

Københavns Kommune

Undersøgelse af bosteder og bofællesskaber i Københavns Kommune



KØBENHAVNS KOMMUNE

Resumé
September 2008

NIRAS
KONSULETERNE

1	BAGGRUND.....	1
2	METODE.....	1
3	BEBOERNES TRIVSEL	2
4	ORGANISERING OG LEDELSE	3
5	INDSATSER OG SAMARBEJDE	4
6	BRUGERINDFLYDELSE.....	5
7	MAGTANVENDELSE	5
8	MEDICINHÅNDTERING.....	6
9	BEBOERNES ØKONOMI.....	7
10	SAMARBEJDET MED PÅRØRENDE.....	8
11	MEDARBEJDERNES TRIVSEL OG ARBEJDSMILJØ	8
12	FYSISKE RAMMER	9
13	KONKLUSION OG ANBEFALINGER.....	9

1 BAGGRUND

Københavns Kommunes Socialforvaltning (SOF) har i december 2007 besluttet at få gennemført en ekstern undersøgelse af forholdene på kommunens botilbud for psykisk syge voksne og handicappede børn og voksne.

Det overordnede formål med undersøgelsen er at skabe dokumentation for og viden om de aktuelle forhold på botilbuddene – og på den baggrund at pege på fremadrettede udviklingstiltag, der vil kunne forbedre rammerne for det fremtidige arbejde med beboerne i botilbuddene.

Undersøgelsen er gennemført af NIRAS Konsulenterne A/S i samarbejde med University College Syd (UC Syd) og den Flerfaglige Professionshøjskole i Region Hovedstaden (PHRH).

Undersøgelsen omfatter alle kommunens bosteder, aflastningsinstitutioner og bofællesskaber¹ for psykisk syge voksne og handicappede børn og voksne, og bygger på et solidt datamateriale. Den sætter fokus på en lang række temaer, der på hvert deres niveau har indflydelse på beboernes trivsel.

Dette resumé indeholder for det første et metodeafsnit, hvor undersøgelsens metodetilgang præsenteres ganske kort. For det andet indeholder resumeet en række korte afsnit, hvor undersøgelsens hovedresultater præsenteres tematisk. Disse afsnit er som hovedregel opsamlende og refererende, mens evaluators samlede vurderinger og anbefalinger præsenteres i resumeets konklusionsafsnit. For uddybninger og mere nuancerede resultater og vurderinger henvises til hovedrapporten.

2 METODE

Undersøgelsen bygger på et omfattende datamateriale og baserer sig på data-, metode- og forskertriangulering. *Datatriangulering* kommer til udtryk ved, at undersøgelsens temaer er udforsket via flere datakilder. *Metodetriangulering* betyder, at der er brugt flere forskellige metoder til indsamlingen af data inden for hvert tema.

Samlet set er undersøgelsen baseret på følgende datamateriale:

- Besøg på samtlige kommunens bosteder og aflastningsinstitutioner samt 10 bofællesskaber (i alt 53 botilbud). På hvert af disse er der gennemført:

¹ For bofællesskaberne gælder det, at alle ledere, medarbejdere og pårørende har indgået i den kvantitative del af undersøgelsen.. Dog er der kun gennemført besøg og kvalitative interview på 10 tilfældigt udvalgte bofællesskaber.

- Personlige interview med den øverste ledelse (forstandere, centerchefer eller lign.) og mellemlidere (afdelingsledere, husledere eller lign.)
- Fokusgruppeinterview med medarbejdere, hjemmevejledere eller lign.
- Personlige interview med beboere, herunder observationsstudier
- Besigtigelse af de fysiske rammer
- Anonyme spørgeskemaundersøgelser blandt hhv. ledere, medarbejdere og pårørende
- Fokusgruppeinterview med pårørende
- Dokumentstudier af hhv. tilsynsrapporter, resultataftaler, udviklingsplaner, sundhedsfaglige optegnelser og socialfaglige optegnelser
- Workshops og Kvalitetsværksted med inddragelse af en række aktører og interessenter

Se hovedrapporten for en nærmere redegørelse for undersøgelsens metoder.

Forskertrianglering består i, at projektteamet har været sammensat af forskellige fagfolk, hvor pædagogfaglige, socialfaglige, metodefaglige og samfundsfaglige perspektiver er integreret i et mere fuldstændigt syn på genstandsfeltet. Samlet set har trianguleringsstrategien været med til at hæve undersøgelsens validitet.

Bemærk venligst, at ordet 'botilbud' i det følgende anvendes som en samlebetegnelse for hhv. bosteder, aflastningsinstitutioner og bofællesskaber.

3 BEBOERNES TRIVSEL

De beboere, der har indgået i undersøgelsen, fortæller for langt hovedpartens vedkommende, at de trives og har det godt. Hovedparten af de adspurgte beboere giver selv udtryk for, at de er tilfredse og glade for deres dagligdag i botilbuddene. Det samme overordnede indtryk giver undersøgelsen blandt pårørende, medarbejdere og ledere i botilbuddene. Trivslen kædes sammen med beboernes oplevelse af respekt, tryghed og stabilitet i hverdagen, ligesom den kædes sammen med den enkeltes mulighed for (og hjælp til) at føre en aktiv hverdag med sociale relationer og egnede aktiviteter både i og uden for botilbuddet. Derudover handler trivslen om, at beboerne behandles individuelt med muligheder for indflydelse og selvbestemmelse.

