



12 principper for økonomisk styring af de specialiserede sociale tilbud på voksenområdet

I umiddelbar forlængelse af økonomiaftalen for 2010 offentliggjorde KL ”8 gyldne regler for udgiftsstyring af udsatte børn og unge”. Papiret stiller skarpt på hvilke grundlæggende forudsætninger, der skal være på plads, hvis man skal have styr på udgifterne til området. Herudover udgav KL sammen med Indenrigs- og Socialministeriet samt Finansministeriet en redskabspejce med 25 anbefalinger vedrørende styring af udgifterne på det specialiserede socialområde.

En række kommunale politikere har efterfølgende opfordret KL til at udarbejde et tilsvarende inspirationskatalog med principper for økonomisk styring af voksehandicapområdet. Det skyldes, at der også på området for handicappede og sindslidende (her handicapområdet) er betydelig forskel på kommunernes udgiftsvækst. Nogle kommuner oplever en stor vækst, mens det for andre kommuner er lykkedes at få styr på udgiftsvæksten.

KL har i december 2009 gennemført en undersøgelse af kommunernes styringsudfordringer på voksenhandicapområdet. Undersøgelsen viser, at tre ud af fire kommunalbestyrelser opfatter udgifterne som enten i høj grad styrbare eller styrbare i nogen grad. Resten opfatter udgifterne som mindre styrbare.

Notatet fremhæver nogle af de væsentlige overvejelser, som har været gjort i de kommuner, hvor man har fået styr eller er ved at få bedre styr på udgifterne. Notatet peger på 12 punkter, som den politiske ledelse bør være opmærksom på. Der er i forhold til de 12 punkter formuleret nogle grundlæggende principper, som økonomiudvalgene bør have for øje, når man skal gennemføre en økonomisk styring af området.

Princip nr. 1:

Formulér serviceniveauet så præcist, at forvaltninger og sagsbehandlere kan støtte sig til det i konkrete beslutninger

Den politiske prioritering starter ved fastlæggelse af et operationelt serviceniveau. Det er nemmere sagt end gjort. Men et præcist formuleret serviceniveau har både en beskrivende og en økonomisk del. For forvaltningen giver både det beskrevne serviceniveau samt det ”økonomisk definerede” serviceniveau – nemlig budgettet – retningen for de daglige dispositioner.

Den politiske prioritering sker gennem fastlæggelse af et klart serviceniveau, som organisationen kan styre efter. Det kan ikke overlades til sidste led i visitationen at beslutte, hvilket niveau for støtte og indsats kommunen tilbyder målgruppen.

Et velbeskrevet serviceniveau udstikker de overordnede retningslinjer for hvilke foranstaltningstyper, der generelt prioriteres frem for andre. Det sker i kommunens handicappolitik. Men standarder alene udgør ikke et økonomisk styringsinstrument. Der skal ske en nærmere præcisering af de ydelser, som passer til borgernes behov samt udgifterne hertil. Den økonomiske del af serviceniveauet handler om at sætte præcise mængde- og prisforudsætninger på de enkelte tilbud, og sikre at udgifterne holder sig inden for den budgetmæssige ramme.

Det er vigtigt at understrege, at Serviceloven ikke præcist definerer, hvilken hjælp borgeren skal have. Serviceloven er en rammelovgivning, som giver kommunalbestyrelsen vide muligheder for at fastlægge kriterier for, hvornår en borger kan komme i betragtning til hjælp, samt hvilken hjælp den pågældende i givet fald skal have. Kommunalbestyrelsen kan fx have nogle overordnede målsætninger om, at der generelt sigtes mod den mindst indgribende indsats. Eller at indsatsen kun gælder en afgrænset periode med efterfølgende revurdering.

I nogle kommuner anvendes afgørelser i konkrete sager på voksenhandicapområdet som udgangspunkt for fastlæggelsen af serviceniveauet. Erfaringen er samtidig, at kvalitetsstandarderne er fagligt retningsgivende, men ikke tilstrækkelige i forhold til økonomistyringen. Derfor bør kvalitetsstandarderne suppleres med et ydelseskatalog, der kan relateres til borgernes behov og dermed de forbundne udgifter.

