

Det specialiserede socialområde - redskaber til styring og prioritering

Juni 2009

Det specialiserede socialområde
- redskaber til styring og prioritering
Juni 2009

I tabeller kan afrunding medføre,
at tallene ikke summer til totalen.

Publikationen kan bestilles eller afhentes hos:

Schultz Distribution
Herstedvang 10,
2620 Albertslund
Telefon 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: Schultz@schultz-grafisk.dk
Hjemmeside: www.schultzboghandel.dk

Henvendelse om publikationen

kan i øvrigt ske til:

Finansministeriet
Udgiftspolitisk center
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Telefon 33 92 33 33

Omslag: BGRAPHIC
Tryk: Schultz Grafisk
Oplag: 2.000
Pris: 50 kr. inkl. moms
ISBN: 978-87-7856-913-4

Elektronisk publikation:

Produktion: Schultz
ISBN: 978-87-7856-914-1

Publikationen kan hentes på
Finansministeriets hjemmeside:
www.fm.dk

Indholdsfortegnelse

1	Indledning og sammenfatning	5
1.1	Indledning.....	5
1.2	Sammenfatning	5
2	Udgifts- og aktivitetsudviklingen 2004-2009.....	13
2.1	Udsatte børn og unge.....	14
2.2	Voksenhandicappede og udsatte grupper	18
3	De lovgivningsmæssige rammer i serviceloven.....	23
3.1	Lovgivning	23
3.2	Kommunalbestyrelsen udfylder de lovgivningsmæssige rammer	23
3.3	Kommunalbestyrelsen fastsætter serviceniveauet	25
3.4	Økonomisk styring	25
3.5	Det sociale ankesystem	26
4	Redskaber	29
4.1	Nye muligheder og udfordringer efter kommunalreformen	29
4.2	Den politiske styring	30
4.3	Kvaliteten i sagsbehandlingen.....	35
4.4	Helhedstænkningen i opgaveløsningen.....	40
4.5	Samarbejde og erfaringsudveksling mellem kommuner	43

1. Indledning og sammenfatning

1.1 Indledning

Kommunalreformen har givet kommunerne en ny og større rolle på socialområdet. Hvor opgavevaretagelsen tidligere var delt mellem kommuner og amter, har kommunerne pr. 1. januar 2007 fået det fulde ansvar for hele det sociale område, herunder udsatte børn og unge, børn og voksne med handicap samt udsatte grupper.

Placeringen af det fulde ansvar hos kommunerne giver den enkelte kommune bedre muligheder for inden for rammerne af lovgivningen at fastlægge klare rammer, vilkår og målsætninger for opgaveløsningen både i faglig og i økonomisk henseende.

Samlingen af det specialiserede socialområde hos kommunerne giver samtidig kommunerne bedre muligheder for at sammentænke den samlede indsats i kommunen og sætte fokus på helhedstænkningen i opgaveløsningen.

Kommunalreformen og kommunernes overtagelse af det samlede ansvar på det specialiserede socialområde indebærer således en række nye muligheder og udfordringer for kommunernes tilrettelæggelse af opgaveløsningen.

I aftalen om kommunernes økonomi for 2009 var der enighed mellem regeringen og KL om at igangsætte et arbejde med henblik på at udvikle redskaber, der fremadrettet kan understøtte kommunernes indsats og prioritering af det specialiserede socialområde.

Denne pjec er et resultat af dette arbejde. Pjecen præsenterer 25 konkrete redskaber, der har til formål at inspirere kommunernes arbejde med styring og tilrettelæggelse af opgaveløsningen på det specialiserede socialområde.

Samlet set viser pjecen, hvorledes den enkelte kommune inden for gældende lovgivning kan styre og prioritere opgaveløsningen og udgiftsudviklingen på området, herunder bl.a. ved at fastsætte et politisk vedtaget serviceniveau og sikre sammenhæng mellem kommunens serviceniveau og det vedtagne budget.

Pjecen er udarbejdet i samarbejde mellem KL, Indenrigs- og Socialministeriet samt Finansministeriet. En række kommuner samt relevante eksperter og forskere har bidraget med inspiration til arbejdet.

1.2 Sammenfatning

I det følgende sammenfattes pjecens overordnede indhold og budskaber, herunder udgifts- og aktivitetsudviklingen på det specialiserede socialområde (*kapitel 2*), de lov-

givningsmæssige rammer (*kapitel 3*) samt de opstillede redskaber, der kan understøtte kommunernes indsats og prioritering af det specialiserede socialområde (*kapitel 4*).

Udgifts- og aktivitetsudviklingen

Kommunerne bruger ca. 40 mia. kr. årligt på det specialiserede socialområde, og dermed udgør området knap en femtedel af de samlede kommunale serviceudgifter.

Der har i perioden fra 2004 til 2008 været en gennemsnitlig årlig vækst på 1,0 mia. kr. i de samlede udgifter til det specialiserede socialområde.

Der er store forskelle i udgiftsniveauet på tværs af kommuner. Analyser viser, at objektive socioøkonomiske forhold i den enkelte kommune kan forklare op mod halvdelen af variationen mellem kommunerne.

Det understreger, at udgiftsniveauet i den enkelte kommune ikke kun bestemmes af de sociale forhold i kommunen, men at den enkelte kommune i vidt omfang har mulighed for at påvirke udgiftsniveauet, også selvom kommunerne i udgangspunktet har forskellige vilkår for opgaveløsningen på området.

De lovgivningsmæssige rammer i serviceloven

Serviceloven er en rammelovgivning, der giver fleksibilitet for den enkelte kommunalbestyrelse i forhold til sammensætningen af løsninger og anvendelsen af faglige metoder. Kommunalbestyrelserne har således styringsmuligheder i forhold til at tilrettelægge tilbuddene med forskelligt indhold.

Kommunalbestyrelsen kan inden for rammerne af lovgivningen og de forvaltningsretlige grundsætninger vedtage, hvilket serviceniveau der ønskes i kommunen.

Vedtagelsen af et serviceniveau kan understøtte sagsbehandlerne i den konkrete sagsbehandling uden at tilsidesætte det individuelle skøn i hver enkelt sag. Princippet om, at ydelserne tildeles efter en konkret og individuel behovsvurdering, betyder således, at det ikke er tilladt at udstede bindende retningslinjer for visitationen.

Kommunalbestyrelsen skal altid overveje, om opgaveløsningen sker på den mest økonomiske måde. Der skal således indgå økonomiske hensyn i kommunens valg af indsatser og foranstaltninger. Økonomiske hensyn må imidlertid ikke gives forrang frem for andre hensyn, når der træffes afgørelse om hjælp til den enkelte borger.

Redskaber

Pjecen opstiller 25 redskaber, som kommunerne kan tage i brug for at imødekomme de muligheder og udfordringer, som kommunalreformen og kommunernes overtagelse af det samlede ansvar på det specialiserede socialområde har båret med sig.

Der præsenteres redskaber under følgende overskrifter:

- Den politiske styring.
- Kvalitet i sagsbehandlingen.
- Helhedstænkningen i opgaveløsningen.
- Samarbejde og erfaringsudveksling mellem kommuner.

Den politiske styring

Med kommunernes overtagelse af det samlede ansvar for det specialiserede socialområde ligger det politiske ansvar nu entydigt hos kommunalbestyrelsen, og i det lys skal kommunalbestyrelsen have fokus på den politiske styring af området.

Det er en central forudsætning for at sikre en politisk styring af det specialiserede socialområde, at kommunalbestyrelsen betragter området som styrbart på linje med de øvrige kommunale serviceområder.

Kun ved at betragte området som styrbart kan udgiftsudviklingen styres, og den enkelte kommune kan mindske risikoen for at ende i en situation, hvor budgettet skrider, og hvor det realiserede udgiftsniveau derfor blot må tages til efterretning.

Kommunalbestyrelsen skal således påtage sig ansvaret for indsatsen og prioriteringen af området, herunder fastsætte serviceniveauer for opgaveløsningen, skabe sammenhæng mellem den faglige og økonomiske styring samt understøtte, at det vedtagne budget reelt bliver styrende i forhold til udgiftsniveauet på området.

En række kommuner gør det allerede, og en undersøgelse gennemført af KL indikerer, at det også giver resultater i form af en højere grad af budgetoverholdelse.

Den politiske styring af det specialiserede socialområde kan understøttes ved følgende redskaber:

1. Politisk vedtagne serviceniveauer

Kommunalpolitikernes ansvar for prioriteringen af det specialiserede socialområde kan understøttes gennem fastsættelsen af politisk vedtagne serviceniveauer for opgaveløsningen.

2. Serviceniveauer kombineret med forudsætning om antal og gennemsnitsomkostning

Forudsætninger om antal brugere og gennemsnitlig omkostning pr. bruger i de politisk vedtagne serviceniveauer kan understøtte en tættere sammenhæng mellem det politisk fastsatte serviceniveau og det budgetterede udgiftsniveau.

3. Realistisk budgetlægning

Budgettets rolle i forhold til opgaveløsningen på det specialiserede socialområde afhænger af, hvilken vægt kommunalbestyrelsen tilskriver budgettet. Et realistisk budget er en forudsætning for, at budgettet kan fungere som et styringsværktøj for opgaveløsningen.

4. Dispositionsregnskab på individniveau

Ved systematisk at anvende et individbaseret dispositionsregnskab på alle områder vil forvaltningen altid have et opdateret overblik over økonomien, herunder hvilke fremtidige udgifter kommunen har forpligtet sig til gennem allerede besluttede foranstaltninger.

5. Systematisk budget- og målopfølgning

Det er centralt, at forvaltningen har et opdateret overblik over økonomien og opgaveløsningen i løbet af budgetåret, og at dette overblik viderefremmes til det politiske niveau i kommunen gennem en systematisk budget- og målopfølgning.

6. Håndtering af uforudsete udgifter i løbet af budgetåret

Et eventuelt merforbrug i forhold til det politisk vedtagne budget bør i videst muligt omfang henvises til den almindelige prioriteringsproces i kommunen, dvs. budgetlægningen for det kommende år. Dette understøtter, at budget og serviceniveau for det specialiserede socialområde fastsættes under hensyntagen til kommunens økonomi i øvrigt.

7. Adskillelse af myndigheds- og leverandørfunktion

En klar adskillelse af myndigheds- og leverandørfunktionen i kommunen kan både medvirke til at understøtte, at visitationen foretages af forvaltningen, og medvirke til at styrke forvaltningens fokus på styringen af tilbuddene.

Kvalitet i sagsbehandlingen

Visitationen til konkrete foranstaltninger på det specialiserede socialområde har i mange tilfælde vidtrækkende konsekvenser både for den enkelte borger og for kommunens økonomi.

En grundig udredning af den enkeltes behov samt klare målsætninger for indsatsen er en forudsætning både for at sikre kvalitet i opgaveløsningen og for at understøtte valget af omkostningseffektive foranstaltninger.

I lyset af de mangeartede målgrupper samt kravet om at tage afsæt i en konkret individuel vurdering af den enkeltes behov er det samtidig en central udfordring at sikre en ensartet sagsbehandling på tværs af de enkelte sagsbehandlere, herunder at visitationen tager afsæt i det politisk fastsatte serviceniveau.

Kvaliteten i sagsbehandlingen på det specialiserede socialområde kan understøttes ved følgende redskaber:

8. Sagsbehandling i teams

En ensartet sagsbehandling og visitation på det specialiserede socialområde kan understøttes ved i højere grad at lade sagsbehandlingen foregå i teams frem for at lade den enkelte medarbejder sidde alene med ansvaret for den enkelte sag.

9. Etablering af visitationsudvalg

Etableringen af et visitationsudvalg kan yderligere understøtte en ensartet sagsbehandling og visitation i kommunen.

10. Audit som redskab til evaluering af sagsbehandling

Kvaliteten i sagsbehandlingen kan understøttes ved at etablere en såkaldt audit (revision), hvor der udtages en stikprøve af alle igangværende sager til en grundig gennemgang og evaluering. En audit har til formål at evaluere kvaliteten af sagsbehandlingen og afdække tilfredsstillende og ikke-tilfredsstillende forhold med henblik på fremadrettet at lære heraf. Der er således tale om et redskab til systematisk kvalitetssikring og kvalitetsudvikling.

11. Særlig enhed med overblik over tilbud

En risiko for vanetænkning i visitationen kan modvirkes ved at etablere en særlig enhed, der på de forskellige fagområder kan danne sig et samlet overblik over forskellige tilbud og foranstaltninger.

12. Krav om flere alternative foranstaltninger

Et andet redskab til at udfordre en eventuel vanetænkning i visitationen er at stille krav om, at der skal opstilles flere mulige alternative foranstaltninger i de enkelte sager – foranstaltninger, der naturligvis alle skal være fuldt fagligt forsvarlige.

13. LEON-princippet – behørig økonomiske hensyn i sagsbehandlingen

Det såkaldte LEON-princip, der traditionelt har spillet en central rolle for indretningen og ressourceudnyttelsen i det danske sundhedsvæsen, kan overføres til det specialiserede socialområde med henblik på at anskueliggøre balancen mellem faglige og økonomiske hensyn. Princippet tilsiger, at en behandling altid bør tilbydes på det Laveste Effektive OmkostningsNiveau.