En væsentlig forudsætning for beboernes trivsel er muligheden for at føre en aktiv hverdag både i og uden for botilbuddet, eksempelvis i form af egnede dagtilbud. Denne mulighed har de fleste, men en mindre del af beboerne lider under fraværet af stimulerende og udviklende aktivitetsmuligheder. Det skyldes – iføl-

ge ledere og medarbejdere – på den ene side, at der ikke findes passende dagtilbud til alle, og på den anden side, at personalesituation (herunder normering, faglighed og personaleomsætning) samt medarbejderkultur ikke alle steder understøtter det pædagogiske arbejde.

En anden forudsætning for beboernes trivsel er deres sociale relationer. Relationen mellem medarbejdere og beboere vurderes langt de fleste steder at være præget af omsorg, varme og respekt. Dog tegner der sig et billede af, at særligt beboere i de større botilbud ofte har vanskeligt ved at etablere relationer uden for botilbuddene. Da eksterne relationer og netværk vurderes til at være yderst centrale, ikke mindst i en ”recovery”- og udslusningssammenhæng, kan der med fordel gøres en større indsats på dette område.

En hensigtsmæssig visitation og beboersammensætning i botilbuddene opleves mange steder som afgørende for beboernes trivsel og for det pædagogiske arbejde. Visitationen vurderes dog langt fra alle steder at være optimal, idet beboere med forskelligartede differentierede diagnoser og adfærdsmønstre ofte kommer til at bo side om side. Mange botilbud oplever således, at enkelte beboere passer meget dårligt ind på stedet til stor gene for de øvrige beboere, men også ofte til stor frustration for medarbejderne, der ikke altid føler sig fagligt rustet til alle målgrupper.

4 ORGANISERING OG LEDELSE

Undersøgelsen viser overordnet, at den hidtidige forvaltningsmæssige organisering af botilbudsområdet på flere områder har været problematisk. Kritikken går primært på, at udmeldinger og igangsatte indsatsområder fra forvaltningen i en række tilfælde ikke i tilstrækkelig grad er koordinerede. Det betyder, at man på botilbuddene kan opleve at få modstridende beskeder, og at projekter ikke bliver fulgt til dørs og tilfredsstillende implementeret i de daglige rutiner. Endvidere oplever mange en mistro og mistænkeliggørelse af deres arbejde, blandt andet som følge af de stigende krav til dokumentation og skriftlighed i arbejdet. Generelt er der en udpræget velvilje til udvikling på området blandt både ledere og medarbejdere, men samtidig er der en oplevelse af, at der nu er behov for ”arbejdsro”, så de nye initiativer, systemer og rutiner kan blive indarbejdet i den daglige praksis.

Fremadrettet handler det primært om at sikre en højere grad af sammenhæng mellem botilbuddenes dagligdag på den ene side og forvaltningens tiltag og forventninger på den anden side.

Lokalt i botilbuddene synes der de fleste steder at være godt styr på arbejdets tilrettelæggelse og organisering. Medarbejderne sætter pris på det store ansvar, de i mange tilfælde overdrages. I den forbindelse har man mange steder gode erfaringer med at organisere indsatsen i selvstyrende grupper eller i medarbej-

derteams, der får en høj grad af selvbestemmelse. Effekten er ofte mere tilfredse medarbejdere og en kortere vej fra ord til handling. Den anden side af denne sag er, at en mindre gruppe medarbejdere savner en mere klar ansvars- og rollefordeling på botilbuddet samt tydeligere procedurer og retningslinjer for deres arbejde. Det gør sig i særdeleshed gældende blandt medarbejderne på bofællesskaberne, hvor mange kunne ønske sig en mere tydelig og nærværende ledelse.

Der er blandt halvdelen af lederne en oplevelse af, at man ikke har tilstrækkelige økonomiske ressourcer til at levere den nødvendige indsats. Dette er mest markant på handicapområdet. Ca. en tredjedel af lederne vurderer, at manglende økonomiske ressourcer får negative konsekvenser for det løbende kvalitets- og udviklingsarbejde i botilbuddene.

5 INDSATSER OG SAMARBEJDE

Undersøgelsen efterlader det indtryk, at der på flere botilbud ikke lader sig identificere en klar og eksplicit pædagogisk strategi for det pædagogiske arbejde. Når medarbejderne spørges direkte, har de ofte svært ved at formulere klart og præcist, hvad det er for konkrete mål og pædagogiske metoder, de agerer efter i det daglige arbejde.

Analyse af en række pædagogiske handleplaner vidner også om meget stor forskel i kvaliteten af arbejdet. Mange steder arbejdes der meget grundigt med handleplanerne, mens arbejdet andre steder er yderst mangelfuldt. Der er blandt ledere og medarbejdere stor opmærksomhed på problematikken, men der savnes i høj grad udviklingsinitiativer på området, herunder konkret støtte til implementering af de eksisterende retningslinjer for arbejdet med handleplaner og dokumentation, og der savnes i udpræget grad et fælles elektronisk dokumentationssystem for alle botilbud.

En anden central udfordring for den pædagogiske indsats er rekruttering og fastholdelse af det faglige personale. I mange botilbud oplever man, at en lav normering, stor personaleomsætning og mange ufaglærte vikarer går ud over kvaliteten og kontinuiteten i det pædagogiske arbejde.