I Skanderborg Kommune arbejder man helt systematisk med at koble kommunalbestyrelsens overordnede politik sammen med kvalitetsstandarderne, der herefter er konkretiseret med ydelsesbeskrivelser. Kommunalbestyrelsen kan bruge kvalitetsstandarderne som et redskab til at skabe sammenhæng mellem mål og midler og forholdet mellem det politisk vedtagne serviceniveau og de ydelser, der leveres til borgerne. Særligt for så vidt angår bostøtte-området (§85) er der udarbejdet detaljerede ydelsesbeskrivelser i tilknytning til kvalitetsstandarderne. Med ydelsesbeskrivelserne har sagsbehandlerne på voksenhandicapområdet fået et nyttigt værktøj, når de skal vurdere konkrete sager. Herudover er det blevet nemmere for kommunen at forklare eventuelle afvigelser mellem budget og regnskab – til glæde for både politikere og medarbejdere.

Princip nr. 2:

Stil krav om, at tillægsbevillingsansøgninger ledsages af forslag til kompenserende handlinger

Kommunalbestyrelsen bør ikke behandle tillægsbevillingsansøgninger anderledes på voksenhandicapområdet end på kommunens øvrige serviceområder.

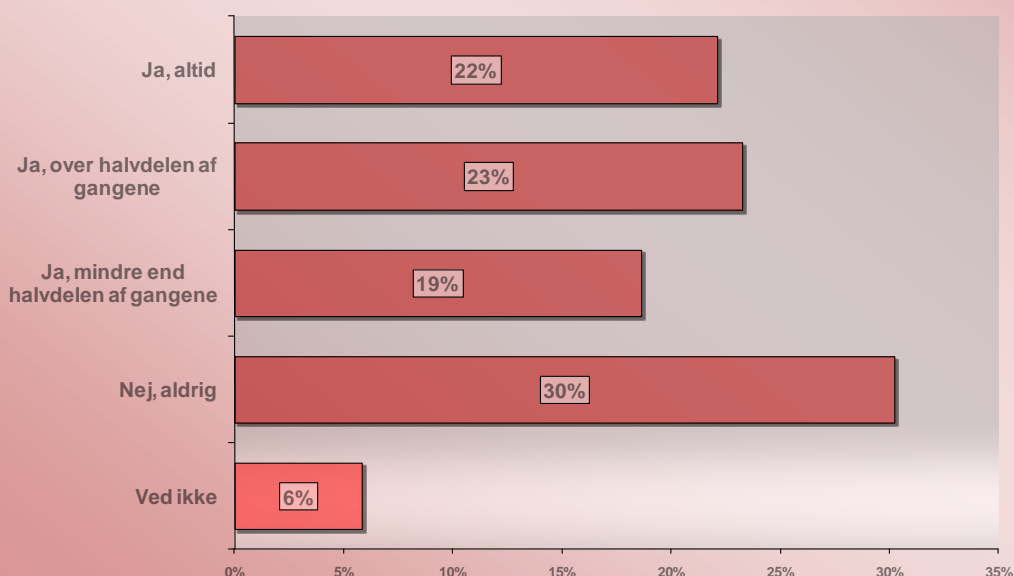
Kommunalbestyrelsen bør derfor sende et klart signal til administrationen om, at ansøgninger om tillægsbevillinger på voksenhandicapområdet ikke imødekommes, hvis det skyldes ikke vedtagne stigninger i serviceniveauet.

Nogle kommuner oplever en vis berøringsangst overfor budgetopfølgningen på voksenhandicapområdet. Budgetopfølgningen har i høj grad karakter af udgiftsovervågning, og et eventuelt merforbrug lægges ukritisk op som forslag til tillægsbevillinger. Det efterlader ingen andre handlemuligheder for kommunalbestyrelsen end at acceptere tillægsbevillingen. Resultatet er desværre i alt for mange tilfælde, at pengene må findes på andre serviceområder.

I andre kommuner kræver kommunalbestyrelsen, at budgetopfølgningen ikke blot skal være en kontrolopgave, men at den i stedet skal være handlingsorienteret. Det betyder fx, at der ved et evt. merforbrug stilles krav om forslag til kompenserende tiltag inden for egen ramme.

I KL's undersøgelse af praksis for budgetopfølgning på handicapområdet har kommunerne svaret på, hvorvidt kommunalpolitikere præsenteres for alternative handlemuligheder (til tillægsbevillinger), når der konstateres et skred i udgifterne.

Det fremgår, at i knap en tredjedel af kommunerne stilles der ikke krav om, at der skal anvises alternative handlemuligheder i tillægsbevillingssager.