14. Aktiv opfølgning i alle sager

Det er vigtigt, at den enkelte kommune i forlængelse af servicelovens bestemmelser om udarbejdelse af handleplaner og opfølgning tager konkret stilling til, hvorledes en aktiv opfølgning systematisk kan tilrettelægges og indarbejdes i kommunens sagsbehandling. En aktiv opfølgning kan afdække, hvorvidt den valgte foranstaltning er den rette i forhold til de opstillede målsætninger, og dermed understøtte en genvisitation, hvis den valgte foranstaltning ikke svarer til de opstillede målsætninger.

Helhedstænkningen i opgaveløsningen

Et af hensynene bag kommunernes overtagelse af det samlede specialiserede socialområde var blandt andet, at kommunerne med det samlede ansvar for området ville få bedre muligheder for at understøtte sammenhængen i opgaveløsningen.

Kommunerne kan således sætte fokus på at skabe sammenhæng på tværs af det specialiserede socialområde og de øvrige kommunale opgaveområder samt på at skabe sammenhæng i indsatsen, når den unge går fra at være barn til at være voksen. Samtidig bør kommunerne udnytte mulighederne for at skabe større intern sammenhæng i de foranstaltninger og tilbud, som kommunen tilbyder.

Sammenhængen i opgaveløsningen på det specialiserede socialområde kan understøttes ved følgende redskaber:

15. Forståelse på tværs af fagligheder

Samarbejdet på tværs af opgaveområder kan understøttes ved at skabe en grundlæggende forståelse blandt personalet for de forskellige fagligheder, der gør sig gældende inden for de enkelte opgaveområder: Pædagoger på dagtilbudsområdet, lærere i folkeskolen, socialrådgivere på socialområdet.

16. Beskrivelse af snitflader

En klar beskrivelse af snitfladerne mellem det specialiserede socialområde og de øvrige kommunale opgaveområder (folkeskole, dagtilbud osv.) vil understøtte en fælles forståelse af hinandens ansvarsområder, herunder en forståelse af, hvornår der er tale om et fælles ansvar.

17. Økonomiske incitamenter

Generelt bør de økonomiske incitamenter indrettes således, at de modvirker kassetænkning, men i stedet understøtter samarbejde omkring opgaveløsningen på tværs af forvaltningerne, herunder samarbejde omkring fleksible foranstaltninger og øget rummelighed i normalsystemet.

18. Etablering af "17-års"-udvalg

En hensigtsmæssig overgang fra barn til voksen kan understøttes ved at etablere et "17-års"-udvalg, der har til formål at drøfte og planlægge overgangen fra barn til voksen for alle unge, der på den ene eller anden måde er i kontakt med det specialiserede socialområde.

19. Større fleksibilitet i foranstaltningerne

Mere fleksible og individuelt tilpassede løsninger kan afløse en skarp skelnen mellem eksempelvis forebyggende foranstaltninger og anbringelser på børneområdet og mellem hjælp i eget hjem og botilbud på voksenområdet. Mere fleksible og individuelt tilpassede løsninger vil samtidig ofte være mere omkostningseffektive.

Samarbejde og erfaringsudveksling mellem kommuner

Alle kommuner vil i et vist omfang være nødsaget til at anvende leverandører uden for kommunen i form af tilbud drevet af andre kommuner, af regionerne eller af private. Det er således en fælles udfordring for kommunerne at sikre den nødvendige koordinering af udbud og efterspørgsel af tilbud på det specialiserede socialområde.

Samtidig er det centralt, at kommunerne lærer af hinandens erfaringer i forhold til, hvad der virker godt, og hvad der virker mindre godt. Erfaringsudvekslingen er relevant både i forhold til de faglige problemstillinger på området, men også i forhold til styringen og tilrettelæggelsen af opgaveløsningen generelt.

Følgende redskaber kan understøtte samarbejdet og erfaringsudvekslingen mellem kommunerne:

20. Forsyningsfællesskab

Som et supplement til samarbejdet på regionsniveau kan den enkelte kommune indgå et mere forpligtende samarbejde med de øvrige kommuner i lokalområdet, hvor udbud og efterspørgsel af tilbud kan koordineres.

21. Faglige netværk

Erfaringsudvekslingen mellem kommunerne kan understøttes ved at deltage i de forskellige faglige netværk, der mange steder er etableret mellem kommunerne. Kommunerne står ofte over for sammenlignelige problemstillinger, og derfor kan der for den enkelte kommune være meget at lære ved at se, hvordan andre kommuner har grebet lignende problemstillinger an.

22. Benchmarking og nøgletalsanalyser

Erfaringsudvekslingen mellem kommuner kan understøttes gennem benchmarking og systematisk brug af nøgletalsanalyse. Dette kan være et godt redskab til at få stillet skarpt på forskellige aspekter ved den eksisterende opgaveløsning, som ellers ofte blot tages for givet.

23. Inspiration og støtte udefra – God Social Praksis og VISO

Den enkelte kommune kan hente erfaringer fra andre kommuner ved systematisk at gøre brug af Servicestyrelsens erfaringsdatabase for God Social Praksis, der samler kommunernes egne eksempler på god praksis på det specialiserede socialområde. Herudover kan den enkelte kommune hente støtte udefra ved systematisk at inddrage VISO i de konkrete sager, hvor det måtte være relevant.

24. Dialog mellem betalings- og handlekommune

Med henblik på at holde sig opdateret i forhold til udviklingen i de sager, hvor kommunen ikke har handleforpligtelsen, men fortsat har betalingsforpligtelsen, kan betalingskommunen søge at etablere en systematisk dialog med handlekommunen og aftale fælles spilleregler for dialog, herunder underretning om potentielle merudgifter på et så tidligt tidspunkt som muligt.

25. Aftale om effektiv drift af tilbud

Kommunerne i de enkelte regioner bør i fællesskab sætte fokus på de økonomiske rammer for tilbuddene og i fællesskab forpligte sig til fælles målsætninger for tilbuddenes økonomi og udviklingen i taksterne. Det kan blandt andet ske i forbindelse med drøftelsen af de kommunale samarbejdsaftaler og rammeaftalerne på det sociale område samt i regi af de takstgrupper, der er nedsat i de enkelte regioner.

2. Udgifts- og aktivitetsudviklingen 2004-2009

I det følgende gennemgås udgifts- og aktivitetsudviklingen fra 2004 og frem til i dag. Der tages udgangspunkt i udviklingen over tid på landsplan, hvilket suppleres med opgørelser af variationen mellem kommuner baseret på tal fra 2008.¹

Der har været en gennemsnitlig årlig vækst på 1,0 mia. kr. i perioden fra 2004 til 2008 i de samlede udgifter til det specialiserede socialområde, *jf. tabel 2.1.*

Tabel 2.1							
Det specialiserede socialområde – udgiftsudvikling fra 2004 til 2009							
Mia. kr., 2009-priser	R2004	R2005	R2006	R2007	R2008	Gnst. vækst 2004-2008	B2009
Udsatte børn og unge	12,6	12,7	12,8	13,1	14,0	0,4	13,1
Udsatte voksne og handicappede	24,9	25,5	26,4	26,4	27,5	0,7	26,8
I alt	37,4	38,3	39,2	39,4	41,5	1,0	39,8

Anm.: Nettodriftsudgifter for kommuner og amter (til og med 2006). Tal for perioden 2004-2008 er baseret på de kommunale regnskaber, mens tal for 2009 er baseret på de kommunale budgetter. Regnskabs- og budgettal kan ikke sammenlignes, idet budgettallene ikke indeholder lønpuljer mv., der udmøntes i løbet af budgetåret. Nettodriftsudgifter fra 2007 og frem er fratrukket indtægter fra den centrale refusionsordning for særligt dyre enkeltsager, dvs. opgjort brutto herfor. Der er korrigeret for opgaveændringer i medfør af DUT, kontering af tjenestemandspensioner samt konsekvenser ved indførelse af omkostningsbaserede takster. Grundet afrundinger summerer visse kolonner ikke til totalen.

Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriet samt egne beregninger.

Det bemærkes, at udgiftsniveauet i budgetter og regnskaber ikke kan sammenlignes, idet budgettallene ikke indeholder lønpuljer mv., der udmøntes i løbet af budgetåret.

I 2009 budgetterer kommunerne med samlede udgifter til det specialiserede socialområde på 39,8 mia. kr. Dette skal ses i forhold til, at de samlede kommunale serviceudgifter (netto) i budgettet for 2009 udgør knap 221 mia. kr. Dermed udgør udgifterne til det specialiserede socialområde lidt under en femtedel af kommunernes samlede serviceudgifter (netto).

Via den centrale refusionsordning for særligt dyre enkeltsager refunderer staten en andel af kommunernes udgifter til særligt dyre enkeltsager på det sociale område. I 2008 modtog kommunerne 3,1 mia. kr. i refusion, hvilket svarer til godt 7 pct. af de samlede udgifter på området. I 2009 har kommunerne budgetteret med refusionsindtægter på ca. 1,5 mia. kr. svarende til knap 4 pct. af de samlede budgetterede udgifter.

¹ Som følge af kommunalreformen er det ikke meningsfuldt at opgøre udgifts- og aktivitetsudviklingen i enkeltkommuner før og efter 1. januar 2007. Det skyldes dels sammenlægningen af kommuner, samt at det ikke er muligt at henføre de tidligere amtslige udgifter til enkeltkommuner.

2.1 Udsatte børn og unge

Kommunernes indsats over for udsatte børn og unge omfatter en række forskelligartede målgrupper og foranstaltninger, *jf. boks 2.1.*

Boks 2.1
Målgrupper
Målgruppen for servicelovens bestemmelser på børneområdet er børn og unge fra 0 til 22 år med behov for særlig støtte, herunder på grund af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne.
Foranstaltninger
Foranstaltninger til udsatte børn og unge omfatter følgende: <ul style="list-style-type: none"> • Forebyggende foranstaltninger, herunder personlig rådgiver, fast kontaktperson, aflastningsophold, praktikophold eller udslusningsforløb i forbindelse med ophør af anbringelse. • Familierettede foranstaltninger, herunder bl.a. støtteperson til forældrene i forbindelse med anbringelse af barnet, konsulentbistand, praktisk og pædagogisk støtte i hjemmet kontaktperson for hele familien, familiebehandling eller døgnophold for hele familien. • Anbringelse i enten plejefamilie, herunder netværkspleje, på eget værelse, på et socialpædagogisk opholdssted eller på en døgninstitution. • Børn og unge med betydeligt og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne kan få tilbud om hjælp i et særligt dag- eller klubtilbud.

Der har været en gennemsnitlig årlig vækst på 0,4 mia. kr. i de samlede udgifter til området for udsatte børn og unge i perioden fra 2004 til 2008, *jf. tabel 2.2.*

Tabel 2.2							
Udsatte børn og unge – udgiftsudvikling fra 2004 til 2009							
Mia. kr., 2009-priser	R2004	R2005	R2006	R2007	R2008	Gnst. vækst 2004-2008	B2009
Særlige dag- og klubtilbud	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,0	1,0
Forebyggende foranstaltninger	3,1	3,2	3,2	3,5	3,6	0,1	3,3
Anbringelser, herunder	8,7	8,7	8,8	8,8	9,4	0,2	8,8
Plejefamilier og opholdssteder	5,0	5,0	5,0	5,3	5,6	0,2	5,3
Døgninstitutioner	3,7	3,7	3,8	3,6	3,8	0,0	3,4
I alt	12,6	12,7	12,8	13,1	14,0	0,4	13,1
<p>Anm.: Nettodriftsudgifter for kommuner og amter (til og med 2006). Tal for perioden 2004-2008 er baseret på de kommunale regnskaber, mens tal for 2009 er baseret på de kommunale budgetter. Regnskabs- og budgettal kan ikke sammenlignes, idet budgettallene ikke indeholder lønpuljer mv., der udmøntes i løbet af budgetåret. Nettodriftsudgifter fra 2007 og frem er fratrukket indtægter fra den centrale refusionsordning for særligt dyre enkeltsager, dvs. opgjort brutto herfor. Der er korrigeret for opgaveændringer i medfør af DUT, kontering af tjenestemandspensioner samt konsekvenser ved indførelse af omkostningsbaserede takster. Grundet afrundinger summerer visse kolonner ikke til totalen.</p> <p>Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriet samt egne beregninger.</p>							

Det bemærkes, at udgiftsniveauet i budgetter og regnskaber ikke kan sammenlignes, idet budgettallene ikke indeholder lønpuljer mv., der udmøntes i løbet af budgetåret.

Det ses, at udgifterne til anbringelser og forebyggende foranstaltninger har oplevet den største vækst i perioden 2004-2008 med en gennemsnitlig vækst på hhv. 0,2 og 0,1 mia. kr. årligt. Udviklingen i udgifterne til særlige dag- og klubtilbud har været mere afdæmpet.

Kommunernes indtægter fra staten fra den centrale refusionsordning for særligt dyre enkeltsager på området for udsatte børn og unge i 2008 og 2009 fremgår nedenfor, *jf. tabel 2.3.*

	R2008		B2009	
	Mio. kr.	Andel af udgift, pct.	Mio. kr.	Andel af udgift, pct.
Særlige dag- og klubtilbud	40	4,3	6	0,6
Forebyggende foranstaltninger	61	1,7	18	0,5
Plejefamilier og opholdssteder	429	7,6	156	2,9
Døgninstitutioner	543	14,4	270	7,8
I alt	1.074	7,7	450	3,4

Anm.: I 2008 refunderer staten 25 pct. af udgiften over 500.000 kr. og 50 pct. af udgiften over 1.000.000 kr. I 2009 refunderer staten 25 pct. af udgiften over 600.000 kr. og 50 pct. af udgiften over 1,2 mio.kr. (Alle tal opgjort i 2007-priser). Grundet afrundinger summerer visse kolonner ikke til totalen.
Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriet samt egne beregninger.