De fleste ledere oplever et konstruktivt samarbejde med forvaltningen, selv om cirka en tredjedel savner mere ledelsesmæssig opbakning fra forvaltningen. Endnu flere oplever ikke, at de bliver understøttet af fornuftige it-systemer og styringsværktøjer.

Herudover viser undersøgelsen, at mere end hver tredje leder ikke oplever et konstruktivt samarbejde med en række forskellige eksterne parter, såsom embedslæge, socialcentre/handicapcentre, hospitaler og ordinære arbejdspladser og uddannelsesinstitutioner.

Endelig er samarbejdet mellem ledelse og medarbejdere også en væsentlig forudsætning for en målrettet indsats på botilbuddene. Her er det værd at bemærke, at cirka en tredjedel af medarbejderne ikke vurderer samarbejdet med deres leder som konstruktivt, og at 64 % af medarbejderne oplever et behov for fremadrettede udviklingsaktiviteter for at forbedre samarbejdet på botilbuddene.

6 BRUGERINDFLYDELSE

Undersøgelsen har vist, at både ledere, medarbejdere, pårørende og beboere generelt er tilfredse med det nuværende niveau for brugerindflydelse, såvel hvad angår indflydelsen på 'det fælles' som indflydelsen på 'egen sag'. Dette gør sig dog i særlig høj grad gældende på de psykiatriske tilbud, hvor der eksempelvis oftere findes formelle fora for brugerindflydelse.

Hovedudfordringerne omkring brugerindflydelsen, som ledere og medarbejdere ser det, er, at en stor andel af beboerne har en stærkt nedsat funktionsevne, og nogle har verbale vanskeligheder. Det stiller helt særlige krav til personalet at sikre, at også disse beboere får den størst mulige indflydelse på deres hverdag. Mange beboere kan forholde sig til deres egen hverdag og deres egen situation, men en del har svært ved at forholde sig mere abstrakt til hverdagen i botilbuddet og har fx vanskeligt ved at sætte sig ind i andre beboeres ønsker og behov. Derfor kan det være vanskeligt at sikre beboernes indflydelse på en række generelle forhold i botilbuddene.

Der er på mange botilbud ikke klart definerede lokale retningslinjer for brugerindflydelse, og mange medarbejdere oplever et behov for at få større klarhed over, hvilke regler og retningslinjer for brugerindflydelse, der gælder. En mere klar fælles forståelse af brugerindflydelse, blandt andet gennem den kommende kommunale brugerpolitik, må forventes at kunne føre til en større ensartethed i praksis, fx gennem en udmelding om, hvornår forudsætningerne for demokratiske brugerorganer er til stede.

7 MAGTANVENDELSE

På de fleste botilbud er indgriben i selvbestemmelsesretten i større eller mindre grad en uundgåelig del af det pædagogiske arbejde. Langt de fleste tilfælde er dog 'lovlige' og sker som led i personalets udøvelse af deres omsorgspligt. Der er meget stort fokus på at diskutere grænserne for magtanvendelsen på de enkelte botilbud og på at forebygge og minimere indgreb i beboernes selvbestemmelsesret.

Grundlaget for at kunne håndtere magtanvendelser korrekt er, at der er et godt kendskab til kommunens retningslinjer og procedurer for magtanvendelse. Mens tre ud af fire medarbejdere oplever at have et fornuftigt kendskab til retningslin-

jerne, så oplever den sidste fjerdedel at have behov for mere viden og information.

”Den røde pjece” (læs: Retningslinjerne fra 2007) opleves som en god og forholdsvis overskuelig gennemgang af reglerne på området. Indholdsmæssigt giver mange ledere og medarbejdere dog udtryk for, at retningslinjerne ikke altid er tilstrækkeligt operationelle i forhold til at kunne anvendes direkte i situationer med magtanvendelser. Der opleves mange gråzonenilfælde, som de aktuelle retningslinjer således ikke til fulde kan afklare. Rundt om i botilbuddene må der således foregå et arbejde med konkretisering af retningslinjerne.

Ud over kendskab til retningslinjer tegner der sig også et klart billede af, at en høj grad af faglighed hos personalet, et godt kendskab til beboerne samt viden- deling i form af dokumentation og skriftlighed også er centrale forudsætninger for at forebygge og minimere anvendelsen af magt. Særligt i en tid med forholdsvis stor personaleomsætning og mange vikarer bliver det ikke desto mindre vigtigt, at erfaringsudveksling og overdragelse af viden mellem det faste og det nye personale fungerer optimalt.

Det er evaluators vurdering, at de pædagogiske handleplaner med fordel kan spille en større rolle i arbejdet med den enkelte beboer og som redskab til erfaringsudveksling mellem medarbejdere. Ved i højere grad at arbejde målrettet, reflekteret og bevidst med beboernes ressourcer og udviklingsmuligheder, opnås såvel en erfaringsbaseret som en evidensbaseret viden om den enkelte, der kan give et godt afsæt for at iværksætte evt. alternative pædagogiske tiltag over for beboeren, så det undgås, at en konflikt eller uenighed eskalerer.

8 MEDICINHÅNDBTERING

Undersøgelsen af medicin håndtering i de københavnske botilbud viser, at der er et stort fokus på området, og at mange botilbud er i gang med at implementere nye systemer, der skal hjælpe til med at minimere fejl og uhensigtsmæssigheder. Mere end ni ud af ti af alle medarbejdere har i nogen eller i høj grad kendskab til (og har orienteret sig i) kommunens retningslinjer og procedurer inden for medicin håndtering.