Princip nr. 3:

Faglighed og økonomi skal gå hånd i hånd, når der visiteres til tilbud

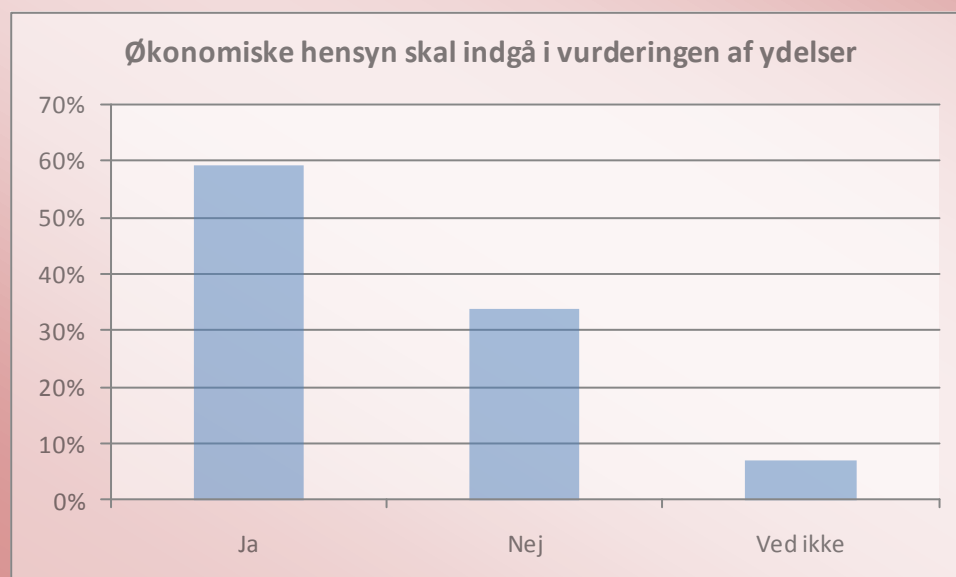
Det bør være en generel retningslinje for medarbejderne på handicapområdet, at faglighed og økonomi skal integreres, når borgeren tilbydes hjælp og støtte. Det er lettere sagt end gjort, men det bør præciseres, at kommunens myndighedsfunktion også har et økonomisk ansvar.

Det handler om at finde det optimale tilbud, ikke om at finde det maksimale tilbud. Det optimale tilbud findes inden for de udstukne økonomiske rammer og det serviceniveau, der er fastsat af kommunalbestyrelsen. Det kræver, at der ledelsesmæssigt er fokus på integration af økonomi og faglighed. Visitatorerne skal ansøres til at søge alle alternativer og tilgængelige løsninger. Kommunalbestyrelsen skal med rimelighed kunne få svar på følgende:

- Findes der inden for lovgivningen økonomisk billigere alternativer? Og stilles der krav om opstilling af alternative tilbud i forskellige prisniveauer?
- Er andre tilbud medtaget i vurderingen, fx ud fra princippet om den mindst indgribende indsats?
- Vurderes den forventede effekt af tilbuddet i forhold til, om der fx er tale om kompenserende, fastholdende eller udviklende hjælp?
- Skal de økonomiske konsekvenser af valg af tilbud vurderes på kort og lang sigt i visitationen, fx ved at inddrage overvejelser om investeringer på kort sigt i genoptræning, der skaber større selvhjulpenhed og mindre behov for støtte på lang sigt?

Løbende opmærksomhed og dialog på området gør det lettere for de bevilgende medarbejdere at belyse alternativerne og dæmme op for udgiftspresset.

Hver tredje kommune har ikke formuleret krav til, at økonomiske hensyn skal indgå i visitationen på handicapområdet, jf. figur



Der er meget stor forskel på styringsevnen mellem de kommuner, hvor man på den ene side anvender den økonomiske ramme som en del af beslutningsgrundlaget i visitationen, og på den anden side de kommuner, hvor den økonomiske ramme og visitationen er to helt adskilte størrelser. I den sidstnævnte gruppe er det ofte meget vanskeligt at lave budgetopfølgning og følge med i, hvordan udgifterne udvikler sig.

I Billund kommune stilles der krav om, at alle bevillinger skal begrundes som billigste, tilstrækkelige alternativ. Der er sat fokus på, hvorfor der vælges de foranstaltninger der vælges, om der er økonomisk billigere alternativer, og om det valgte tilbud kan udfordres. Dette indgår som en forudsætning for visitorernes arbejdes med valg af indsatser.