Kommunernes indtægter fra den centrale refusionsordning er hovedsageligt relateret til anbringelser i plejefamilier og opholdssteder samt døgninstitutioner. I overensstemmelse med aftrapningen af refusionsniveauerne har kommunerne budgetteret med lavere refusionsindtægter i 2009. Refusionsindtægterne forventes at falde yderligere frem mod 2010, hvor refusionssatserne vil nå det permanente niveau.

Nedenfor er udviklingen i udgifterne til området for udsatte børn og unge sat i forhold til udviklingen i antallet af 0-22-årige, *jf. tabel 2.4.*

Tabel 2.4
Udsatte børn og unge – udgift pr. 0-22-årig

Kr., 2009-priser	R2004	R2005	R2006	R2007	R2008	Gnst. vækst 2004-2008, pct.
Særlige dag- og klubtilbud	499	565	551	514	606	5,0
Forebyggende foranstaltninger	2.102	2.125	2.137	2.272	2.372	3,1
Anbringelser	5.833	5.803	5.808	5.789	6.127	1,2
I alt	8.433	8.493	8.497	8.575	9.105	1,9

Anm.: Se anmærkning til tabel 2.2. Antallet af 0-22-årige er opgjort som middelinbyggertal. Grundet afrundinger summer visse kolonner ikke til totalen.
Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriet samt egne beregninger.

Det fremgår, at udviklingen i udgifterne pr. 0-22-årig generelt er lavere end udviklingen i de samlede udgifter til området. Det indikerer, at udgiftsudviklingen på området for udsatte børn og unge blandt andet skal ses i lyset af et stigende antal 0-22-årige. Der ses samtidig en klar tendens til stigende udgifter pr. 0-22-årig til forebyggende foranstaltninger, mens udviklingen i udgifterne til anbringelser pr. 0-22-årig er mere afdæmpet.

Nedenfor er udviklingen i modtagere af særlige foranstaltninger blandt børn og unge opgjort, *jf.* tabel 2.5.

Tabel 2.5
Modtagere af særlige foranstaltninger – i alt og pr. 0-22-årig, 2004-2007

	2004	2005	2006	2007
Indskrevne i særlige dagtilbud og særlige klubber	1.781	1.822	1.960	- ²
- opgjort pr. 1.000 0-22-årige	1,19	1,21	1,29	- ²
Forebyggende foranstaltninger	14.616	15.082	12.077 ¹	- ²
- opgjort pr. 1.000 0-22-årige	9,79	10,03	7,97	- ²
Familierettede foranstaltninger	36.323	35.264	- ²	- ²
Anbringelser	14.074	13.901	14.156	14.960
- opgjort pr. 1.000 0-22-årige	9,45	9,28	9,34	9,78

Anm.: Tal for anbringelser og modtagere af forebyggende foranstaltninger er fra 31. december i det angivne år, tal for familierettede foranstaltninger er opgjort i løbet af året, mens indskrevne i særlige dagtilbud og særlige klubber er opgjort i en uoplyst måned i efteråret. Af hensyn til sammenlignelighed er indbyggertallene opgjort pr. 1. januar året efter. Pga. overlap mellem kategorierne er det ikke muligt at opgøre et samlet antal modtagere af hhv. forebyggende foranstaltninger, familierettede foranstaltninger samt anbringelser.

1) Faldet i antal forebyggende foranstaltninger fra 2005 til 2006 skyldes, at den økonomiske støtte til kost- og efterskoler fra 2006 henføres til familierettede foranstaltninger frem for en forebyggende foranstaltning.

2) Data er ikke færdigbehandlet af Danmarks Statistik.

Kilde: Danmarks Statistik, Ankestyrelsen samt egne beregninger.

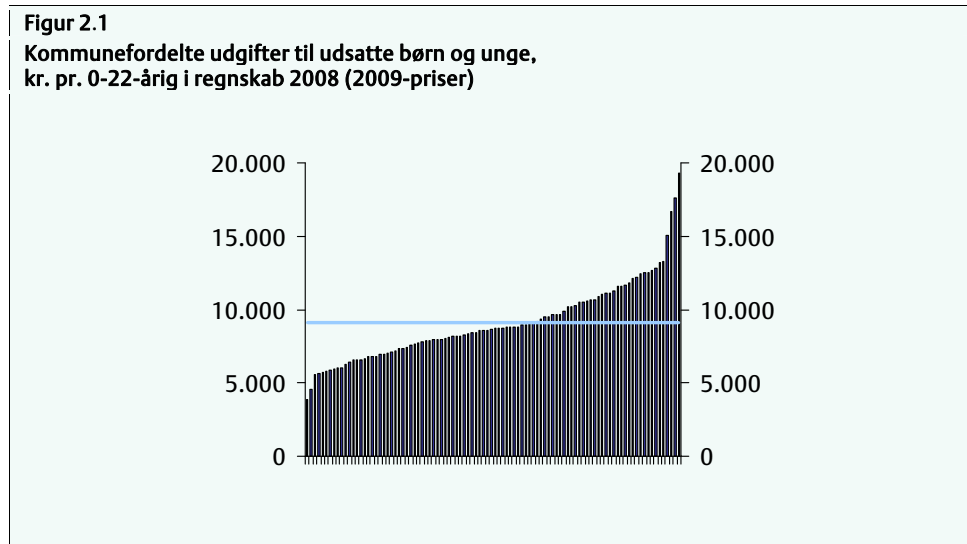
Udviklingen i modtagere af særlige foranstaltninger har generelt været stigende. Dette er tydeligt for så vidt angår antallet af indskrevne i særlige dagtilbud og særlige klubber såvel som for antallet af anbragte børn.

Tendensen for forebyggende foranstaltninger er også stigende. I 2006 falder antallet af modtagere af forebyggende foranstaltninger imidlertid kraftigt, hvilket skyldes, at den økonomiske støtte til kost- og efterskoler fra 2006 henføres til familierettede foranstaltninger frem for forebyggende foranstaltninger.

Opgjort pr. 0-22-årig er der ligeledes en tendens til et stigende antal modtagere af særlige foranstaltninger blandt børn og unge. Dette indikerer, at de stigende udgifter til udsatte børn og unge ikke blot skyldes et stigende antal 0-22-årige, men også at en større andel af de 0-22-årige modtager særlige foranstaltninger.

Det stigende antal modtagere af særlige foranstaltninger pr. 0-22-årig skal ses i sammenhæng med, at børn og unge over 12 år udgør en stigende andel af de 0-22-årige i løbet af perioden.

En opgørelse af enkeltkommuners udgifter til området for udsatte børn og unge pr. 0-22-årig fremgår nedenfor, *jf. figur 2.1*.



Anm.: Den vandrette linje afspejler landsgennemsnit på 9.105 kr. pr. 0-22-årig.

Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriet samt egne beregninger.

Der er stor variation i kommunernes udgiftsniveau på området for udsatte børn og unge. I den lave ende har 21 kommuner udgifter på under 7.000 kr. pr. 0-22-årig, mens der er 30 kommuner med et udgiftsniveau på over 10.000 kr. pr. 0-22-årig.

Analysen gennemført i regi af Finansieringsudvalget viser, at knap halvdelen af variationen mellem kommuner kan forklares ved forskelle i objektive socioøkonomiske forhold i den enkelte kommune.²

Det understreger, at udgiftsniveauet i den enkelte kommune ikke kun bestemmes af de sociale forhold i kommunen, men at den enkelte kommune i vidt omfang har mulighed for at påvirke udgiftsniveauet, også selvom kommunerne i udgangspunktet har forskellige vilkår for opgaveløsningen på området.

2.2 Voksenhandicappede og udsatte grupper

Kommunernes indsats over for voksenhandicappede og udsatte grupper omfatter en række forskelligartede målgrupper og foranstaltninger, *jf. boks 2.2.*

Boks 2.2
Målgrupper
De primære målgrupper for tilbud til voksenhandicappede og udsatte grupper er:
<ul style="list-style-type: none">• Personer med nedsat fysisk og psykisk funktionsevne.• Hjemløse.• Sindslidende.• Stof- og alkoholmisbrugere.• Voldsramte kvinder.
Foranstaltninger
Tilbud og foranstaltninger til voksenhandicappede og udsatte grupper omfatter bl.a.:
<ul style="list-style-type: none">• Botilbud til længerevarende eller midlertidigt ophold.• Forsorgshjem og herberg.• Kvindekrisecentre.• Beskyttet beskæftigelse samt aktivitets- og samværstilbud.• Stofmisbrugsbehandling.• Alkoholbehandling.• Kontaktperson- og ledsagerordninger.• Pleje og omsorg for handicappede.• Forebyggende indsats for handicappede.• Hjælpe midler mv.• Rådgivning.

Der har været en gennemsnitlig årlig vækst på 0,7 mia. kr. i de samlede udgifter til området for voksenhandicappede og udsatte grupper i perioden fra 2004 til 2008, *jf. tabel 2.6.*

² Som forklarende variable i analyserne er anvendt de socioøkonomiske kriterier i tilskuds- og udligningssystemet vedr. børn i familier med lavt uddannelsesniveau samt udlændinge fra ikke vestlige lande. Analyserne er omtalt i Finansieringsudvalgets rapport om opfølgning på Finansieringsreformen, *jf. www.ism.dk.*

Tabel 2.6
Voksenhandicappede og udsatte grupper – udgiftsudvikling fra 2004 til 2009

Mia. kr., 2009-priser	R2004	R2005	R2006	R2007	R2008	Gnst. vækst 2004-2008	B2009
Botilbud	10,7	10,9	11,2	11,6	12,2	0,4	11,8
Personlige ydelser og ledsageordninger mv.	7,4	7,7	7,9	7,6	7,6	0,0	7,5
Hjælpemidler	2,5	2,5	2,7	2,5	2,7	0,1	2,4
Beskæftigelses- og aktivitetstilbud	2,6	2,7	2,8	3,0	3,2	0,1	3,2
Rådgivning	0,6	0,7	0,7	0,6	0,6	0,0	0,6
Misbrugs- og alkoholbehandling	1,0	1,0	1,1	1,1	1,2	0,0	1,2
I alt	24,9	25,5	26,4	26,4	27,5	0,7	26,8

Anm.: Nettodriftsudgifter for kommuner og amter (til og med 2006). Tal for perioden 2004-2008 er baseret på de kommunale regnskaber, mens tal for 2009 er baseret på de kommunale budgetter. Regnskabs- og budgettal kan ikke sammenlignes, idet budgettallene ikke indeholder lønpuljer mv., der udmøntes i løbet af budgetåret. Nettodriftsudgifter fra 2007 og frem er fratrukket indtægter fra den centrale refusionsordning for særligt dyre enkeltsager, dvs. opgjort brutto herfor. Der er korrigeret for opgaveændringer i medfør af DUT, kontering af tjenestemandspensioner samt konsekvenser ved indførelse af omkostningsbaserede takster. Der er foretaget en skønsmæssig afgrænsning af udgifterne til ældre- og handicapområdet baseret på fordelingsnøgler opgjort af Indenrigs- og Socialministeriet. Grundet afrundinger summerer visse kolonner ikke til totalen.

Kilde: Danmarks Statistik, Indenrigs- og Socialministeriet, Finansministeriet samt egne beregninger.

Det bemærkes, at udgiftsniveauet i budgetter og regnskaber ikke kan sammenlignes, idet budgettallene ikke indeholder lønpuljer mv., der udmøntes i løbet af budgetåret.

Det ses, at udgifterne til botilbud har oplevet den største vækst i perioden 2004-2008 med en gennemsnitlig årlig vækst på 0,4 mia. kr. Udgifter til hjælpemidler samt beskæftigelses- og aktivitetstilbud har ligeledes været stigende i perioden med en gennemsnitlig årlig vækst på ca. 0,1 mia. kr.

Kommunernes indtægter fra staten fra den centrale refusionsordning for særligt dyre enkeltsager på området for voksenhandicappede og udsatte grupper i 2008 og 2009 fremgår nedenfor, *jf. tabel 2.7*.

Tabel 2.7
Indtægter fra den centrale refusionsordning

	R2008		B2009	
	Mio. kr.	Andel af udgift, pct.	Mio. kr.	Andel af udgift, pct.
Botilbud	1.397	11,5	786	6,7
Personlige ydelser og ledsageordninger mv.	566	7,5	239	3,2
Hjælpe midler	29	1,1	4	0,1
Beskæftigelses- og aktivitetstilbud	41	1,3	56	1,8
Misbrugs- og alkoholbehandling	6	0,5	1	0,1
I alt	2.039	7,4	1.087	4,1

Anm.: I 2008 refunderer staten 25 pct. af udgiften over 500.000 kr. og 50 pct. af udgiften over 1.000.000 kr. I 2009 refunderer staten 25 pct. af udgiften over 600.000 kr. og 50 pct. af udgiften over 1,2 mio.kr. (Alle tal opgjort i 2007-priser). Grundet afrundinger summerer visse kolonner ikke til totalen.
Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriet samt egne beregninger.