Flere botilbud har gode erfaringer med at være tilknyttet et sundhedsfagligt videns- og rådgivningscenter, hvor personalet kan få sundhedsfaglig sparring og uddannelse.

Andelen af medarbejdere, som efterspørger mere viden og information om retningslinjer og procedurer for medicin håndtering, er dog stadig stor, og der opleves et stort behov for uddannelser og kurser. Eksempelvis har 17 % af alle medarbejdere i botilbuddene hverken været på kursus, fået anden formel uddannelse

eller er blevet oplært af en kollega i medicin håndtering. På trods af den manglende uddannelse og oplæring er flere af disse involveret i medicin håndteringen.

Specielt blandt botilbuddene på *handicapområdet* synes der at være behov for en øget indsats for at sikre korrekt medicin håndtering. Flere botilbud på dette område har kun tilknyttet få (eller slet ingen) sundhedsuddannede medarbejdere, ligesom en lægefaglig revurdering af beboernes medicinbehov for nogle beboere forekommer i utilstrækkeligt omfang.

Gennemgangen af udvalgte beboeres sygeplejefaglige journaler peger på, at dokumentationen af virkninger og bivirkninger af både ordinær medicin og p.n.-medicin, fremadrettet bør være et indsatsområde. I den forbindelse kan det godt betale sig at kigge på nogle af de gode erfaringer, man har gjort sig de steder, hvor man har indført nye systemer, som fx elektroniske medicinkort. Her er det både medarbejderen og lederes opfattelse, at medicin håndteringen fungerer mere gnidningsfrit. Derudover er der flere steder gode erfaringer med dosisdispensering af medicin, der opleves at give færre fejl i medicin håndteringen.

9 BEBOERNES ØKONOMI

Undersøgelsen viser overordnet, at de fleste ledere, medarbejdere og pårørende oplever, at der bliver taget godt hånd om beboernes økonomi, og at beboerne får den hjælp og rådgivning, de har brug for. Hovedparten af medarbejderne kender de kommunale regler og retningslinjer på området, men det er påfaldende, at der langt fra på alle botilbud findes klart definerede *lokale* retningslinjer for, hvordan personalet skal håndtere beboernes økonomi i konkrete situationer. I tillæg hertil savner mere end fire ud af ti medarbejdere viden og information på området.

Efterspørgslen efter mere viden og information forstærkes af, at feltet er præget af mange dilemmaer. Den største udfordring for medarbejderne består i at sikre, at beboernes økonomiske midler forvaltes fornuftigt, herunder at beboerne ikke overforbruger, stifter gæld mv. – *samtidig* med at den individuelle selvbestemmelsesret respekteres. Hvis beboerne lever økonomisk uansvarligt, kan dette i mange tilfælde få konsekvenser for botilbuddenes muligheder for at afvikle aktiviteter, udflugter og ferier for beboerne, da disse ofte er afhængige af beboernes egenbetaling.

Der opleves generelt kun meget få tilfælde af decideret misbrug eller misligholdelse af beboernes penge. Dog har 6 % af medarbejderne oplevet tyveri af beboernes penge, og 2 % har oplevet, at der er købt inventar eller lign. for beboernes penge.

Det vurderes, at klare lokale retningslinjer på alle botilbud, samt mere debat og åbenhed om dilemmaer og gråzoner vil kunne afhjælpe mange af de aktuelle

udfordringer, herunder misbrug og misligholdelse. Endvidere må der på alle botilbud etableres velfungerende administrative systemer og interne kontrolfunktioner, der kan bidrage til at skabe sikkerhed og tryghed på området for såvel beboere og pårørende som for personalet.

10 SAMARBEJDET MED PÅRØRENDE

Undersøgelsen viser overordnet, at flertallet af ledere, medarbejdere og pårørende oplever at have et godt og konstruktivt samarbejde med hinanden. Ifølge den kommunale politik på området skal de pårørende betragtes som en ressource og bruges aktivt i arbejdet med at skabe de bedst mulige betingelser for beboerne. Analyserne viser, at dette også er tilfældet på rigtig mange botilbud, der dels gennem formelle fora som centerråd og pårørenderåd mv., dels i den daglige dialog, lader de pårørende komme til orde og få indflydelse.

Selv om de fleste pårørende overvejende er tilfredse med samarbejdet, så savner mere end en femtedel af de pårørende mere information om beboernes hverdag og trivsel. Lige så mange finder heller ikke deres muligheder for inddragelse og indflydelse tilfredsstillende. Særligt savner de pårørende mere indflydelse på valg af kontaktperson og på beboernes dagligdag generelt.

Kritikken fra de pårørende skal ses i lyset af, at botilbuddenes primære opgave er at fungere som tilbud for – i de fleste tilfælde – myndige beboere, hvis selvbestemmelsesret skal respekteres. En væsentlig udfordring i samarbejdet mellem personale og pårørende udspiller sig således i krydsfeltet mellem beboernes selvbestemmelsesret og medarbejdernes omsorgspligt og tavshedspligt.

Det vurderes, at en højere grad af kommunikation og information fra botilbud til pårørende vil kunne medvirke til at skabe mere gensidig forståelse og konstruktiv dialog mellem parterne. Det er dog afgørende, at formelle fora for pårørende, samt den daglige kontakt, dialog og information fortsat bør ske med stor respekt for beboernes ønsker og selvbestemmelsesret. Mere debat og synlighed om retningslinjer og rammer/grænser for pårørendeindflydelse er i den forbindelse et væsentligt bidrag til en forbedret dialog.