Det er medvirkende til at sikre, at der i visitationen hele tiden er fokus på alternative muligheder, når der visiteres. Samtidig er der iværksat en analyse af arbejdsgange og det tværgående samarbejde i kommunen for at udnytte de styrker og muligheder, der ligger i kommunens tilbudsvifte. Det er kommunens erfaring, at opmærksomhed og dialog om området giver de bevilligende medarbejdere et langt bedre grundlag for at træffe de ofte svære beslutninger.

Princip nr. 4:

Gør budgettet til et aktivt styringsværktøj – anvend konkrete forudsætninger om pris og mængde

Kommuner med utilstrækkelige informationer om mængde og pris er ofte udsat for ubehagelige budgetoverraskelser. I de kommuner, hvor styring af handicapudgifterne er sat højt på den politiske dagsorden, har man gjort meget ud af at få skabt et retvisende budget, hvor der er sat priser og mængder på alle væsentlige tilbudstyper. Budgettet er i disse kommuner en central del af kommunalbestyrelsens fastlagte serviceniveau.

Samtidig er det afgørende, at budgettet er et realistisk udtryk for det serviceniveau, som kommunalbestyrelsen har vedtaget. En hel del kommuner har gennem de seneste år oplevet ganske store budgetoverskridelser på voksenhandicapområdet. Problemet for en del af disse kommuners vedkommende er, at man år efter år begår den samme fejl og lægger et budget, der er så urealistisk i forhold til det aktuelle aktivitetsniveau, at det ikke er muligt at styre efter budgettet.

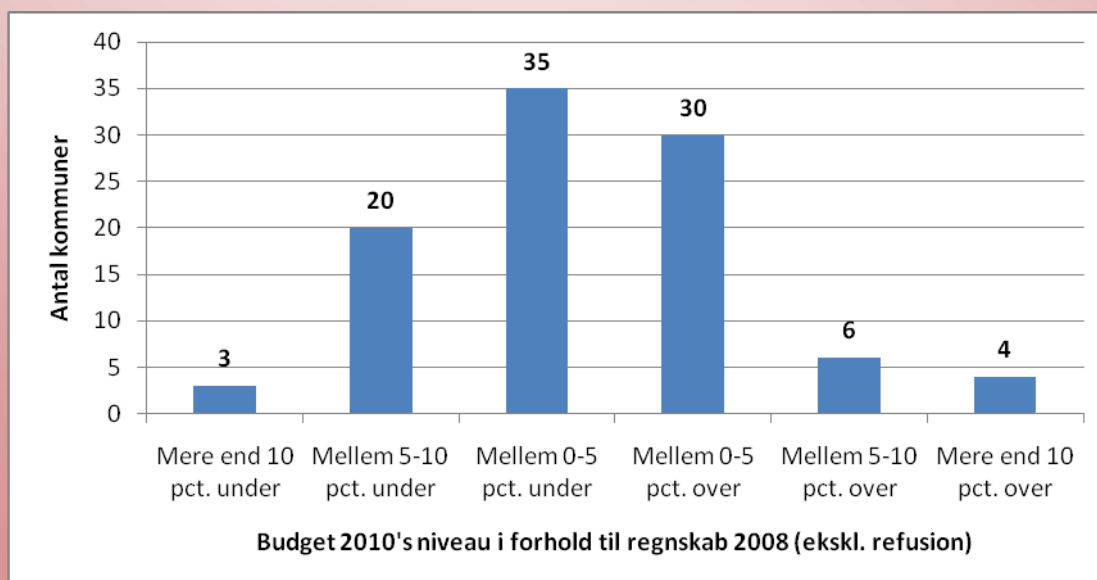
Et realistisk grundlag med klare forudsætninger skaber langt større tillid og opbakning i hele organisationen. Opfattes budgettet i stedet som urealistisk, er det vanskeligt for organisationen at tage prioriteringen til sig og styre efter budgettet efterfølgende.

Det betyder bestemt ikke, at budgettet blot bør rettes til i forhold til det aktuelle udgiftsniveau eller sidste års udgiftsniveau. Kommunalbestyrelsen kan gennemføre en tilpasning i serviceniveauet, i lyset af de senere års stigninger. Det afgørende er, at reduktionen ledsages af konkrete anvisninger på, hvordan budgettet rent faktisk udmøntes. Det handler om klare mål for, hvilke handlinger og indsatser det kræver at realisere forudsætningerne i budgettet og udmønte det serviceniveau, politikerne har besluttet.

