note: Potentialer er opgjøret som bruttopotentiale og inkluderer ikke eventuelle investeringsomkostninger

Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

Det er væsentligt at pointere, at potentialet for nogle forbedringsforslag vil overlappe og derfor resultere i et lavere nettopotentiale. Dette gælder for forslag 1.1 og 2.1, der er tæt koblet, hvorfor potentialet ikke kan beregnes særskilt samt forslag 2.5 og 4.1, hvor ca. halvdelen af potentialet for forslag 2.5 potentielt set vil mindskes ved implementering af forslag 4.1 pga. en mere fokuseret tilgang til forældreinformation.

Det bemærkes, at forbedringsforslagene skal ses som isolerede bud på, hvordan der i de forskellige medarbejdergrupper vil kunne frigøres tid. Frigørelse af tid kan også ske gennem andre tiltag, end de her beskrevne. Der er i beregningerne ikke medregnet evt. omkostninger i forhold til investeringer i eksempelvis IT-udstyr/understøttelse eller opkvalificering af medarbejderne. Fremadrettede overvejel-

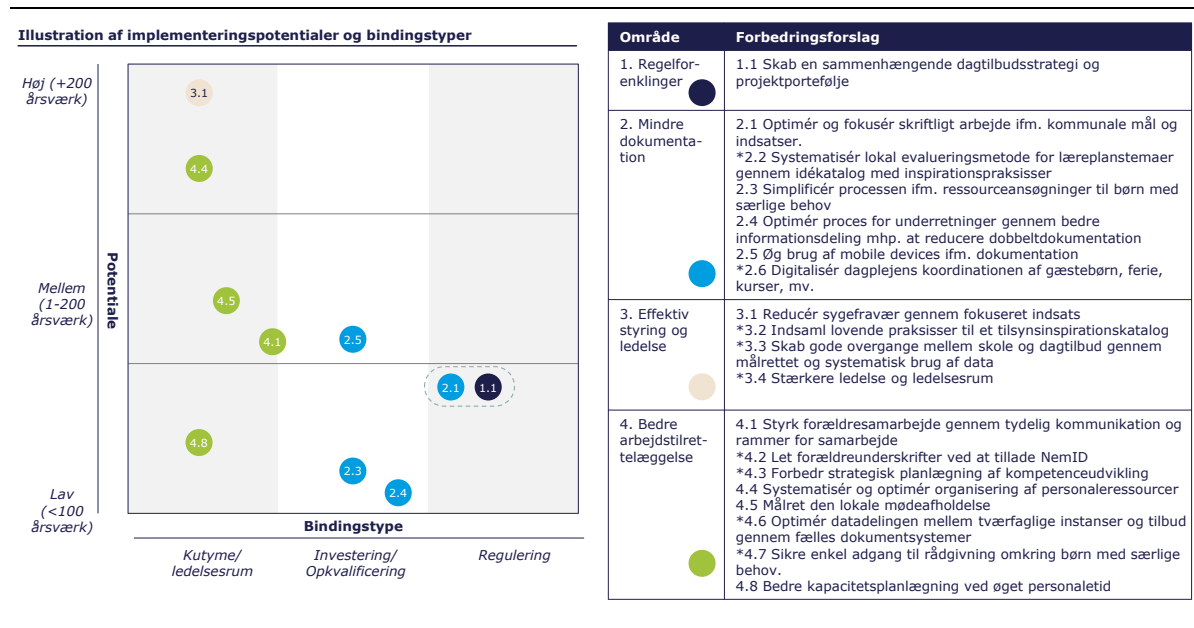
ser om implementering behandles i næste afsnit, hvor der bl.a. tages højde for konsekvenserne af nødvendige investeringer.

4.8 Fremadrettede overvejelser om implementering

Indeværende afsnit vil beskrive overvejelser for implementeringsprocessen og hvilke forudsætninger, der er gældende for realisering af potentialerne.

Implementeringskompleksiteten påvirker tidshorisonten for fuld gevinstrealisering, og overvejelser om rækkefølge kan derfor med fordel bygges op om forslagernes potentialer og bindingstyper. I figur 60 nedenfor illustreres de foreslåede forbedringsforslag i forhold til deres potentialer samt bindingstyper.