11 MEDARBEJDERNES TRIVSEL OG ARBEJDSMILJØ

Evalueringen af medarbejdertrivsel på de københavnske botilbud bekræfter i det store og hele resultaterne af den interne undersøgelse, som Københavns Kommune har foretaget i foråret 2008 på handicapområdet. Sygefraværet og en relativt høj medarbejderomsætning har betydet, at man oplever et tab af kompetencer og behov for høj virkardækning i flere botilbud, ligesom lederne af botilbuddene tilkendegiver i stigende grad at opleve problemer med at rekruttere kvalificerede, faglige medarbejdere.

Undersøgelsen viser, at medarbejderne generelt er glade for deres arbejde, det kollegiale fællesskab og deres forhold til beboerne. Dog oplever mange et stort arbejdspress, hvor plejeopgaver, dokumentationskrav mv. tager tid fra andre kerneopgaver. Endvidere er det særligt på de psykiatriske tilbud en udfordring, at nogle medarbejdere oplever at blive udsat for vold eller trusler fra beboernes side. På bofællesskaberne er det en hovedudfordring at sikre, at medarbejderne får mulighed for faglig udvikling, ledelsesbevågenhed og et medarbejdersammenhold, idet man her ofte er alene på vagt, og lederen som regel ikke er fysisk til stede på botilbuddet.

Ledere og medarbejdere deler opfattelse af, at behovet for efteruddannelse er størst inden for de pædagogiske opgaver, herunder også psykologi og konflikt-håndtering.

12 FYSISKE RAMMER

De fysiske rammer har en meget direkte betydning for beboernes trivsel. Mens de fysiske rammer på nogle botilbud er yderst velegnede til målgruppen, så er de andre steder meget utidssvarende og uegnede. Særligt vurderes det at være uacceptabelt, at mange beboere bor på ganske få kvadratmeter, og at ikke alle har eget bad og toilet. Utilfredsstillende fysiske rammer giver flere steder anledning til et forhøjet konfliktniveau mellem beboerne og arbejdsskader for personalet.

Næsten halvdelen af medarbejderne, der har indgået i den kvantitative undersøgelse, har oplevet, at beboere mistrives pga. dårlige fysiske rammer.

Medarbejdere og pårørende inden for *handicapområdet* udtrykker generelt større tilfredshed med de individuelle boliger/værelser på botilbuddene, mens der inden for *psykiatriområdet* er en overvægt af medarbejdere og pårørende, der udtrykker tilfredshed med fællesarealerne, herunder køkken og udendørsarealer.

13 KONKLUSION

Undersøgelsen viser, at brugerne af Københavns Kommunes botilbud for langt hovedpartens vedkommende trives og har det godt. De beboere, der har deltaget i undersøgelsen, giver for størstepartens vedkommende udtryk for, at de er tilfredse og glade for deres liv og dagligdag i botilbuddene. På linje hermed er det vurderingen fra hovedparten af ledere, medarbejdere og pårørende, at de oplever, at forholdene i overvejende grad er tilfredsstillende for beboerne i botilbuddene.

Undersøgelsen omfatter beboere, som er væsentligt forskellige. Nogle beboere er på mange måder meget velfungerende, mens andre beboere har et meget lavt fysisk og/eller psykisk funktionsniveau, herunder sengeliggende beboere og

beboere uden et verbalt sprog. Ses der på den samlede gruppe af beboere, så viser de gennemførte analyser, at beboerne, på trods af deres forskelligheder, deler en række fællestræk. Beboernes trivsel afhænger således under alle omstændigheder i høj grad af, at den enkelte oplever respekt, tryghed og stabilitet i hverdagen, ligesom det afhænger af, at beboerne behandles individuelt med mulighed for indflydelse og selvbestemmelse, og at den enkelte har mulighed for (og hjælpes til) at føre en aktiv hverdag med sociale relationer og egnede aktiviteter både i og uden for botilbuddet.

Selv om de fleste beboere trives blandt dygtige og omsorgsfulde medarbejdere, så viser undersøgelsen også, at der er plads til forbedring på en række centrale områder, der har direkte og indirekte betydning for beboernes trivsel. Udfordringerne udspiller sig på tre niveauer, der dog i høj grad influerer på hinanden, hhv. det *faglige og personalemæssige niveau*, det *ledelsesmæssige niveau* og endelig det *forvaltningsmæssige og politiske niveau*.

Evaluators har valgt at fremhæve disse udfordringer, dels fordi det i sig selv siger noget om forholdene og rammerne i botilbuddene, dels fordi vi hermed retter blikket mod en række centrale kvalitetsudviklingspotentialer.

På det **faglige og personalemæssige niveau** udgør en af de mest centrale udfordringer tilvejebringelsen af solide faglige miljøer, hvor personalets socialfaglige, pædagogfaglige og sundhedsfaglige praksis ikke kun beror på tavs viden, men også er reflekteret, italesat og dokumenteret.

Hvad angår fagligheden, så fremgår det af undersøgelsen, at to ud af tre medarbejdere oplever et behov for efteruddannelse på områderne pædagogik, psykologi og konflikthåndtering.