I Københavns Kommune anvender man systematisk pris- og mængdeforudsætninger til brug for budgetlægningen på handicapområdet. Forudsætningerne indgår i et samlet ydelseskatalog, der fungerer som en hjælp for politikerne til at prioritere budgettet mellem ydelser. Af kataloget fremgår det, hvor meget de forskellige ydelser koster (gennemsnitspris), og hvor mange borgere, der forventes at modtage dem. I vurderingen af antal modtagere indgår bl.a. en vurdering af konsekvenserne af politiske prioriteringer (eksempelvis afvikling af sagspukler eller besparelser). Forudsætningerne ligger samtidig til grund for budgetopfølgningen.

KL har analyseret kommunernes netop vedtagne budgetter for 2010 på voksenområdet og sammenlignet dem med det aflagte regnskab for 2008. Figuren nedenfor viser, at 58 kommuner i budget 2010 har budgetteret med et lavere udgiftsniveau (ekskl. refusion) på voksenhandicapområdet end i regnskab 2008.

En lang række kommuner har overfor KL tilkendegivet, at udgifterne på voksenhandicapområdet også er vokset markant i 2009. Det bliver derfor en særlig udfordring for de 58 kommuner, der har budgetteret med lavere udgifter i budget 2010 sammenlignet med regnskab 2008 at overholde budgettet. Det tyder på, at kommunerne allerede fra starten af 2010 vil have stor opmærksomhed på styring af udgifterne i 2010.



Princip nr. 5:

Kræv overblik over aktivitetsudvikling og økonomi i tide

Overblik, overblik, overblik. Styring af handicapområdet kræver overblik over udgiftsudviklingen. Nogle kommuner oplever at få viden om behov for en tillægsbevilling meget sent på året, mens de løbende budgetkontroller ikke har fået advarselsslamperne til at lyse. Det er ikke godt nok. Den manglende information i tide reducerer politikernes mulighed for at prioritere indsatsen.

En del kommunalpolitikere har givet udtryk for, at der trods en tilsyneladende tæt budgetopfølgning i løbet af året alligevel dukker uforudsete merudgifter op i november og december måned. Det hænger ofte sammen med, at budgetopfølgningen fokuserer på de bogførte udgifter og ikke tager højde for den faktiske aktivitetsudvikling, fx for antallet af handicappede i andre kommuner, hvor der ikke nødvendigvis er fremsendt regninger endnu.

Det er nødvendigt, at der ved hver eneste tildeling af ydelser til den enkelte borger skabes overblik over de økonomiske konsekvenser heraf. På den måde tydeliggøres det, hvad den aktuelle visitationspraksis har for årets endelige resultat.

Dette kan klares ved at lave dispositionsregnskaber. Herved sikres det, at der i samme øjeblik, der fx træffes beslutning om at tilbyde en borger et botilbud, også disponeres midler i økonomisystemet.

Der er imidlertid en del kommuner, hvor der ikke på nuværende tidspunkt laves dispositionsregnskaber. Disse kommuner står med en væsentlig risiko for at opleve budgetoverskridelser sidst på året.

I KL's undersøgelse har 88 pct. af kommunerne angivet, at de løbende anvender dispositionsregnskaber på voksenhandicapområdet.

I Nyborg Kommune har man oplevet betydelig merforbrug på voksenhandicapområdet gennem de seneste år. Derfor har kommunen nu haft en komplet sagsgennemgang, hvor der er knyttet priser på samtlige modtagere. Kommunen udarbejder nu systematisk (hver måned) dispositionsregnskab på samtlige paragrafområder på voksenhandicapområdet. Særligt for så vidt angår betalinger mellem forskellige myndighedsniveauer har kommunen sat ind, således at man nu har overblik over, hvem man betaler for, hvorfor man betaler og hvor meget man betaler. Det har ført til, at kommunen nu retter fokus mod 60 meget dyre enkeltsager. Dermed har kommunen fået skabt et værktøj til at forudsige eventuelle budgetoverskridelser i god tid samt til at forklare årsagerne hertil. Det giver en langt bedre basis for at agere i tide.

Princip nr. 6:

Vurdér kommunens serviceniveau i forhold til sammenlignelige kommuner

Et vigtigt afsæt for den politiske prioritering er at kende kommunens serviceniveau. Derfor bør det beskrives, hvordan kommunens udgifts- og serviceniveau ligger i forhold til sammenlignelige kommuner. Det bør stå helt klart, om kommunen generelt tilbyder et højt eller lavt serviceniveau i forhold til sammenlignelige kommuner. Det kvalificerer den politiske drøftelse af serviceniveauet og den faglige prioritering.