Figur 60 Proces for succesfuld implementering af forbedringsforslagene



* Der beregnes ikke potentialer for forbedringsforslaget og forslaget indgår derfor ikke i illustration
Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

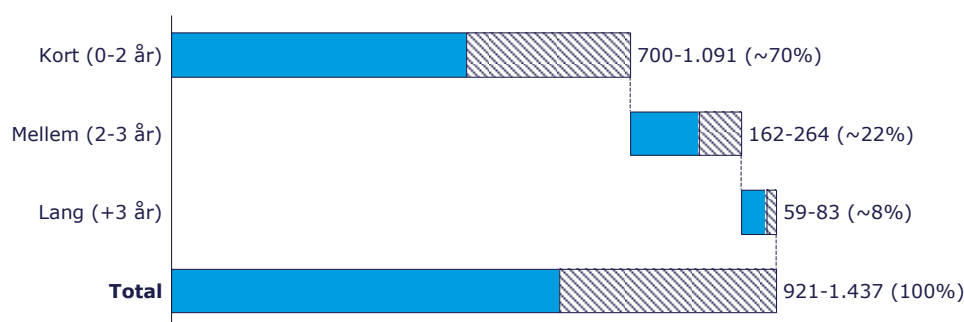
Som det fremgår af figur 60 ovenfor, er der anført tre overordnede bindingstyper, som hver især har tilknyttet forhold vedrørende implementeringskompleksitet mv. Yderligere information om implementeringsforudsætninger for de enkelte forslag kan findes i appendiks 5.12.2

- **Kutyme/ledelsesrum:** Rambøll/QVARTZ vurderer, at omkring halvdelen af de kvantificerbare forslag i nærværende analyse ligger inden for tilbuddenes eget ledelsesrum og derfor er umiddelbart implementerbare. Dette drejer sig om tilbuddenes egen praksis for møder, forældresamarbejde, strukturering af hverdagens opgaver, vagtplanlægning og nedbringelse af sygefravær. Der kan være behov for implementeringsressourcer og en indfasningsperiode samt lokale tilpasningsbehov.
- **Investering og opkvalificering:** Tre kvantificerbare forslag vil kræve investeringer i udstyr samt systemer og opkvalificering eller oplysning af medarbejdere for at realisere potentialerne, og derfor skal det angivne potentiale holdes op imod eventuelle investeringsomkostninger, der ikke er estimeret her. Som illustreret i figur 60, ligger forslag 4.1 også delvist i denne kategori, da nogle løftestænger i dette forslag kræver mindre investeringer. Derudover vil yderligere fire ikke-kvantificerbare forslag kræve enten investeringer i digitale systemer – herunder 2.6 vedr. dagplejekoordinering, 4.2 vedr. forældreunderskrifter og 4.6 vedr. datadeling – eller opkvalificering af medarbejdere som i 2.2 vedr. opkvalificering af arbejdet med evalueringer. Ud over investeringer og opkvalificering må der for alle forslag påregnes en implementeringsperiode samt ressourcer til indarbejdelse i arbejdsplanlægning m.v.
- **Regulering:** To forslag med kvantificerbart potentiale vil kræve ændringer af enten de kommunale retningslinjer eller kommunale styringsmodeller for at kunne realiseres jf. figur 60. Gevinstrealise-

ringen for forslag 1.1 og 2.1 er dog betingede af hinanden, da der er tale om et kombineret potentiale for frigørelse af tid ved implementering af begge forslag. Ligeledes vil tre ikke-quantificerbare forslag kræve justeringer af styringspraksis i de enkelte kommuner – herunder 4.7 vedr. tværfagligt samarbejde, 3.2 vedr. tilsyn og 3.3 vedr. gode overgange.

Som det fremgår af fordelingen af forbedringsforslag, vil stort set alle forslag kunne realiseres uden at skulle ændre på den nuværende lovgivning. Dette hænger sammen med reguleringen på området, hvor en relativt signifikant del af arbejdstidsanvendelsen drives af enten kommunal udmøntning og regulering eller tilbudsfastsatte krav, jf. afsnit 4.3.1. Bindingstypen har en stor betydning for vurderingen af en realistisk tidshorisont for de enkelte tiltag, jf. figur 60, men det er ikke altid direkte relateret til tidshorisonten, da enkelte forslag f.eks. kræver involvering af andre kommunale instanser eller ændring i ansættelsesforhold. Overvejelser om tidshorisonten fremgår af nedenstående afsnit, mens den

Figur 61 Potentialer opgjort i årsværk (andel af total)



Kilde: Rambøll/QVARTZ analyse

skønnede gevinstrealisering fremgår af figur 61:

- Kort sigt 0-2 år:** Som det fremgår af figur 61, vurderes det, at størstedelen af potentialet (70 pct.) kan realiseres på kort sigt. Dette beror på, at forslag 3.1, 4.1, 4.4 og 4.5 vedr. hhv. sygefravær, forældresamarbejde, strukturering af personaleressourcer og mødepraksis vil kunne implementeres inden for en periode på to år, da det i høj grad ligger inden for tilbuddenes egne rammer. Af de ikke kvantificerbare forslag vurderes 3.2 vedr. tilsyn, 4.3 vedr. kompetenceudvikling og 4.7 om tværfagligt samarbejde at kunne implementeres inden for relativt kort tidshorisont, eftersom det alene involverer justering af eksisterende arbejdsgange og kursusudbud i forvaltningen. Derudover forventes eventuelt potentiale fra 3.4 vedr. opkvalificering af ledere at kunne realiseres inden for to år, da det er en mindre medarbejdergruppe, der skal opkvalificeres. Forslag 4.2 om digitale underskrifter forventes at ville kræve en mindre omfattende digital løsning og er derfor mulig på kort sigt. Flere af disse forslag kan resultere i frigjort tid, men inden for rapportens rammer har det ikke været muligt at kvantificere potentialet pga. usikkerhed om størrelsen på potentialet og lav kadence for opgaveudførelsen. Forslagene vil i stedet primært lette arbejdsgange og højne kvaliteten i tilbuddene.
- Mellemlangt sigt 2-3 år:** Omkring en femtedel af potentialet (22 pct.) skønnes at kunne realiseres på mellemlangt sigt, da fire forslag er betinget af enten mere omfattende IT-investeringer eller opkvalificering af en større medarbejdergruppe. Forslag 2.3 kræver systemhåndtering af videodokumentation og 2.5 investering i mobile devices samt undervisning heri. Forslag 2.4 kræver en ændring af praksis i socialforvaltningen og oplysning af medarbejdere, og forslag 4.8 er til dels betinget af ansættelsesforhold, som ikke er til at ændre på over en kort tidshorisont. Forslag 2.1, som kræver ændring i kommunale retningslinjer (regulering), er dog ikke bundet op på lovgivning eller kommunal strategi, og derfor kan dele af potentialet fra 1.1 og 2.1 realiseres inden for to-tre år, hvorefter det fulde potentiale opnås efter tre år. Hertil kommer de ikke-quantificerbare forslag 2.6 og 4.6, som omhandler implementering af digitale løsninger og derfor forventes at have en lidt længere tidshorisont. Forslag 2.2, 3.3 ang. evalueringspraksis og gode overgange forventes at ta-

ge lidt længere tid inden en god praksis er fuldt ud implementeret i tilbuddene. Disse forslag har ikke kunne kvantificeres, idet nogle tilbud vil opleve en højere tidsanvendelse, mens andre vil opleve en lavere.

- *Langt sigt +3 år:* Det vurderes alene at være forslag 1.1, svarende til 8 pct. af det samlede potentiale, som først vil kunne realiseres efter tre år, da der påkræves udformning af ny kommunal strategi og samtænkning af kommunale projekter i et strategisk perspektiv for at kunne realisere forslaget.

5. APPENDIKS

5.1 Opgavekataloger per medarbejdertyper, inkl. reguleringskoblinger

Ældre: Se elektronisk version af appendiks 5.1.1 i Excel.

Dagtilbud: Se elektronisk version af appendiks 5.1.2 i Excel.

5.2 Reguleringsoversigt

Ældre: Se elektronisk version af appendiks 5.2.1 i Excel.

Dagtilbud: Se elektronisk version af appendiks 5.2.2 i Excel.

5.3 Methodenotater over reguleringskoblinger

5.4 Eksempler på lokal implementering af national lovgivning

Ældre: Se appendiks 5.4.1

Dagtilbud: Se appendiks 5.4.2

5.5 Uddybende metodetilgang for kommunebesøg

5.6 Beskrivelse af beregningsforudsætninger for tidstrapper, potentialer, mv.

Metodebeskrivelse for arbejdstidsopgørelse: Se appendiks 5.6.1

Metodebeskrivelse for årsværksbase til potentialeberegninger og vægtning af tidstrapper: Se appendiks 5.6.2

5.7 Tidsopgørelser

Ældre: Se appendiks 5.7.1

Dagtilbud: Se appendiks 5.7.2

5.8 Beregningsmodeller for tidstrapper, potentialer, mv.

Tidstrapper | Ældre og Dagtilbud: Se elektronisk version af beregningsmodel for tidsregistreringer i appendiks 5.8.1 i Excel.

Potentialer | Ældre: Se elektronisk version af beregningsmodel for potentialer i appendiks 5.8.2 i Excel.

Potentialer | Dagtilbud: Se elektronisk version af beregningsmodel for potentialer i appendiks 5.8.3 i Excel.

5.9 Uddybende oversigt over dokumentationskrav

Ældre: Se elektronisk version af appendiks 5.9.1 i Excel

Dagtilbud: Se elektronisk version af appendiks 5.9.2 i Excel

5.10 Detaljerede beskrivelser og vurderinger af styringsværktøjer

Ældre: Se appendiks 5.10.1

Dagtilbud: Se appendiks 5.10.2

5.11 Detaljerede resultater af styringssurvey samt metodetilgang

Ældre: Se appendiks 5.11.1

Dagtilbud: Se appendiks 5.11.2

5.12 Forbedringsforslag

Ældre: Se appendiks 5.12.1

Dagtilbud: Se appendiks 5.12.2

5.13 Lovende praksisser

Ældre: Se appendiks 5.13.1

Dagtilbud: Se appendiks 5.13.2