I botilbuddene arbejdes der løbende i det pædagogiske arbejde med at definere mål og metoder for arbejdet med beboerne. Et centralt element er i den forbindelse, at der sikres et målrettet og kontinuerligt arbejde med pædagogiske handleplaner, der bygger på klare pædagogiske mål og metoder for hver enkelt beboer. Undersøgelsen viser dog, at dette ikke alle steder foregår på en stringent og kvalificeret måde. Blandt andet vidner analysen af en række gennemgåede pædagogiske handleplaner, at botilbuddenes handleplansarbejde i dag foregår meget uensartet og med svingende kvalitet. Der er blandt ledere og medarbejdere stor opmærksomhed på problematikken, og der savnes i høj grad udviklingsinitiativer på området. Generelt efterspørges klare kommunale retningslinjer for arbejdet og et fælles elektronisk dokumentationssystem for alle botilbud.

I forbindelse med en drøftelse af det pædagogiske, sociale og sundhedsrelaterede arbejde nævner godt halvdelen af medarbejderne, at de ofte oplever, at hverdagen er for travl til at de kan løse deres opgaver på en tilfredsstillende måde.

Stigende krav om dokumentation og skriftlighed stjæler, ifølge mange, tiden til det beboerrettede og pædagogiske arbejde.

Evaluator vurderer det som uhensigtsmæssigt, at mange medarbejdere og en del ledere opfatter krav om skriftlighed og dokumentation som et problem. Det er ligeledes uhensigtsmæssigt, at fx arbejdet med pædagogiske handleplaner flere steder opfattes som 'ekstraarbejde', der skal laves ved siden af det, man opfatter som kerneaktiviteter i arbejdet. Arbejdet med pædagogiske handleplaner bør være en integreret del af det socialfaglige samt det pædagogiske og sundhedsrelaterede arbejde i dagligdagen i botilbuddene. Som vi vurderer det, må der være et fælles ansvar herfor mellem Socialforvaltningen på den ene side samt ledere og medarbejdere i botilbuddene på den anden side.

Ud over retningslinjer og dokumentationssystemer udgør også medarbejderkontinuitet og det faglige kompetenceniveau på botilbuddene væsentlige udfordringer for det pædagogiske arbejde. Mange botilbud oplever i den forbindelse store vanskeligheder med at nedbringe sygefravær, samt at rekruttere og fastholde faglige personalekompetencer. Brugen af mange ufaglærte vikarer og studerende bliver ofte konsekvensen.

Som en ud af flere forklaringer på rekrutteringsproblematikken fremhæver et stort antal medarbejdere deres oplevelse af utilstrækkelig politisk og samfundsmæssig anerkendelse af arbejdsområdet. Der nævnes i den forbindelse også, at den megen presseomtale af kritisable forhold har en negativ betydning for områdets image, hvilket også opleves at spille ind på rekrutteringsproblematikken. I den sammenhæng er det evaluators vurdering, at den oplevede mangel på anerkendelse er et potentielt problem, som Socialforvaltningen bør være meget opmærksom på i det fremadrettede udviklingsarbejde.

De aktuelle udfordringer på det faglige og personalemæssige område synes i værste fald at kunne hæmme beboernes individuelle udviklingsprocesser og deres muligheder for adspredelse, stimulering og trivsel i dagligdagen. Samme konsekvens kan det få, hvis ikke alle beboere, for hvem det er relevant, kan tilbydes egnede aktiviteter *uden for* botilbuddene, herunder egnede dagtilbud. Undersøgelsen viser, at der i dag findes en mindre gruppe særligt plejkrævende beboere, der ikke i tilstrækkelig grad kan rummes af de eksisterende dagtilbud. Manglende dagtilbud resulterer flere steder i, at beboere, til medarbejdernes bekymring, må opholde sig på botilbuddet hele dagen.

Som den måske mest centrale problemstilling, med meget direkte betydning for beboernes trivsel, nævnes de fysiske rammer i botilbuddene. På dette felt tegner der sig et todelt billede. Mens de fysiske rammer på nogle botilbud synes yderst velegnede til målgruppen, så er de andre steder meget utilstrækkelige og uegnede. Særligt vurderes det at være uacceptabelt, at mange beboere bor på ganske få kvadratmeter, og at ikke alle har eget bad og toilet. Utilfredsstillende fysiske

rammer giver flere steder anledning til et forhøjet konfliktniveau mellem beboerne og arbejdsskader for personalet.

Endelig er også sammensætningen af beboere på de enkelte botilbud af meget stor betydning for konfliktniveauet og beboernes trivsel. Relationerne internt mellem beboerne vurderes generelt og for de flestes vedkommende at være gode og konstruktive. Men undersøgelsen viser dog også, at mere end to ud af tre medarbejdere og over en tredjedel af de pårørende har oplevet, at beboere indimellem mistrives som følge af andre beboeres gøren og laden. Problemet opstår typisk, når beboere med meget forskellige adfærdsmønstre bor i samme botilbud. Mere end hver fjerde leder, og endnu flere medarbejdere, oplever ikke, at alle aktuelle beboere i deres botilbud i dag er korrekt visiteret. Fejlvisitering udgør således – ifølge ledere og medarbejdere – en væsentlig barriere for beboernes daglige trivsel. Evaluator kan ikke på et objektive grundlag vurdere omfanget af fejlvisiterede beboere. Men at det nævnes som et relativt udbredt problem bør efter vores opfattelse give anledning til øget fokus på området.