En sammenligning kan synliggøre kommunernes forskellige prioritering af ressourcerne. Det kan fx være, at kommunen anvender andre (dyrere/billigere) tilbud til de samme målgrupper sammenlignet med andre kommuner. Eller det kan være, at kommunen vurderer, at en langt større andel af målgruppen har behov for hjælp (serviceadgang). En sammenligning af antallet af modtagere og enhedspriser kan give en indikation af disse forskelle.

Der kan også være tale om forskellige faglige prioriteringer i forhold til, om der ”gives meget hjælp til få” (skrappere adgangskriterier for at få hjælp), eller om der ”gives lidt hjælp til mange” (fx på grund af fokus på forebyggende indsats). En sammenligning giver en basis for at drøfte, om der kunne prioriteres anderledes end i dag.

Udgifterne til voksenhandicappede er meget forskellige – også for kommuner med den samme socioøkonomiske struktur. Der er altså plads til, at den enkelte kommune selv fastlægger et serviceniveau inden for rammerne af Serviceloven. I tabellen nedenfor er vist tre kommuner, som på helt overordnet niveau vurderes at have ens socioøkonomiske vilkår, men som tabellen viser, har kommunerne et meget forskelligt udgiftsniveau. Forskelle i udgiftsniveauer kan give en indikation af forskellige serviceniveauer.

Tabel: Udgifter til voksenhandicappede pr. 18-66 årig, budget 2010 i udvalgte kommuner

Kommune	Udgifter ex refusion pr. 18-66 årig, budget 2010	Socio-økonomisk udgangspunkt, 2009
Greve	5.370	0,91
Køge	6.659	0,91
Vesthimmerlands	8.488	0,91

Netop udfordringerne med at fastlægge serviceniveauet på dette område har ført til, at nogle kommuner har besluttet helt systematisk at sammenligne deres serviceniveau med 4-5 sammenlignelige kommuner. På denne måde kan der også tages højde for forskelle i de forskellige kommuners rammebetingelser. I samarbejdet udvælges en række centrale nøgletal, som kan give en indikator for kommunernes udgifts- og serviceniveau.

En række kommuner i region Midtjylland (Herning, Holstebro, Horsens, Randers, Silkeborg, Skive, Viborg) har valgt at indgå i et nøgletalssamarbejde på det specialiserede socialområde, herunder handicapområdet.

De syv kommuner oplever en fælles styringsudfordring på handicapområdet, og mener der er behov for at stille skarpt på forskelle i serviceniveau og styring. Målet er at skabe et bedre afsæt for kommunalbestyrelsernes drøftelser af serviceniveau og prioritering på området. Kommunerne har besluttet at sammenligne sig på få udvalgte indikatorer for økonomi og antal modtagere i målgruppen. Nøgletalssamarbejdet vil på den måde udvikle sammenlignelig information kommunerne imellem og skabe grobund for læring af hinandens gode eksempler. Som en del af samarbejdet skal der udarbejdes rapporter til kommunalbestyrelserne, som kan understøtte den politiske styring og de mål, som politikerne ønsker efterlevet.

Princip nr. 7:

Stil krav om aktiv ledelsesinformation – udvælg få men relevante nøgletal, der følges op på

Ledelsesinformation er alfa og omega, når man som politiker skal følge udviklingen på området. Det er nødvendigt for politisk at kunne reagere i tide. Og med de rigtige handlinger.

KL's undersøgelse viser, at 30 pct. af kommunerne endnu ikke har udarbejdet ledelsesinformation på handicapområdet. Og mere end halvdelen af kommunernes topchefer mener ikke, at kommunens ledelsesinformation er tilfredsstillende.

Ledelsesinformation skal give kommunalbestyrelsen et klart billede af, hvordan serviceniveauet udmøntes i praksis. Og det skal skabe overblik. Der bør derfor udvælg 5-10 centrale nøgletal, som kommunalbestyrelsen får præsenteret løbende.

De udvalgte nøgletal bør afhænge af det besluttede serviceniveau og de politiske målsætninger. Men som minimum bør man som politiker kunne følge med i andelen af voksne, der modtager bestemte tilbud samt enhedspriserne for de enkelte tilbud.

De 5-10 centrale nøgletal kan foldes ud med flere underliggende forklarende nøgletal til brug for de forskellige administrative ledelsesniveauer i kommunen. Typen af ledelsesinformation bør således tilpasses til de forskellige ledelsesniveauer.