Kommunernes indtægter fra den centrale refusionsordning er hovedsageligt relateret til botilbud samt personlige ydelser og ledsageordninger mv. I overensstemmelse med aftrapningen af refusionsniveauerne har kommunerne budgetteret med lavere refusionsindtægter i 2009. Refusionsindtægterne må forventes at falde yderligere frem mod 2010, hvor refusionsgrænserne vil nå det permanente niveau.

Nedenfor er udviklingen i udgifterne til området for voksenhandicappede og udsatte grupper sat i forhold til udviklingen i antallet af 18-66-årige, *jf. tabel 2.8.*

Tabel 2.8
Voksenhandicappede og udsatte grupper – udgift pr. 18-66-årig

Kr., 2009-priser	R2004	R2005	R2006	R2007	R2008	Gnst. vækst 2004-2008, pct.
Botilbud	3.049	3.103	3.192	3.289	3.449	3,1
Personlige ydelser og ledsageordninger mv.	2.126	2.198	2.261	2.156	2.144	0,2
Hjælpe midler	716	722	785	722	767	1,7
Beskæftigelses- og aktivitetstilbud	753	782	806	857	909	4,8
Rådgivning	181	200	192	167	174	-0,9
Misbrugs- og alkoholbehandling	290	294	305	310	334	3,5
I alt	7.115	7.299	7.541	7.501	7.776	2,2

Anm.: Se anm. tabel 2.6. Antallet af 18-66-årige er opgjort som middelinbyggertal. Grundet afrundinger summer visse kolonner ikke til totalen.
Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriet samt egne beregninger.

Det fremgår, at udviklingen i udgifterne pr. 18-66-årig er marginalt lavere end udviklingen i de samlede udgifter til området. Det indikerer, at udgiftsudviklingen på området for voksenhandicappede og udsatte grupper kun i meget begrænset omfang kan henføres til et stigende antal 18-66-årige.

Nedenfor er udviklingen i modtagere af særlige foranstaltninger blandt voksenhandicappede og udsatte grupper opgjort, *jf. tabel 2.9*.

Tabel 2.9				
Modtagere af særlige foranstaltninger – i alt og pr. 18-66-årig, 2004-2007				
	2004	2005	2006	2007
Personlige ydelser og ledsageordninger mv.	26.063	28.677	32.124	26.821
- opgjort pr. 1.000 18-66-årig	7,46	8,20	9,17	7,66
Beskæftigelses- og aktivitetstilbud	32.379	32.715	33.308	26.911
- opgjort pr. 1.000 18-66-årig	9,26	9,35	9,51	7,66
Botilbud for personer med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne ¹	18.770	19.000	19.433	17.012
- opgjort pr. 1.000 18-66-årig	5,37	5,43	5,55	4,84
Botilbud for personer med særlige sociale problemer	9.539	9.221	9.245	8.631
- opgjort pr. 1.000 18-66-årig	2,73	2,64	2,64	2,46
Misbrugsbehandling	13.161	13.316	13.441	-
- opgjort pr. 1.000 18-66-årig	3,76	3,81	3,84	-

Anm: Tallene for 2007 vurderes af Danmarks Statistik at være undervurderede pga. manglende besvarelser fra kommunerne.

1) Dertil kommer personer med nedsat fysisk og psykisk funktionsevne, som bor i almene handicapboliger.

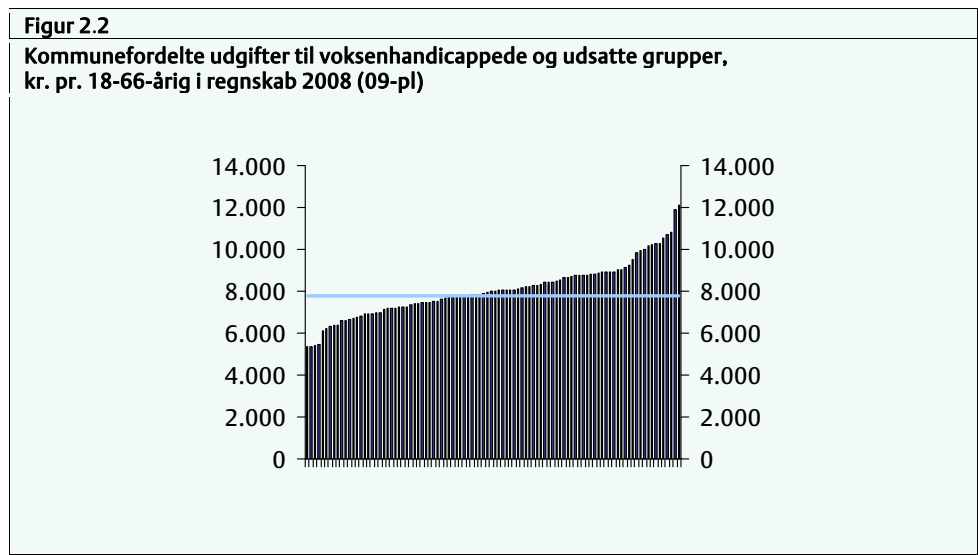
Kilde: Danmarks Statistiks sociale ressourceættelling, Ankestyrelsens Årsstatistik, LOKK's årsstatistik, og Sundhedsstyrelsens stofmisbrugsregister.

Det fremgår, at der i perioden frem til 2006 har været et stigende antal modtagere af særlige foranstaltninger inden for alle tilbudstyper med undtagelse af botilbud for personer med særlige sociale problemer.

Det bemærkes, at faldet i antallet af modtagere fra 2006 til 2007 ifølge Danmarks Statistik skyldes manglende besvarelser fra kommunerne.

Opgjort pr. 18-66-årig er der ligeledes i perioden frem til 2006 en tendens til et stigende antal modtagere af særlige foranstaltninger, dog igen med undtagelse af botilbud for personer med særlige sociale problemer. Dette indikerer, at de stigende udgifter til voksenhandicappede og udsatte grupper i et vist omfang kan henføres til, at en større andel af de 18-66-årige modtager særlige foranstaltninger.

En opgørelse af enkeltkommuners udgifter til området for voksenhandicappede og udsatte grupper pr. 18-66-årig fremgår nedenfor, *jf. figur 2.2*.



Anm.: Den vandrette linje afspejler landsgennemsnit på 7.776 kr. pr. 18-66-årig.
 Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriet samt egne beregninger.

Der er en vis variation i kommunernes udgiftsniveau på området for voksenhandicappede og udsatte grupper. I den lave ende har 20 kommuner udgifter på under 7.000 kr. pr. 18-66-årig, mens der er 17 kommuner med et udgiftsniveau på over 9.000 kr. pr. 18-66-årig.

Analysen gennemført i regi af Finansieringsudvalget viser, at ca. 40 pct. af variationen mellem kommunerne kan henføres til forskelle i objektive socioøkonomiske forhold.³

Udgifterne til voksenhandicappede og udsatte grupper i den enkelte kommune bestemmes således ikke kun af de sociale forhold i kommunen. Den enkelte har i vidt omfang mulighed for at påvirke udgiftsniveauet, også selvom kommunerne i udgangspunktet har forskellige vilkår for opgaveløsningen på området.

³ Følgende kriterier fra de socioøkonomiske udgiftsbehov i tilskuds- og udligningssystemet er anvendt som forklarende variable: Personer uden erhvervsuddannelse, personer med handicaprelaterede diagnoser samt diagnosticerede psykiatriske patienter. Analyserne er omtalt i Finansieringsudvalgets rapport om opfølgning på Finansieringsreformen, jf. www.ism.dk.

3. De lovgivningsmæssige rammer i serviceloven

3.1 Lovgivning

Lovgivningen vedrørende udsatte og handicappede børn og unge findes i servicelovens kapitel 11. Heraf fremgår det, at formålet med at yde støtte til udsatte og handicappede børn og unge er at skabe de bedst mulige opvækstvilkår, så de udsatte børn og unge på trods af deres individuelle vanskeligheder kan opnå de samme muligheder for personlig udfoldelse, udvikling og sundhed som deres jævnaldrende. Kommunalbestyrelsens indsats skal således fastlægges i overensstemmelse med disse målsætninger.

Lovgivningen vedrørende handicappede og udsatte voksne findes i servicelovens kapitel 14-23. For voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer gælder følgende formål efter servicelovens § 81, som kommunalbestyrelsen skal fastlægge sin indsats i overensstemmelse med:

- Forebygge, at problemerne for den enkelte forværres.
- Forbedre den enkeltes sociale og personlige funktion samt udviklingsmuligheder.
- Forbedre mulighederne for den enkeltes livsudfoldelse gennem kontakt, tilbud om samvær, aktivitet, behandling, omsorg og pleje.
- Yde en helhedsorienteret indsats med servicetilbud afpasset efter den enkeltes særlige behov i egen bolig, herunder i botilbud efter lov om almene boliger m.v. eller i botilbud efter denne lov.

Serviceloven er som udgangspunkt en rammelov, der sætter de overordnede rammer for, hvilke serviceydelser og tilbud kommunalbestyrelsen er forpligtet til at yde, mens retssikkerhedsloven fastlægger struktur og principper for den kommunale sagsbehandling og sikrer borgerens adgang til at medvirke i og få indflydelse på sagsbehandlingen, herunder rettigheder og klagemuligheder.

Kommunalbestyrelserne har således frihedsgrader, men dog med den begrænsning, at de kommunalt fastsatte mål skal være i overensstemmelse med de formål, der er beskrevet i serviceloven.

3.2 Kommunalbestyrelsen udfylder de lovgivningsmæssige rammer

Inden for servicelovens rammer fastsætter kommunalbestyrelsen det lokale serviceniveau, herunder hvilke konkrete tilbud der skal være til rådighed for kommunens borgere, samt takster for de tilbud, som kommunen driver.

Kommunalbestyrelsens udfyldelse af rammelovgivningen giver borgerne indblik i de prioriteringer og mål, som kommunalbestyrelsen har fastlagt, samt tjener som ud-

gangspunkt for den kommunale forvaltnings arbejde, herunder arbejdet med at træffe afgørelser i konkrete sager.

Kommunalbestyrelsen har det fulde myndigheds-, finansierings- og forsyningsansvar i forhold til borgeren. Kommunalbestyrelsen kan opfylde sit forsyningsansvar ved brug af egne tilbud eller ved brug af regionale, andre kommunale eller private tilbud.

Den årlige rammeaftale mellem regionen og kommunerne i regionen er et redskab for kommunalbestyrelsen til at sikre den fornødne forsyningsikkerhed, ligesom Tilbudsportalen giver et overblik over tilbud på det sociale område på tværs af kommune- og regionsgrænser.

Afgørelser om indsatsen for den enkelte borger træffes på baggrund af en konkret individuel vurdering af borgerens behov. Udgangspunktet for behovsvurderingen og afgørelsen er de lovgivningsmæssige krav og de lokale politiske prioriteringer. Endvidere indeholder serviceloven en række proceduremæssige og organisatoriske bestemmelser om tildelingen og leveringen af hjælpen eller den særlige støtte.

De særlige tilbud og hjælpeforanstaltninger er for størstedelens vedkommende beskrevet generelt i lovgivningen uden nærmere detaljeret angivelse af målgruppe eller hjælpens omfang. Afgrænsningen af målgruppen ligger derfor i et vist omfang hos kommunalbestyrelsen, der skal udfylde rammerne i lovgivningen, og hos den kommunale forvaltning, der på baggrund af eventuelle lokale prioriteringer og et lovligt fagligt skøn skal foretage den individuelle behovsvurdering.

Afgrænsningen af målgrupper må dog ikke afskære borgere, der har behov for støtte, fra at få denne, ligesom afgrænsningen af målgrupper ikke må tilsidesætte den konkrete, individuelle vurdering.

Der er som hovedregel heller ikke fastsat nærmere bestemmelser om hjælpens niveau og omfang, herunder om en evt. minimumsgrænse for hjælpens omfang. Udmålingen af hjælpen ligger således ligeledes i et vist omfang hos kommunalbestyrelsen, der skal udfylde rammerne i lovgivningen, og hos den kommunale forvaltning, der på baggrund af eventuelle lokale prioriteringer og et lovligt fagligt skøn skal foretage den individuelle behovsvurdering.

Udmålingen af hjælpen må imidlertid ikke indebære, at der på forhånd udelukkes bestemte typer af foranstaltninger, som er indeholdt i loven, ligesom fastsættelsen af et serviceniveau ikke må tilsidesætte den konkrete individuelle vurdering.

En delvis undtagelse fra det generelle billede af et vist kommunalt råderum i forhold til fastsættelsen af hjælpens niveau er bl.a. ledsageordningen for handicappede (§ 97) samt psykologhjælp til børn, der opholder sig på kvindekrisecentre (§ 109), hvor der er en tidsmæssig afgrænsning af hjælpens omfang.

Samlet set stiller serviceloven således meget få krav til, hvilken konkret type hjælp der skal ydes i hvilke situationer, ligesom der er frihedsgrader med hensyn til valget af socialfaglige metoder, organisationsformer m.v. Der er dermed en fleksibilitet for den enkelte kommunalbestyrelse i forhold til sammensætningen af løsninger og anvendelsen af faglige metoder. Kommunalbestyrelserne har således styringsmuligheder i forhold til at tilrettelægge tilbuddene med forskelligt indhold.

3.3 Kommunalbestyrelsen fastsætter serviceniveauet

Kommunalbestyrelsen kan inden for rammerne af lovgivningen og de forvaltningsretlige grundsætninger vedtage, hvilket serviceniveau der ønskes i kommunen. Serviceniveauerne er lokalt vedtagne retningslinjer, hvormed kommunalbestyrelserne udfylder de områder, hvor der er givet kommunerne et lokalt politisk råderum.