På det **ledelsesmæssige niveau** tegner der sig også en række centrale udfordringer. Set fra lederens perspektiv råder botilbuddene i mange tilfælde ikke over tilstrækkelige ressourcer til at løfte opgaverne. Endvidere synes det at være en stor udfordring for mange ledere at finde tid og ressourcer, ikke kun til drift og administration, men også til fremadrettet kvalitets- og udviklingsarbejde i botilbuddene. Evaluator har ikke lavet en objektiv økonomisk analyse af botilbuddenes reelle ressourcebehov, men vi vurderer det som et problem, at så mange botilbud er af den opfattelse, at de har ressourceproblemer. Uanset om en sådan opfattelse er reel eller ej, kan den være med til at påvirke kulturen og italesættelsen af arbejdet i botilbuddene i negativ retning.

Blandt lederne er der udpræget efterspørgsel efter bedre it-systemer og styringsværktøjer, der kan hjælpe med at optimere den daglige drift. Derudover savner hver femte leder ledelsesmæssig støtte og opbakning og bedre muligheder for at sparre med ligesindede. Endelig opleves et behov for efteruddannelse blandt tre ud af fire ledere, og mere end hver anden leder savner mere viden om pædagogik og samarbejdsteknikker.

Der er efter evaluators vurdering ingen tvivl om, at lederne spiller en helt central rolle for indsatsen i botilbuddene. Lederne har et betydeligt ansvar for at skabe et godt arbejdsmiljø. Dertil har lederne en vigtig opgave med hensyn til at skabe fornuftige og veltilrettelagte arbejdsgange, et godt fagligt miljø og en anerkendende og konstruktiv medarbejderkultur med respekt for beboerne. Samtidig har lederne en forpligtelse til at indgå i en samlet ledelsesstruktur i Socialforvaltningen i Københavns Kommune. Lederne skal således evne på én gang at orientere sig 'indad' i egen organisation og 'opad' i Socialforvaltningen som samlet organisation. Det er en vanskelig rolle, og det er evaluators klare opfattelse, at der fremadrettet skal sættes massivt ind på at styrke ledelsesrollen i botilbuddene.

Udpegelsen og fostringen af gode ledere, der bliver bakket op både ressourcemæssigt, fagligt og ledelsesmæssigt, er i høj grad en opgave, der kan henføres til det **forvaltningsmæssige og politiske niveau** i Københavns Kommune.

Det er en udpræget opfattelse blandt både ledere og medarbejdere, at den hidtidige forvaltningsmæssige organisering af området ikke har været ideel. Kritikken går primært på, at udmeldinger og igangsatte indsatsområder fra forvaltningen i en række tilfælde ikke i tilstrækkelig grad er koordinerede. Det får indimellem den konsekvens, at botilbuddene oplever modstridende beskeder, ligesom der ikke altid er opbakning til, at projekter bliver fulgt til dørs og ordentligt implementeret i de daglige rutiner i botilbuddene.

Det er evaluators vurdering, at en mere koordineret forvaltningsmæssig indsats på området er afgørende for at imødekomme de skitserede udfordringer. Den overordnede forvaltning af området bør tage udgangspunkt i klare visioner og langsigtede mål for botilbuddenes arbejde. Dertil bør ledelse og medarbejdere blive understøttet af konkrete retningslinjer, faglig dialog og sparring samt fælles elektroniske dokumentationssystemer og styringsværktøjer.

Der er på mange botilbud gode erfaringer med resultataftaler og udviklingsplaner, der netop (i deres grundtanke) relaterer visioner og langsigtede mål til de konkrete indsatser på botilbuddene. Der er imidlertid behov for, at arbejdet med sådanne styringsdokumenter i højere grad bliver fast praksis i alle botilbud, og at indsatsområder bliver fulgt op af uddannelsesaktiviteter for både ledere og medarbejdere.

14 FREMADRETTEDE ANBEFALINGER

På baggrund af det samlede datamateriale og de ovenstående konklusioner peger evaluator på følgende anbefalinger, der betragtes som centrale i det fremadrettede udviklingsarbejde på området.

Det anbefales at:

- Københavns Kommune inden for overskuelig fremtid tager initiativ til at kortlægge de aktuelle behov for reovering af botilbuddenes fysiske rammer, og at der konkret søges midler og udarbejdes en moderniseringsstrategi for området. Et sådant arbejde bør tage afsæt i de lovgivningsmæssige rammer, men kan med fordel også bygge på faglige vurderinger af hensigtsmæssige forhold for beboerne. Man kunne fx nedsætte en faglig tænketank/arbejdsgruppe, der får til opgave at udarbejde en fagligt funderet **'minimumsstandard' for boliger** til brugerne af kommunens botilbud. En standard på området bør dog også tilgodese de meget individuelle behov, som forskellige brugergrupper kan have.