I Ballerup Kommune har budgetoverskridelser og vækst på det specialiserede socialområde ført til et større ledelsesinformationsprojekt, der skal sikre langt bedre styring og overblik over udviklingen på området. Det er hensigten, at alle niveauer i kommunen til enhver tid kan få klar information om, hvordan udviklingen på området ser ud. Og systemet skal samtidig modvirke det forhold, at politikerne langt henne på året præsenteres for en budgetoverskridelse, der ikke har været forudset og som ikke kan forklares.

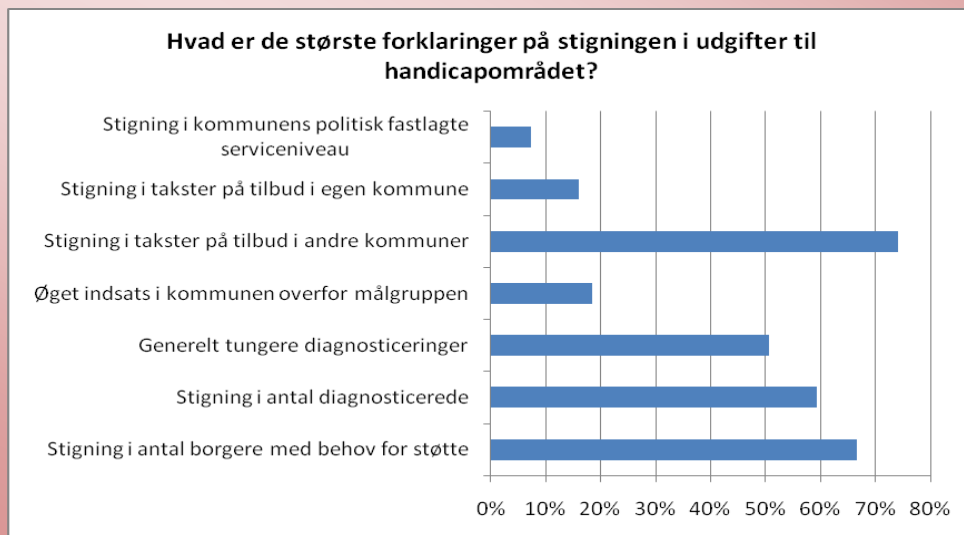
Kommunen har udarbejdet en række nøgletal i samarbejde med relevante topchefer og områdeledere, alt efter hvilke informationer, der er relevante for dem. Med et it-understøttet system bliver de udvalgte nøgletal hele tiden opdateret og er tilgængelige for de relevante medarbejdere og ledere.

Princip nr. 8:

Vurdér hvordan diagnoser skal håndteres - En bestemt diagnose giver ikke automatisk ret til et bestemt tilbud

Der er sket en stigning i antallet af diagnosticerede. Det skyldes en langt større viden om de forskellige diagnoser og behandlinger. Og et øget fokus herpå i skolen og i samfundet generelt. Men en diagnose betyder ikke, at borgeren har et retskrav på et bestemt tilbud. To personer med samme diagnose kræver ikke nødvendigvis den samme indsats. Det skal fortsat være sådan, at den enkelte persons ressourcer og vilkår vurderes individuelt.

KL's undersøgelse viser, at kommunerne oplever, at udviklingen i diagnoser (både antal og tyngde) er en af de væsentligste forklaringer på udgiftsvæksten på handicapområdet.



I nogle kommuner sker der mere eller mindre en automatisk tildeling af ydelser, når specifikke diagnoser stilles. Det er afgørende, at man ikke unuanceret giver alle med en bestemt diagnose de samme tilbud. Diagnosen kan i høj grad give en pejling på, hvad der kan være en virkningsfuld indsats, og være med til at sikre, at der ikke bruges ressourcer på forkerte indsatser.

Men det er væsentligt, at kommunen indgår i en kritisk dialog i forhold til hver enkelt diagnosticeret, og selv foretager en vurdering af, hvorvidt den enkelte har et behov for et tilbud og i givet fald hvilket tilbud.

Princip nr. 9:

Etabler en systematisk opfølgning på sagerne, og vurder effekten af indsatsen løbende

I Serviceloven er der fastsat regler for opfølgning i sager om personer med funktionsnedsættelser. Men erfaringerne fra de kommuner, der gør det bedst, er, at viften af tilbud på området med jævne mellemrum tages op til fornyet overvejelse. De tilbud, der var optimale i går, er ikke nødvendigvis de rigtige tilbud i morgen. Borgerens situation ændrer sig hele tiden. Borgeren udvikler sig, og indsatsen kan påvirke borgerens ressourcer.