Serviceniveauerne beskriver generelle retningslinjer (mål, midler, standarder) og understøtter afgørelserne i konkrete sager ved at være med til at danne rammerne for udfyldelse af det retlige skøn, når der træffes afgørelser efter bestemmelser, der indeholder et retligt skøn.

Vedtagelsen af et serviceniveau kan således understøtte sagsbehandlerne i den konkrete sagsbehandling, men selvfølgelig ikke tilsidesætte det individuelle skøn i hver enkelt sag.

Princippet om, at ydelserne tildeles efter en konkret og individuel behovsvurdering, betyder, at det ikke er tilladt at sætte skøn under regel. En kommune kan således ikke udstede bindende retningslinjer for, hvilke problemer, handicap eller andet der udløser krav om en bestemt type eller mængde hjælp og særlig støtte. Serviceniveauet må heller ikke betyde, at man på forhånd udelukker bestemte typer af foranstaltninger, som er indeholdt i loven.

3.4 Økonomisk styring

Kommunalbestyrelsen skal sikre, at der er overensstemmelse mellem dens prioritering og dens valg af indsatser samt de afsatte økonomiske ressourcer. Herudover skal den kommunale forvaltning altid overveje, om løsningen af de opgaver, den er forpligtet til, sker på den mest økonomiske måde.

Der skal således indgå økonomiske hensyn i kommunens valg af indsatser og foranstaltninger, men økonomiske hensyn må ikke gives forrang frem for andre hensyn, når der træffes afgørelse om, hvilken hjælp der tildeles til den enkelte borger. Kommunen må fx ikke undlade at anbringe et barn af økonomiske hensyn, når der fagligt set er grundlag for en anbringelse.

Genvisitation kan forekomme, hvis borgerens behov ændrer sig, og/eller det visiterede tilbud ikke længere dækker borgerens behov. Genvisitation kan også forekomme i forbindelse med en politisk fastlæggelse af et nyt serviceniveau i kommunen.

Den enkelte borger kan ikke genvisiteres til et nyt tilbud alene med henvisning til et ændret serviceniveau. En genvisitation til et nyt tilbud eller foranstaltning forudsætter således, at der foretages en fornyet individuel vurdering af borgerens behov, og at det nye tilbud konkret vurderes at være dækkende i forhold til den enkeltes behov. Der skal i den forbindelse også tages hensyn til borgerens retssikkerhed, herunder borgers adgang til at medvirke i og få indflydelse på kommunens sagsbehandling.

3.5 Det sociale ankesystem

Det forhold, at serviceloven er en rammelov, og at der i loven ikke findes præcise afgrænsninger af målgrupper med dertilhørende fast definerede ydelser, er ikke ensbetydende med, at kommunerne frit kan administrere loven.

Både på området for udsatte og handicappede børn og unge samt området for udsatte og handicappede voksne udstedes således bekendtgørelser og vejledninger, som understøtter kommunalbestyrelserne prioriteringsgrundlag, og som har betydning for de afgørelser, der træffes i det sociale ankesystem.

De centrale aktører i klage- og ankesystemet udgøres af de sociale nævn og Ankestyrelsen. De sociale nævn og Ankestyrelsen har alene kompetence til at foretage en retlig efterprøvelse af den kommunale afgørelse herunder af, om myndighedens skøn er lovligt eller ej, dvs. om skønnet har holdt sig inden for de i loven fastsatte rammer for skønnet.

Udover at behandle klagesager har De Sociale Nævn og Ankestyrelsen på området for udsatte børn og unge endvidere adgang til at tage sager op af egen drift. Det kan ske enten på baggrund af underretning fra fagfolk eller privatpersoner eller på baggrund af eksempelvis historier i medierne. De Sociale Nævn og Ankestyrelsen kan på denne måde pålægge kommunerne at træffe afgørelse eller iværksætte foranstaltninger efter serviceloven.

Hvis en borger eller andre ønsker en generel vurdering af lovligheden af et kommunalt fastsat serviceniveau, må spørgsmålet indbringes for Statsforvaltningerne, der varetager det kommunale tilsyn, dvs. fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder.

Klageinstanser kan således ikke direkte tage stilling til serviceniveauerne i forbindelse med deres behandling af klager fra borgere over konkrete afgørelser. Ankestyrelsen definerer imidlertid i kraft af sin afgørelsespraksis løbende grænserne for ser-

vicelovens bestemmelser, herunder grænserne for det lovlige skøn inden for de enkelte bestemmelser.

4. Redskaber

4.1 Nye muligheder og udfordringer efter kommunalreformen

Kommunalreformen har givet kommunerne en ny og større rolle på socialområdet. Hvor opgavevaretagelsen tidligere var delt mellem kommuner og amter, har kommunerne pr. 1. januar 2007 fået det fulde ansvar for hele det sociale område, herunder udsatte børn og unge, børn og voksne med handicap samt udsatte grupper.

Placeringen af det fulde ansvar hos kommunerne giver den enkelte kommune bedre muligheder for inden for rammerne af lovgivningen at fastlægge klare rammer, vilkår og målsætninger for opgavevaretagelsen i kommunen. Det gælder både i faglig og i økonomisk henseende.

Samlingen af det specialiserede socialområde hos kommunerne giver samtidig kommunerne bedre muligheder for at sammentænke den samlede indsats i kommunen på tværs af opgaveområder. Kommunerne får således bedre muligheder for at sætte fokus på samspillet mellem det specialiserede socialområde og kommunernes øvrige opgaveområder, herunder dagtilbud, folkeskole, arbejdsmarkedsindsats mv.

Udover en række nye kommunale opgaver medførte kommunalreformen også en sammenlægning af de tidligere 270 kommuner til 98 nye kommuner. De større kommuner giver bedre muligheder for at etablere stærkere faglige miljøer, hvilket kan styrke sagsbehandlingen og kvaliteten i opgaveløsningen.

Etableringen af den nye nationale videns- og specialrådgivningsorganisation – VISO – indebærer endvidere nye muligheder i forhold til inddragelse af ekstern ekspertise og rådgivning i særligt komplicerede enkeltsager.

Endelig indebærer indgåelsen af rammeaftaler på det sociale område samt etableringen af kommunekontaktråd (KKR) i de fem regioner nye muligheder både for samarbejdet mellem kommuner og for samarbejdet mellem kommuner og regioner på det specialiserede socialområde.

Kommunalreformen og kommunernes overtagelse af det samlede ansvar på det specialiserede socialområde indebærer således en række nye muligheder for kommunernes tilrettelæggelse af opgaveløsningen.

Omlægningerne indebærer samtidig, at kommunerne står over for en række nye udfordringer. Med det samlede ansvar for opgaveløsningen placeret i kommunerne skal kommunerne således have fokus på den politiske styring af området og tilrettelæggelsen af sagsbehandlingen.

Herudover vil det være en udfordring for kommunerne at udnytte de muligheder for større sammenhæng i opgaveløsningen og for samarbejde mellem kommunerne, som kommunalreformen har medført.

I det følgende præsenteres en række redskaber, som kommunerne kan tage i brug for at imødekomme de muligheder og udfordringer, som omlæggingerne i forbindelse med kommunalreformen har båret med sig.

Der præsenteres redskaber under følgende overskrifter:

- Den politiske styring.
- Kvalitet i sagsbehandlingen.
- Helhedstænkningen i opgaveløsningen.
- Samarbejde og erfaringsudveksling mellem kommuner.

4.2 Den politiske styring

Det er en central forudsætning for at sikre en politisk styring af det specialiserede socialområde, at kommunalbestyrelsen betragter området som styrbart på linje med de øvrige kommunale serviceområder. Det er således vigtigt, at kommunalbestyrelsen påtager sig ansvaret for indsatsen og prioriteringen af området.

En række kommuner har allerede besluttet sig for at betragte området som styrbart, og en undersøgelse gennemført af KL indikerer, at det også giver resultater i form af en højere grad af budgetoverholdelse.

Et redskab til at understøtte kommunalbestyrelsens ansvar for prioriteringen af det specialiserede socialområde er fastsættelsen af politisk vedtagne serviceniveauer.

Mange kommuner har arbejdet med fastsættelsen af serviceniveauer og har gjort sig erfaringer med de vanskeligheder, som dette er forbundet med. Fastsættelsen af serviceniveauer vanskeliggøres således af de mangeartede målgrupper og de fagligt specialiserede tilbud på området.

Hertil kommer, at borgeren skal visiteres til tilbud på baggrund af en konkret individuel vurdering af borgerens behov. Det er således ikke tilladt at udstede bindende retningslinjer for, hvilke problemer der udløser hvilke foranstaltninger.

Fastsættelsen af serviceniveauer på det specialiserede socialområde vil uundgåeligt indebære en mere omfattende og omstændelig proces, end det er tilfældet for andre kommunale serviceområder. Men det ændrer ikke ved, at fastsættelsen af serviceniveauer er central i forhold til at understøtte den politiske styring af området.

Konkret bør den enkelte kommune vælge en fremgangsmåde, der er tilpasset den generelle styringskultur i kommunen, herunder hvorledes kommunen arbejder med

serviceniveauer på andre opgaveområder. En række generelle skridt kan dog give inspiration til fastsættelsen af serviceniveauer i den enkelte kommune, *jf. redskab 1*.

<p>Redskab 1 Politisk vedtagne serviceniveauer</p> <p>Kommunalpolitikernes ansvar for prioriteringen af det specialiserede socialområde kan understøttes gennem fastsættelsen af politisk vedtagne serviceniveauer for opgaveløsningen.</p> <p>Fastsættelsen af serviceniveauer kan eksempelvis tage afsæt i følgende fem skridt:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Første skridt kan være en kortlægning af den eksisterende indsats og resultaterne af denne med henblik på at tilvejebringe et udgangspunkt for den efterfølgende politiske prioritering. 2. Næste skridt kan være vedtagelsen af en overordnet politik for området (evt. for de enkelte delområder). I disse politikker fastsætter kommunalbestyrelsen en vision for området samt, hvilke målsætninger og værdier der skal ligge til grund for opgaveløsningen. En målsætning kunne fx være at anvende tilbud i nærområdet med henblik på at give borgeren mulighed for at opretholde netværk og af hensyn til at sikre omkostningseffektive løsninger. Målene bør være så operationaliserbare som muligt, så de kan anvendes i den efterfølgende styring og opfølgning på opgaveløsningen. 3. Tredje skridt i fastsættelsen af serviceniveauer vil ofte indebære en inddeling af området i homogene målgrupper. Disse målgrupper kan igen underopdeles efter tyngde og/eller sværhedsgrad. De mangeartede målgrupper på det specialiserede socialområde indebærer, at inddelingen i målgrupper skal være relativt fintmasket. Der er således eksempler på, at kommuner har inddelt området for udsatte børn i 15 målgrupper, der igen er underopdelt efter tyngde. 4. For hver undergruppe kan det herefter fastsættes og beskrives, hvilke tilbud og foranstaltninger kommunen som udgangspunkt ønsker at tilbyde borgere inden for de enkelte undergrupper. Disse beskrivelser vil herefter være vejledende i forhold til det konkrete valg af tilbud, der sker på baggrund af en konkret individuel vurdering af den enkelte borgers behov. 5. Fastsættelsen af serviceniveauer kan som sidste skridt indebære, at der for hver målgruppe vedtages en handleguide, hvor det overordnet beskrives, hvorledes forvaltningen som udgangspunkt forventes at agere i forhold til de forskellige målgrupper og i de enkelte situationer.
--

I forlængelse af fastsættelsen af politisk vedtagne serviceniveauer er det vigtigt, at der sikres sammenhæng mellem den faglige og indholdsmæssige styring af området på den ene side og den økonomiske styring på den anden side. Der skal således være overensstemmelse mellem det vedtagne serviceniveau og de økonomiske rammer i form af de vedtagne budgetter for området.

Det kan imidlertid være vanskeligt at sikre en sammenhæng mellem det politisk fastsatte serviceniveau og de politisk vedtagne budgetter. Indarbejdelse af forudsætninger vedrørende antal og gennemsnitsomkostninger i de vedtagne serviceniveauer kan være et redskab til at understøtte denne sammenhæng, *jf. redskab 2*.

Redskab 2

Service niveauer kombineret med forudsætning om antal og gennemsnitsomkostning

I forlængelse af fastsættelsen af service niveauer kan der indarbejdes forudsætninger om antal brugere og gennemsnitsomkostninger pr. bruger for hver målgruppe (og evt. for hver undergruppe).

Ved at indarbejde forudsætninger om antal brugere og gennemsnitlig omkostning pr. bruger i de politisk vedtagne service niveauer kan der over tid opbygges en tættere sammenhæng mellem det politisk fastsatte service niveau og det budgetterede udgiftsniveau for de enkelte områder.

Udover at understøtte sammenhængen mellem service niveau og de økonomiske rammer kan forudsætninger om antal og gennemsnitlig omkostning endvidere kvalificere fastsættelsen af service niveauet i den enkelte kommune ved at tydeliggøre de økonomiske konsekvenser af forskellige service niveauer.

Forudsætninger om antal og gennemsnitsomkostning giver herudover mulighed for i forbindelse med budgetopfølgningen at afdække, i hvilket omfang eventuelle afvigelser fra budgettet kan henføres til enten pris eller mængde.