- Der sættes fokus på **visitation** af beboere til botilbuddene, blandt andet ved at skabe mere dialog og gensidig forståelse mellem visitationsenhed og botilbud. Dialog- og informationsmøder kan være én vej til at sikre en bedre overensstemmelse mellem botilbuddenes målgrupper og de visiterede beboere. Der bør overvejes yderligere tiltag, der kan optimere 'matchet', og som i højere grad også gør det muligt at omplacere en beboer, der ikke passer til stedet.
- **Arbejdet med sociale og pædagogiske handleplaner** intensiveres. Der skal sikres en rød tråd mellem den sociale handleplan, visitationen og den pædagogiske handleplan. Der skal udarbejdes klare og ensartede kommunale retningslinjer for botilbuddenes udarbejdelse og anvendelse af pædagogiske handleplaner. Herudover er det helt afgørende, at personalet klædes på til arbejdet, og at der ledelsesmæssigt i de enkelte botilbud gøres en indsats for at integrere handleplansarbejdet i den daglige praksis. Endelig bør det overvejes at udarbejde og implementere et elektronisk handleplanskoncept, der er fælles for alle botilbud.
- Arbejdet med **resultataftaler og udviklingsplaner** gøres til fast praksis på samtlige botilbud. Sådanne styringsdokumenter kan danne afsæt for faglige diskussioner om botilbuddenes overordnede målsætninger, de konkrete delmål og det metodefaglige udgangspunkt for arbejdet med beboerne. Herved kan disse være med til at etablere en større faglig bevidsthed og refleksion blandt personalet.
- Der sættes forøget fokus på, hvordan alle beboere kan tilbydes (og motiveres til) en **aktiv hverdag på botilbuddene**. Internt på botilbuddene bør det være en ledelsesmæssig indsats at sikre, at der udarbejdes konkrete aktivitetsplaner for såvel de sociale som de pædagogiske aktiviteter. Aktivitetsplaner bør i høj grad også omfatte weekender, og medarbejderne bør spille en central rolle i at effektuere planerne og i at motivere beboerne til deltagelse.
- Det kortlægges, præcist hvor mange beboere, der i dag ikke kan tilbydes **egnede dagtilbud**. På den baggrund bør der udarbejdes en fremadrettet plan, der kan imødekomme de aktuelle mangler og sikre alle beboere, for hvem det er relevant, egnede dagtilbud.
- Der gennemføres en systematisk analyse af, hvorvidt det vil være en fordel, at **dosisdispenseret medicin** fra apoteket udbredes til flere eller evt. alle botilbud. Ligeledes bør det være et mål, at sundhedsfaglige optegnelser inden for en kort årrække gøres elektroniske på alle botilbud.
- Der gøres en særlig indsats for at **nedbringe uhensigtsmæssig personaleomsætning og sygefravær** på botilbuddene. Der skal være fokus på medarbejdernes fysiske og psykiske arbejdsmiljø både fra ledelsens side i botilbuddene og fra forvaltningens side. Et andet indsatsområde kunne være at profilere og udbygge fagligheden på området, eksempelvis gennem udvikling af en målrettet pædagogisk og/eller sundhedsfaglig overbygningssuddan-

nelse. Et andet fokusområde kunne være en grundig kortlægning af erfaringerne med selvstyrende teams og lign., der på flere botilbud synes at have en positiv indvirkning på medarbejdernes trivsel. Der kan med fordel nedsættes en arbejdsgruppe, der skal komme med andre konkrete eksempler på, hvordan personalesituationen kan forbedres.

- Der sættes yderligere fokus på en **bred faglig opkvalificeringsstrategi** for såvel ledere som medarbejdere, ikke mindst i forhold til pædagogik og psykologi, arbejdet med pædagogiske handleplaner og inden for områder som administration af beboernes økonomi, konflikthåndtering, medicin håndtering, magtanvendelse mv.
- Der tilrettelægges uddannelsesforløb med henblik på at sikre **ledelsesmæssig opkvalificering**. Botilbudslederne har i forskelligt omfang overbygningsuddannelser inden for organisation og ledelse. Derfor må der være fokus på en fleksibel form for ledelsesmæssig efteruddannelse, hvor der kan være mulighed for at starte på forskellige niveauer. Herudover bør der i højere grad etableres **faglige netværk** mellem ledere. Det kunne i den henseende være hensigtsmæssigt, at SOF i et vist omfang faciliterede, og eventuelt deltog, i sådanne netværksgrupper og – møder.
- Der sættes særskilt fokus på ledelses- og personaleforhold på **bofællesskabsområdet**. På bofællesskaberne er det en hovedudfordring at sikre, at medarbejderne får mulighed for faglig udvikling, ledelsesbevågenhed og et medarbejdersammenhold, idet man her ofte er alene på vagt, og lederen som regel ikke er fysisk til stede.
- Den aktuelle forvaltningsmæssige reorganisering prioriterer en **koordineret indsats på området**. Forvaltning af området bør tage udgangspunkt i klare visioner og langsigtede mål for botilbuddenes arbejde, og ledelse og medarbejdere skal understøttes af konkrete retningslinjer og fælles elektroniske dokumentationssystemer og styringsværktøjer.
- Man opprioriterer **intern kommunikation** mellem 'top' og 'bund' i socialforvaltningen. Fx skal der kommunikeres klare linjer for ansvars- og rollefordeling, ledelsesforventninger, dokumentations- og handleplansarbejde mv. Der bør endvidere arbejdes på at nedbryde mentale barrierer mellem forvaltning og botilbud med henblik på at skabe en situation, hvor alle medarbejdere har en opfattelse af at spille på samme hold. Den interne kommunikation kan være med til at fremme en gensidig respekt og anerkendelse mellem niveauerne i forvaltningen.
- Man i en periode opprioriterer den **eksterne kommunikation** for området. Et indsatsområde kunne være 'branding' af området gennem fortællingen af succeshistorier.