En politisk styring af det specialiserede socialområde forudsætter, at kommunalbestyrelsens økonomiske prioriteringer i form af det vedtagne budget reelt bliver styrende i forhold til udgiftsniveauet på området.

Det er således vigtigt for den politiske styring af området, at budgettet reelt fungerer som styringsværktøj i forhold til opgaveløsningen. Ellers risikerer kommunalbestyrelsen at ende i en situation, hvor budgettet skrider som følge af borgernes retskrav på støtte, og hvor det realiserede udgiftsniveau derfor blot må tages til efterretning.

Budgettets rolle som styringsværktøj kan understøttes gennem en realistisk budgetlægning, *jf. redskab 3*.

Redskab 3

Realistisk budgetlægning

Budgettets rolle i forhold til opgaveløsningen på det specialiserede socialområde afhænger i sidste ende af, hvilken vægt kommunalbestyrelsen tilskriver budgettet, og dermed hvor bindende budgettet er i forhold til udgiftsniveauet på området.

En forudsætning for, at budgettet reelt kan fungere som et styringsværktøj for opgaveløsningen, er, at der er lagt et realistisk budget for området. Det indebærer, at budgettet skal afspejle det politisk fastsatte service niveau, herunder de fastsatte gennemsnitsomkostninger, og at der i budgettet skal være taget højde for udviklingen i de forskellige målgrupper for området.

Budgettet skal med andre ord være baseret på realistiske antagelser omkring pris og mængde. Konkret indebærer det, at der i forbindelse med budgetlægningen skal skønnes over tilgang og afgang af brugere på de respektive områder og udviklingen i gennemsnitsomkostninger i lyset af brugernes tyngde og det politisk fastsatte service niveau.

Kommunerne har med kommunalreformen overtaget det samlede ansvar for opgaveløsningen på det specialiserede socialområde, men en stor del af opgaveløsningen varetages fortsat uden for den enkelte kommune på eksempelvis tilbud i andre

kommuner eller i regionen. Det indebærer en særskilt udfordring i forhold til at sikre et opdateret overblik over økonomien i løbet af budgetåret.

Det er imidlertid centralt for den politiske styring af området at have et opdateret overblik over økonomien. Dette gør det muligt at opdage væsentlige stigninger i udgifterne på et tidligt tidspunkt. Dermed forøges mulighederne for at iværksætte velovervejede løsninger i forhold til eventuelle afvigelser fra budgettet.

Et opdateret overblik over økonomien i løbet af budgetåret kan understøttes ved at anvende et såkaldt individbaseret dispositionsregnskab, *jf. redskab 4*.

Redskab 4

Dispositionsregnskab på individniveau

Ved systematisk at anvende et individbaseret dispositionsregnskab på alle områder vil forvaltningen altid have et opdateret overblik over økonomien, herunder hvilke fremtidige udgifter kommunen har forpligtet sig til gennem allerede besluttede foranstaltninger.

En systematisk brug af dispositionsregnskab på individniveau indebærer konkret, at udgiften indføres i dispositionsregnskabet umiddelbart efter, at forvaltningen visiterer en borger til en given foranstaltning. Herved kan belastningen af budgettet for resten af budgetåret opgøres med det samme. Det er således ikke nødvendigt for kommunen at afvente modtagelse af regninger fra tilbuddene for at kunne danne sig et overblik over økonomien.

Det er vigtigt, at samtlige udgifter vedrørende den enkelte borger indføres i dispositionsregnskabet, herunder også udgifter til supplerende ydelser i form af fx psykologbistand eller aflastningstilbud.

På langt de fleste områder vil et dispositionsregnskab på individniveau være et godt redskab til at sikre et opdateret overblik over økonomien. På områder kendetegnet ved selvmøderprincip og anonymitet vil anvendelsen af et individbaseret dispositionsregnskab dog være vanskelig. Det løbende overblik over økonomien kan derfor på disse områder søges tilvejebragt på andre måder, herunder eksempelvis månedlig afrapportering fra de enkelte leverandører og udførerenheder.

Udover at sikre et opdateret overblik over økonomien i løbet af budgetåret er det samtidig centralt at sikre en systematisk og fyldestgørende videreformidling til det politiske niveau i kommunen. Dette kan understøttes ved at etablere en systematisk budget- og målopfølgning på det specialiserede socialområde, *jf. redskab 5*.

Redskab 5**Systematisk budget- og målopfølgning**

En systematisk budget- og målopfølgning kan bestå af følgende elementer på relevante delområder:

- Status for økonomien sammenholdt med budgettet.
- Status for antallet af brugere sammenholdt med det forudsatte.
- Status for gennemsnitsomkostninger sammenholdt med det forudsatte.
- Status for relevante målsætninger fra kommunens politikker på området.
- Centrale nøgletal for opgaveløsningen (fx klagesager, genanbringelser mv.).

Budget- og målopfølgningen bør som minimum gennemføres hvert kvartal og kan som udgangspunkt tilgå fagudvalget. Det kan dog også være relevant at lade budget- og målopfølgningen tilgå økonomiudvalget eller eventuelt den samlede kommunalbestyrelse.

Selvom der lægges et realistisk budget for det specialiserede socialområde, kan der opstå situationer, hvor det bliver nødvendigt at håndtere uforudsete udgifter i løbet af budgetåret. Det er i den forbindelse centralt, at kommunalbestyrelsen på forhånd har gjort sig overvejelser omkring, hvorledes uforudsete udgifter og dermed afvigelser fra budgettet skal håndteres, *jf. redskab 6*.

Redskab 6**Håndtering af uforudsete udgifter i løbet af budgetåret**

Et eventuelt merforbrug i forhold til det politisk vedtagne budget bør i videst muligt omfang henvises til den almindelige prioriteringsproces i kommunen – dvs. budgetlægningen for det kommende år. Dermed sikres det, at budget og serviceniveau for det specialiserede socialområde fastsættes under hensyntagen til kommunens økonomi i øvrigt.

Dette fordrer for det første et opdateret overblik over økonomien på området, så det bliver muligt allerede på et tidligt tidspunkt at reagere på et eventuelt skred i forhold til budgettet, *jf. redskab 4*.

Dernæst er det vigtigt, at kommunalbestyrelsen ikke automatisk lader et midlertidigt merforbrug resultere i et permanent skred i udgiftsniveauet uden en klar politisk stillingtagen til og prioritering af henholdsvis budget og serviceniveau for området.

Dette kan understøttes ved i udgangspunktet at håndtere et midlertidigt merforbrug ved hjælp af forskellige automatiske mekanismer, der indebærer, at merforbruget hentes hjem i de følgende budgetår, med mindre kommunalbestyrelsen aktivt beslutter sig for andet. Et konkret eksempel på en sådan automatisk mekanisme kunne være en låneordning, hvor merforbruget i forhold til budgettet betales tilbage over eksempelvis en treårig periode.

Kommunerne har i forbindelse med kommunalreformen overtaget langt hovedparten af de tidligere amtslige tilbud på det specialiserede socialområde.

De sociale tilbud er oftest fagligt højt specialiserede og har som hovedregel brugere fra flere kommuner end blot hjemkommunen. Kommunernes overtagelse af disse tilbud stiller dermed generelt større krav til den enkelte kommunes styring af sine tilbud både i faglig og i økonomisk henseende.

Forvaltningen skal således både have de faglige kompetencer til at kunne håndtere den faglige udvikling af tilbuddene, ligesom forvaltningen skal have de økonomiske kompetencer til at kunne håndtere takstfastsættelse og det forhold, at tilbuddenes økonomi delvist beror på salg af pladser til andre kommuner.

Visitation er en myndighedsopgave. Kommunerne skal derfor sikre, at visitationen ikke reelt foregår på tilbuddet og dermed reelt foretages af leverandøren, men at visitationen derimod foretages af forvaltningen.

En klar adskillelse af myndigheds- og leverandørfunktionen i kommunen kan både medvirke til at understøtte, at visitationen foretages af forvaltningen, og medvirke til at styrke forvaltningens fokus på styringen af tilbuddene, *jf. redskab 7*.

Redskab 7
<p>Adskillelse af myndigheds- og leverandørfunktion</p> <p>En organisationsmodel, hvor myndighedsfunktionen er klart adskilt fra leverandørfunktionen (BUM-model – bestiller-udfører-modtager-model), indebærer en grundlæggende anerkendelse af behovet for at sætte specifikt fokus på de to forskellige roller, henholdsvis myndighedsudøvelse og leverandør af serviceydelser, som forvaltningen skal varetage i sin opgaveløsning.</p> <p>I BUM-modellen er sagsbehandling og visitation entydigt en opgave for myndighedsfunktionen, mens leverandørfunktionen har ansvaret for driften af de forskellige tilbud.</p> <p>Organisationsmodellen sætter dermed for det første fokus på, at det entydigt er myndighedsfunktionens ansvar at visitere borgeren til konkrete ydelser og efterfølgende bestille disse hos en relevant leverandør. Visitationen bør således ikke reelt ske på tilbuddet.</p> <p>Dernæst sætter organisationsmodellen fokus på, at forvaltningen udover myndighedsfunktionen også skal varetage leverandørfunktionen, og at forvaltningen skal have de nødvendige faglige og økonomiske kompetencer til at varetage denne rolle.</p> <p>Mange kommuner bruger allerede BUM-modeller som organisationsmodel for det specialiserede socialområde. En række kommuner har imidlertid også gjort sig den erfaring, at der er grænser for, hvor skarp en BUM-model der kan implementeres.</p> <p>Eksempelvis kan det i forhold til svært handicappede borgere være nødvendigt at inddrage leverandøren (dvs. tilbuddet) i dialogen med borgeren. I praksis anvender kommunerne således ofte en modificeret version af den rene BUM-model.</p>

4.3 Kvaliteten i sagsbehandlingen

Som følge af de mangeartede målgrupper på det specialiserede socialområde samt kravet om at tage afsæt i en konkret individuel vurdering af den enkeltes behov er det en udfordring at sikre en ensartet sagsbehandling på tværs af de enkelte sagsbehandlere, herunder at visitationen tager afsæt i det politisk fastsatte serviceniveau.

Denne udfordring er ikke blevet mindre med kommunalreformen. De nye kommuner har således skullet skabe en ny fælles forvaltning og sikre en ensartet sagsbehand-

ling og visitation i en situation, hvor udgangspunktet har været forskellige kulturer og traditioner blandt medarbejderne.

Hvis den konkrete sagsbehandling og visitation afhænger af, hvilken sagsbehandler der har ansvaret for sagen, vil det i praksis være vanskeligt at sikre en politisk styring af det specialiserede socialområde. Det er derfor vigtigt at understøtte en ensartet sagsbehandling og visitation i kommunen, *jf. redskab 8 og 9.*

Redskab 8

Sagsbehandling i teams

En ensartet sagsbehandling og visitation på det specialiserede socialområde kan understøttes ved i højere grad at lade sagsbehandlingen foregå i teams frem for at lade den enkelte medarbejder sidde alene med ansvaret for den enkelte sag.

Sagsbehandling i teams vil understøtte mulighederne for sparring mellem medarbejderne og vil sikre, at flere medarbejdere gennemgår den enkelte sag. Dermed kan sagsbehandling i teams samtidig generelt understøtte kvaliteten i sagsbehandlingen samt en fælles forståelse af kommunens service-niveau.

De konkrete teams kan med fordel sammensættes af henholdsvis yngre og mere erfarne medarbejdere. Dette vil dels understøtte kompetenceudviklingen af yngre medarbejdere, og det vil samtidig modvirke, at uerfarne sagsbehandlere lades alene med sagsbehandlingen i komplicerede sager. Sammensætningen af teams kan endvidere ses som et redskab til at understøtte samarbejdet på tværs af forvaltningen.

Redskab 9

Etablering af visitationsudvalg

Etableringen af et visitationsudvalg kan yderligere understøtte en ensartet sagsbehandling og visitation i kommunen. Det kan overvejes at opstille grænser for, hvilke sager der skal forelægges visitationsudvalget enten på baggrund af beløbsgrænser (eksempelvis sager over 250.000 kr.) eller på baggrund af sagskategorier (eksempelvis anbringelsessager, men ikke forebyggende foranstaltninger).

Det kan være en fordel at lade leverandørsiden (fagpersoner fra kommunens egne tilbud) være repræsenteret i visitationsudvalget med henblik på at understøtte overblikket over, hvad der kan klares internt i kommunen, og hvad der forudsætter anvendelse af tilbud uden for kommunen. Repræsentanten fra leverandørsiden bør dog ikke repræsentere blot et enkelt tilbud i kommunen, men skal derimod have et bredt kendskab til kommunens forskellige tilbud.

Det er i øvrigt generelt vigtigt, at visitationsudvalget og forvaltningen som helhed har et godt overblik over tilgængelige tilbud både inden for og uden for kommunen, *jf. redskab 11 og 12.*

Det er vigtigt, at visitationsudvalget til enhver tid har overblik over økonomien og forventede udgifter til foranstaltninger. Dette kan understøtte, at der i visitationen tages behørig hensyn til økonomien i forbindelse med det konkrete valg af foranstaltninger.

Det specialiserede socialområde er præget af længerevarende og omkostningstunge foranstaltninger, hvor valget af en konkret foranstaltning i mange tilfælde har vidtrækkende konsekvenser både for den enkelte borger og for kommunens økonomi.

En grundig udredning af den enkeltes behov samt klare målsætninger for indsatsen er en forudsætning både for at sikre kvalitet i opgaveløsningen og for at understøtte valget af omkostningseffektive foranstaltninger.

En høj kvalitet i sagsbehandlingen mindsker således risikoen for at iværksætte forkerte foranstaltninger, herunder foranstaltninger som er mere indgribende og dermed også dyrere foranstaltninger, end situationen tilsiger.

I det lys er det centralt løbende at understøtte en høj kvalitet i sagsbehandlingen. Udover at lade sagsbehandlingen foregå i teams og etablere visitationsudvalg, *jf. redskab 8 og 9*, kan en høj kvalitet i sagsbehandlingen understøttes ved at anvende såkaldt audit (revision) som redskab til løbende at evaluere sagsbehandlingen, *jf. redskab 10*.

Redskab 10

Audit som redskab til evaluering af sagsbehandling

Med henblik på at understøtte kvaliteten af sagsbehandlingen kan der etableres en audit, hvor der udtages en stikprøve af alle igangværende sager (fx 1 pct.) til en grundig gennemgang og evaluering.

Det engelske ord audit betyder direkte oversat revision eller høring. Begrebet er eksempelvis meget udbredt i sundhedsvæsenet. En audit indebærer en vurdering af konkrete forløb og hændelser i en proces, hvor fagfolk sætter sig sammen med hinanden og/eller andre eksterne fagfolk og vurderer den konkrete praksis.

En audit har til formål at evaluere kvaliteten af sagsbehandlingen og afdække tilfredsstillende og ikke-tilfredsstillende forhold med henblik på fremadrettet at lære heraf. Der er således tale om et redskab til systematisk kvalitetssikring og kvalitetsudvikling.

En audit kan gennemføres internt i forvaltningen eller interkollegialt, hvor faglige kolleger på tværs af eksempelvis afdelinger gennemgår hinandens sager. Der kan også etableres en ekstern audit, hvor udefrakommende fagfolk (eksempelvis fra en anden kommune) forestår en uvildig evaluering. Sidstnævnte vil give et nyt lys på kommunens praksis og kan samtidig understøtte erfaringsudvekslingen mellem kommuner, *jf. afsnit 4.5*.

Det specialiserede socialområde er præget af mange specialiserede foranstaltninger samt et leverandørmarked, der principielt strækker sig over hele landet. Det gør det vanskeligt for den enkelte sagsbehandler at danne sig det nødvendige overblik over tilgængelige og relevante tilbud i forhold til den konkrete sag.

Det indebærer en risiko for vanetænkning i visitationen, hvor kommunen benytter de tilbud og de foranstaltninger, som man kender og tidligere har brugt, uagtet, at disse tilbud måske ikke udgør den optimale løsning i den konkrete situation. Et bedre overblik over tilgængelige tilbud kan således resultere i bedre og mere omkostningseffektive foranstaltninger. Forskellige redskaber kan understøtte et bedre overblik over relevante tilbud, *jf. redskab 11 og 12*.

Redskab 11

Særlig enhed med overblik over tilbud

En risiko for vanetænkning i visitationen kan modvirkes ved at etablere en særlig enhed, der på de forskellige fagområder kan danne sig et samlet overblik over forskellige tilbud og foranstaltninger.

Enheden kan eksempelvis fungere som en ressource, som den enkelte sagsbehandler har mulighed for at trække på i sin sagsbehandling, eller som et kvalitetstjek i forhold til de tilbud og foranstaltninger, der indstilles til visitationsudvalget. I sidstnævnte tilfælde skal enheden således bløstemple sagsbehandlerens indstilling, inden den forelægges visitationsudvalget.

En mere vidtgående mulighed vil være at lade enheden overtage sagen, når den er forberedt af sagsbehandleren, hvorefter enheden har ansvaret for at matche sagen med det rette tilbud. Dette vil i praksis indebære, at det konkrete valg af tilbud samles i en samlet enhed i forvaltningen.

Etablering af en særlig enhed med overblik over tilbud kan kombineres med en mere systematisk indsamling af erfaringer med forskellige konkrete foranstaltninger samt med en mere systematisk anvendelse af Tilbudsportalen i udvælgelsen af relevante foranstaltninger.

Redskab 12

Krav om flere alternative foranstaltninger

Et andet redskab til at udfordre en eventuel vanetænkning i visitationen er at stille krav om, at der skal opstilles flere mulige alternative foranstaltninger i de enkelte sager – foranstaltninger, der naturligvis alle skal være fuldt fagligt forsvarlige.

En indstilling med flere alternative foranstaltninger bør indeholde en faglig vurdering af de enkelte foranstaltninger, herunder en beskrivelse af hvorledes de bidrager til opfyldelsen af de opstillede målsætninger, samt en opgørelse af prisen for de enkelte foranstaltninger. Dette vil understøtte en diskussion omkring faglige og økonomiske aspekter ved de forskellige foranstaltninger.

Samlingen af det fulde ansvar for økonomien hos kommunerne kan føre til et fornyet fokus på samspillet mellem faglige og økonomiske hensyn i sagsbehandlingen og visitationen i konkrete sager.

Lovgivningen på det specialiserede socialområde tilsiger, at der skal tages afsæt i en konkret individuel vurdering af den enkeltes behov. Det indebærer, at økonomiske hensyn ikke må være afgørende for, hvilken hjælp der tildeles den enkelte borger. Kommunen må fx ikke undlade at anbringe et barn af økonomiske hensyn, når der fagligt set er grundlag for en anbringelse.

Samtidig er det kommunen, der fastsætter serviceniveauet og de økonomiske rammer for området. Den enkelte kommune skal således lade økonomiske hensyn indgå i sin prioritering og i sit valg af tilbud, ligesom kommunen altid skal overveje, om opgaveløsningen sker på den mest omkostningseffektive måde.

I det lys kan det være en udfordring at sikre den rette balance mellem faglige hensyn og økonomiske hensyn i sagsbehandlingen. LEON-princippet (Lavest Effektive

OmkostningsNiveau) kan bruges som et pejlemærke for behørig økonomiske hensyn i sagsbehandlingen, *jf. redskab 13*.

Redskab 13

LEON-princippet – behørig økonomiske hensyn i sagsbehandlingen

Det såkaldte LEON-princip, der traditionelt har spillet en central rolle for indretningen og ressourceudnyttelsen i det danske sundhedsvæsen, kan overføres til det specialiserede socialområde med henblik på at anskueliggøre balancen mellem faglige og økonomiske hensyn.

Princippet tilsiger, at en behandling altid bør tilbydes på det Laveste Effektive OmkostningsNiveau. Konkret indebærer det, at behandlingen altid skal udføres på et niveau, der er fuldt fagligt forsvarligt, men at behandlingen på den anden side ikke skal udføres på et mere specialiseret niveau end nødvendigt. Behandlingen skal således ske på det mindst specialiserede niveau, der kan tilbyde en fuldt faglig forsvarlig behandling.

Eksempelvis skal behandlingen af en forstuvet ankel ikke ske på en højt specialiseret operationsstue, idet dette kan ske mere effektivt, og stadig fuldt fagligt forsvarligt på mindre specialiserede niveauer.

Overført til det specialiserede socialområde kan LEON-princippet formuleres således, at en foranstaltning altid skal være fuldt faglig forsvarlig, men at en foranstaltning på den anden side ikke skal være mere indgribende end nødvendigt – både af hensyn til økonomien, men også af hensyn til borgeren.

Der er ikke noget nyt i hensigten bag LEON-princippet i og med, at kommunen altid har skullet visitere til de mindst indgribende formålstjenstlige foranstaltninger, ligesom kommunen altid har skullet overveje omkostningseffektiviteten i opgaveløsningen. Princippet vil derimod indebære en ny måde at formulere afvejningen mellem faglige og økonomiske hensyn på.

I praksis giver LEON-princippet ikke et klart svar på, hvad der er den rette foranstaltning i en konkret sag. Derimod kan princippet fungere som et pejlemærke for forvaltningens valg af foranstaltning under hensyntagen til den konkrete individuelle vurdering af den enkeltes behov samt det politisk fastsatte serviceniveau i kommunen.

Brugen af LEON-princippet kan eksempelvis understøttes ved at princippet indarbejdes i kommunens overordnede politik for området samt i eventuelle retningslinjer eller handleguides for sagsbehandlingen. Dette vil understøtte, at princippet på sigt bliver en del af kulturen i forvaltningen.

Når borgeren er visiteret til en ydelse, er det vigtigt både ud fra et fagligt og et økonomisk perspektiv, at kommunen aktivt følger op på alle sager, og at denne opfølgning er indtænkt allerede i forbindelse med sagsbehandlingen, *jf. redskab 14*.

Redskab 14**Aktiv opfølgning i alle sager**

Serviceoven indeholder en række bestemmelser om udarbejdelse af handleplaner og opfølgning. Det er imidlertid vigtigt, at den enkelte kommune i forlængelse af serviceovens bestemmelser konkret tager stilling til, hvorledes en aktiv opfølgning systematisk kan tilrettelægges og indarbejdes i kommunens sagsbehandling.

En aktiv opfølgning højner kvaliteten i opgaveløsningen ved at afdække, hvorvidt den valgte foranstaltning er den rette i forhold til at indfri de opstillede målsætninger.

En aktiv opfølgning vil samtidig understøtte en omkostningseffektiv opgaveløsning ved at sikre, at foranstaltninger indstilles, når målsætningerne er indfriet, og ved at sikre, at der sker en genvisitation, hvis den valgte foranstaltning ikke svarer til de opstillede målsætninger.

Endelig kan en aktiv opfølgning understøtte en erfaringsopsamling på tværs af de enkelte sager således, at der i den enkelte kommune genereres en viden om, hvad der virker.

Konkret forudsætter en aktiv og systematisk opfølgning følgende:

- Der opstilles klare og dokumenterbare målsætninger med de enkelte foranstaltninger.
- Dokumentationen af effekterne ved indsatserne indtænkes på forhånd.
- Der fastlægges på forhånd en procedure for systematisk opfølgning i forhold til de opstillede målsætninger.

4.4 Helhedstænkningen i opgaveløsningen

Et af hensynene bag kommunernes overtagelse af det samlede specialiserede socialområde var blandt andet, at kommunerne med det samlede ansvar for området ville få bedre muligheder for at understøtte en sammenhæng i opgaveløsningen på tværs af det specialiserede socialområde og de øvrige kommunale opgaveområder, herunder dagtilbud, folkeskole, sundhedspleje samt arbejdsmarkeds- og ældreområdet.

For at indfri gevinsterne ved en større sammenhæng i opgaveløsningen er det imidlertid centralt, at kommunerne gør en indsats for løbende at understøtte helhedstænkningen på tværs af opgaveområder.

Samarbejdet på tværs af opgaveområder kan være mindre godt på grund af en manglende forståelse for hinandens fagligheder, uklarhed omkring ansvarsfordelingen eller på grund af økonomiske incitamenter til kassetænkning osv. Disse årsager kan hver især adresseres med forskellige redskaber, *jf. redskab 15-17*.

Redskab 15**Forståelse på tværs af fagligheder**

De kommunale opgaveområder er præget af forskellige faggrupper med hver deres faglige tilgang til opgaveløsningen: Pædagoger på dagtilbudsområdet, lærere i folkeskolen, socialrådgivere på socialområdet, sygeplejersker samt social- og sundhedsassistenter på ældreområdet osv.

De forskellige faglige tilgange til opgaveløsningen kan give anledning til manglende forståelse og forskellige opfattelser af problemstillinger i det konkrete samarbejde på tværs af opgaveområder.

Samarbejdet på tværs af opgaveområder kan således understøttes ved at skabe forståelse blandt personalet for de forskellige fagligheder, der gør sig gældende inden for det enkelte opgaveområde. Dette vil samtidig understøtte, at alle faggrupper får en fælles forståelse af opgaveløsningen.

Konkret kan fælles udviklingsprojekter, faste samarbejdsfora, fælles kurser og uddannelses tilbud mv. medvirke til at skabe forståelse for hinandens fagligheder på tværs af faggrupper.

Redskab 16**Beskrivelse af snitflader**

En klar beskrivelse af snitfladerne mellem det specialiserede socialområde og de øvrige kommunale opgaveområder (folkeskole, dagtilbud, beskæftigelsesområdet og ældreområdet) vil understøtte en fælles forståelse af hinandens ansvarsområder, herunder en forståelse af, hvornår der er tale om et fælles ansvar.

Samtidig kan en beskrivelse af snitfladerne indebære en eksplicit stillingtagen til rummeligheden i normalsystemet samt en beskrivelse af, hvornår og hvordan normalområdet skal inddrages i den konkrete sagsbehandling på det specialiserede socialområde, og hvornår specialområdet skal inddrages i forhold til en konkret sag i normalsystemet.

En klar beskrivelse af snitfladerne kan således samlet set medvirke til at understøtte sammenhængen i opgaveløsningen på tværs af de kommunale opgaveområder.

Redskab 17**Økonomiske incitamenter**

Den enkelte kommune bør overveje, hvorvidt de økonomiske incitamenter i henholdsvis normalsystemet og det specialiserede system er indrettet hensigtsmæssigt. Generelt bør de økonomiske incitamenter indrettes således, at de modvirker kassetænkning, men i stedet understøtter samarbejde omkring opgaveløsningen på tværs af forvaltningerne, herunder samarbejde omkring fleksible foranstaltninger og øget rummelighed i normalsystemet.

I praksis indebærer dette, at den enkelte kommune eksempelvis må overveje, om de enkelte folkeskoler kan have et incitament til at skubbe elever med særlige behov ud af normalområdet og over i specialsystemet, eller om kommunens tildelingsmodel på folkeskoleområdet er indrettet således, at dette ikke er tilfældet.

Herudover kan der også overvejes forskellige muligheder for finansiering på tværs af opgaveområder. Eksempelvis kan rummeligheden i normalsystemet understøttes ved at give det specialiserede socialområde mulighed for at "købe" ydelser i normalsystemet, hvor det er fagligt og økonomisk hensigtsmæssigt. Dette vil give normalsystemet et incitament til at øge rummeligheden og udtænke fleksible foranstaltninger.

Det kan også overvejes at understøtte fælles finansiering på tværs af foranstaltninger, hvor de forskellige foranstaltninger og tilbud tilvejebringes gennem en form for sammenskudsgilde mellem forvaltningerne. Dette vil medvirke til at understøtte samarbejdet mellem forvaltningerne og det fælles ansvar for opgaveløsningen.

Udover sammenhængen mellem normalområdet og specialområdet kan det være en udfordring at sikre den nødvendige sammenhæng i indsatsen, når den unge går fra at være barn til at være voksen. Det skyldes, dels at indsatsen for henholdsvis børn og voksne beror på forskellig lovgivning, og dels at indsatsen i de fleste kommuner er organiseret i forskellige forvaltninger.

For at understøtte sammenhængen i opgaveløsningen på det specialiserede socialområde er det således vigtigt, at kommunen har fokus på overgangen fra barn til voksen, *jf. redskab 18*.

Redskab 18**Etablering af "17-års"-udvalg**

En hensigtsmæssig overgang fra barn til voksen kan understøttes ved at etablere et "17-års"-udvalg, der har til formål at drøfte og planlægge overgangen fra barn til voksen for alle unge, der på den ene eller anden måde er i kontakt med det specialiserede socialområde.

Alle relevante forvaltninger i kommunen kan deltage i udvalget, herunder også eksempelvis beskæftigelsesforvaltningen, og udvalget kan konkret få til opgave at udarbejde en flerårig individuel plan for den enkelte unge, jf. også servicelovens bestemmelser herom.

Udvalget kan behandle de konkrete sager, når den unge fylder 17 år, men det kan også være relevant på et tidligere tidspunkt. Overgangen fra barn til voksen for handicappede unge vil eksempelvis ofte kunne planlægges på et tidligere tidspunkt.

Placeringen af det samlede ansvar for opgaveløsningen hos kommunerne indebærer, at kommunerne har fået bedre muligheder for at skabe en større intern sammenhæng i de tilbud, som kommunen tilbyder.

Kommunerne har således fået nye muligheder for at tilbyde mere fleksible og individuelt tilpassede løsninger, der kan afløse en tidligere skarp skelnen mellem eksempelvis forebyggende foranstaltninger og anbringelser på børneområdet og mellem hjælp i eget hjem og botilbud på voksenområdet.

Mere fleksible tilbud kan være hensigtsmæssige både ud fra et fagligt og et økonomisk perspektiv. Det kan således give mulighed for at visitere til mindre indgribende foranstaltninger, der samtidig ofte vil være mere omkostningseffektive.

Kommunerne har forskellige muligheder for at understøtte en større fleksibilitet i tilbudssammensætningen, *jf. redskab 19*.

Redskab 19

Større fleksibilitet i foranstaltningerne

Den enkelte kommune vil konkret kunne understøtte en større fleksibilitet i foranstaltningerne ved eksempelvis at bruge de eksisterende lokale tilbud som base for etablering af ambulante tilbud. Det kan enten være i form af dagtilbud, udgående teams mv.

Dette vil indebære, at tilbuddenes ekspertise og faglige kompetencer anvendes til at tilbyde andre og mindre indgribende foranstaltninger end botilbud og døgnanbringelser.

En anden tilgang til at sikre større fleksibilitet i foranstaltningerne kan være, at den enkelte kommune opretter mere fleksible og generelle lokale tilbud, hvor tilbuddet inden for visse faglige rammer kan tilpasses til de konkrete brugere, som kommunen ønsker at visitere til tilbuddet.

Dette kan eksempelvis være medvirkende til at understøtte, at borgeren kan forblive i lokalområdet med de fordele, det indebærer i form af fastholdelse af netværk, fortsat skolegang osv. Der vil være grænser for, hvor generelt og fleksibelt tilbuddene kan indrettes, og tilbuddene skal selvsagt være fuldt fagligt forsvarlige.

4.5 Samarbejde og erfaringsudveksling mellem kommuner

Kommunerne har forsyningsansvaret på det specialiserede socialområde, men i lyset af de mangeartede målgrupper på det specialiserede socialområde vil den enkelte kommune ikke være selvforsynende i forhold til en række specialiserede tilbud.

Den enkelte kommune vil derimod i et vist omfang skulle anvende leverandører uden for kommunen i form af tilbud drevet af andre kommuner, af regionerne eller af private.

I det lys er det en fælles udfordring for kommunerne at sikre den nødvendige koordinering af udbud og efterspørgsel af pladser og andre tilbud på det specialiserede socialområde.

Rammeaftalerne på det sociale område og de kommunale samarbejdsaftaler, der indgås i regi af de fem kommunekontaktråd (KKR), understøtter en koordinering af tilbud mellem kommunerne. Men det kan også være relevant for kommunerne at samarbejde mere lokalt omkring udbud og efterspørgsel af pladser, *jf. redskab 20*.

Redskab 20

Forsyningsfællesskab

Som et supplement til samarbejdet på regionsniveau kan den enkelte kommune indgå et mere forpligtende samarbejde med de øvrige kommuner i lokalområdet, hvor udbud og efterspørgsel af tilbud kan koordineres.

Gennem et sådant samarbejde kan kommunerne etablere en form for forsyningsfællesskab, hvor man i fællesskab tilvejebringer det nødvendige udbud af pladser og specialiserede tilbud. På grund af det mindre antal kommuner kan samarbejdet både være mere konkret og mere forpligtende end samarbejdet på regionsniveau.

Udover at samarbejde om udbud og efterspørgsel af pladser er det centralt, at kommunerne lærer af hinandens erfaringer på det specialiserede socialområde i forhold til, hvad der virker godt, og hvad der virker mindre godt.

Erfaringsudvekslingen er relevant både i forhold til de faglige problemstillinger på området, men også i forhold til styringen og tilrettelæggelsen af opgaveløsningen generelt. Der er forskellige mulige redskaber til at understøtte erfaringsudvekslingen mellem kommuner, *jf. redskab 21-23*.

Redskab 21

Faglige netværk

Erfaringsudvekslingen mellem kommunerne kan understøttes ved at deltage i de forskellige faglige netværk, der mange steder er etableret mellem kommunerne. Kommunerne står ofte over for sammenlignelige problemstillinger, og derfor kan der for den enkelte kommune være meget at lære ved at se, hvordan andre kommuner har grebet lignende problemstillinger an. Herudover kan man eksempelvis drøfte forskellige faglige emner samt arrangere eksterne oplæg fra eksperter mv.

Netværkene vil typisk være centreret omkring et særligt fagligt område og have de relevante fagpersoner inden for en region som deltagere. Men der kan også tænkes andre netværk, herunder netværk med fokus på styring, økonomi, takstfastsættelse mv. Netværkene kan ligeledes have en mindre geografisk udbredelse frem for at dække hele regionen.

Redskab 22**Benchmarking og nøgletalsanalyser**

Erfaringsudvekslingen mellem kommuner kan understøttes gennem benchmarking og systematisk brug af nøgletalsanalyse. Dette kan være et godt redskab til at få stillet skarpt på forskellige aspekter ved den eksisterende opgaveløsning, som ellers ofte blot tages for givet.

Benchmarking og nøgletalsanalyse kan med fordel gennemføres i samarbejde med andre kommuner. Dette giver mulighed for at komme et spadestik dybere og få afdækket relevante forklaringer på forskelle mellem kommunerne. Dette er nødvendigt for, at benchmarking og nøgletalsanalyser reelt bliver et redskab til at understøtte erfaringsudveksling og læring af bedste praksis.

Redskab 23**Inspiration og støtte udefra – God Social Praksis og VISO**

Den enkelte kommune kan hente erfaringer fra andre kommuner ved eksempelvis systematisk at gøre brug af Servicestyrelsens erfaringsdatabase for God Social Praksis, *jf. www.godsocialpraksis.dk*, der samler kommunernes egne eksempler på god praksis på det specialiserede socialområde.

Herudover kan den enkelte kommune hente støtte ude fra ved systematisk at inddrage VISO i de konkrete sager, hvor det måtte være relevant. VISO tilbyder støtte i form af rådgivning og udredning, når den rette ekspertise ikke findes i kommunen. Herudover tilbyder VISO generel opkvalificering til kommunerne med afsæt i en konkret gruppe af borgere med samme problemstilling.

Når en kommune på voksenområdet visiterer en borger til et permanent ophold uden for kommunen, overgår handleforpligtelsen i forhold til borgeren til den nye opholdskommune, der hermed bliver handlekommune.

Dermed er det fremadrettet den nye opholdskommune, der som handlekommune træffer beslutning om eventuelle nye foranstaltninger og behov for genvisitation, til lægsydelser mv. i forhold til borgeren, mens det stadigvæk er den oprindelige kommune (betalingskommunen), der har finansieringsansvaret.

Betalingsforpligtelsen for den oprindelige kommune består, så længe borgeren har bopæl i det pågældende botilbud eller tilsvarende botilbud.

Handlekommunen har ikke pligt til at inddrage eller på forhånd informere betalingskommunen, hvis borgeren flyttes til et andet tilsvarende tilbud eller visiteres til yderligere hjælp. Ofte får betalingskommunen således først kendskab til eventuelt stigende udgifter, når kommunen modtager en regning fra handlekommunen. I den forbindelse kan betalingskommunen forlange oplysning om CPR-nummer, hjemmel til udgiften, udgiftens elementer samt antal enheder.

I det lys er det en udfordring for betalingskommunen at holde sig opdateret i forhold til den udgiftsmæssige belastning i de sager, hvor kommunen har bevaret betalingsforpligtelsen for en fraflyttet borger. Dette kan imødegås ved at indgå i dialog med handlekommunen, *jf. redskab 24*.

Redskab 24**Dialog mellem betalings- og handlekommune**

Med henblik på at holde sig opdateret i forhold til udviklingen i de sager, hvor kommunen ikke har handleforpligtelsen, men fortsat har betalingsforpligtelsen, kan betalingskommunen søge at etablere en systematisk dialog med handlekommunen vedrørende de ydelser, handlekommunen beslutter at yde til borgeren. Det indebærer, at der aftales fælles spilleregler for dialog, herunder særligt at handlekommunen skal underrette betalingskommunen om potentielle merudgifter på et så tidligt tidspunkt som muligt.

Aftalerne kan med fordel være gensidige og generelle således, at kommunerne hver især forpligter sig til at underrette og gå i dialog med hinanden i de sager, hvor den enkelte kommune har bevaret betalingsforpligtelsen for en fraflyttet borger. Eksempelvis kan samtlige kommuner i en region indgå en sådan generel aftale med hinanden.

Opgaveomlægningerne i forbindelse med kommunalreformen har betydet, at kommunerne har overtaget hovedparten af de tidligere amtslige tilbud. Det specialiserede socialområde er dermed i langt højere grad blevet præget af køb og salg af pladser på tværs af kommuner og mellem regionerne og kommunerne.

I det omfang den enkelte kommune ikke selv benytter sine tilbud, men derimod sælger pladser til andre kommuner, vil kommunen have et mindre incitament til at drive tilbuddene effektivt. Det skyldes, at gevinsten ved en effektiv drift tilfalder de kommuner, der køber pladser på tilbuddet – og dermed kun delvist den kommune, der ejer tilbuddet og har ansvaret for at gennemføre effektiviseringer.

En øget priskonkurrence på tværs af tilbuddene kunne øge incitamenterne til en effektiv drift af tilbuddene. Priskonkurrencen begrænses imidlertid af et begrænset udbud af pladser, en høj grad af faglig specialisering samt langvarige ophold, hvor kontinuitet vægtes højt af hensyn til borgeren.

I det lys er det en udfordring for kommunerne i fællesskab at sikre en effektiv drift af tilbuddene og imødegå de kollektive handlingsproblemer, som er en konsekvens af en højere grad af køb og salg af pladser mellem kommuner. Denne udfordring kan imødegås ved, at kommunerne forpligter hinanden på en effektiv drift af tilbuddene, *jf. redskab 25*.

Redskab 25**Aftale om effektiv drift af tilbud**

Kommunerne i de enkelte regioner bør i fællesskab sætte fokus på de økonomiske rammer for tilbuddene, herunder forskellige muligheder for rationaliseringer og effektiviseringer af driften. Det kan blandt andet ske i forbindelse med drøftelsen af de kommunale samarbejdsaftaler og rammeaftalerne på det sociale område samt i regi af de takstgrupper, der er nedsat i alle regioner.

Drøftelserne om tilbuddenes økonomi kan eventuelt føre til, at kommunerne i fællesskab forpligter sig til en række fælles målsætninger for tilbuddenes økonomi og udviklingen i taksterne.