Nogle af de kommuner, der har arbejdet med øget opfølgning og fokus på effekten af indsatsen, har stillet krav om mere midlertidige løsninger i den første periode og en revurdering af sagerne efter fx 3 måneder. Da der i mange sager er tale om langvarige og meget dyre tilbud, er det helt centralt at sikre, at borgeren også får den ønskede effekt ud af det. Det kræver fx, at der tages udgangspunkt i borgerens egne ressourcer og mulighed for udvikling. Både fagligt og økonomisk er det den rigtige vej at gå.

Nogle kommuner har opnået gode styringsresultater ved at foretage en kritisk gennemgang af alle sager. Det handler fx om et kritisk eftersyn af den samlede økonomi og indsats på tværs af ydelser i den enkelte sag. Er der tale om, at borgeren kompenseres for det samme behov mere end en gang, når man ser på de samlede ydelser?

Ligeledes har det vist sig givtigt at rette fokus mod andet end de meget dyre enkeltsager. Der er mange ressourcer at hente ved at kigge på ”standardtilbuddene”. De er relativt billige, men der er til gengæld mange af dem. Hvis alle disse sager ligger i den øvre ende af udgiftsskalaen, har det store økonomiske konsekvenser.

Viborg kommune har i efteråret 2009 som et led i forstærket myndighedsudøvelse iværksat en styrket opfølgning på sagerne. Kommunen har etableret en slags ”rullende indsats”, hvor der hver uge trækkes ca. 15 sager (over 200.000 kr.) ud og screenes i forhold til, om handleplanen bør opdateres og tilbuddet ændres som følge af ændringer i borgerens behov. Hvor dette er vurderingen, iværksættes et særligt udredningsforløb for borgerne.

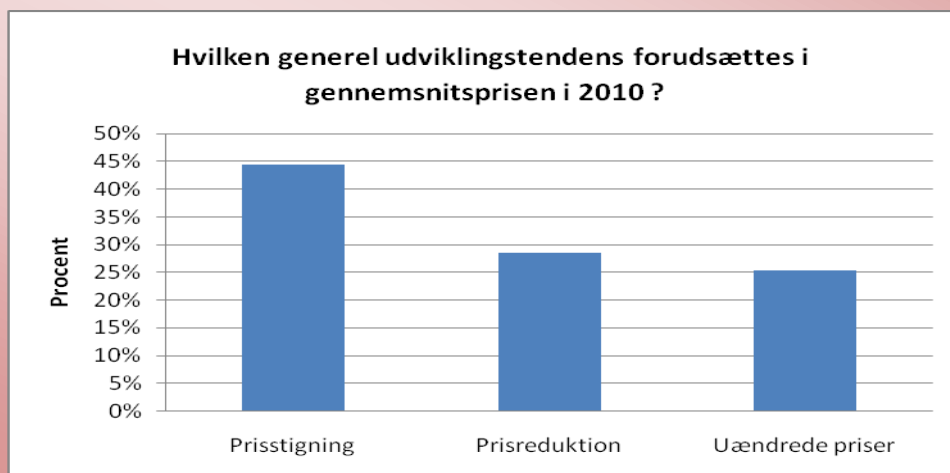
Princip nr. 10:

Følg de politiske aftaler om prisreduktioner til dørs – Stil krav om stærk leverandørstyring i praksis

Prisudviklingen er en væsentlig årsag til udgiftsvæksten på handicapområdet. Og størstedelen af de tilbud, kommunerne benytter, drives af kommunerne. Det er derfor en central del af styringen, at den enkelte kommune holder snor i serviceniveauet og priserne på kommunens egne tilbud. Det har betydning for kommunens udgifter. Og det har betydning for de øvrige kommuners udgifter.

Signalet fra de politiske rammeaftaler på området er klart: priserne skal falde. I alle fem regioner har kommunerne besluttet, at priserne på tilbuddene i 2010 skal reduceres. Det sker efter store prisstigninger på tværs af handicaptilbuddene de foregående år. Der er dog fortsat en stor del af kommunerne, der forventer prisstigninger det kommende år. Så hvis de politiske aftaler skal føre til reduktioner i praksis, kræver det, at aftalerne følges op med konkrete krav til leverandørerne.

KL's undersøgelse viser, at mere end 40 pct. af kommunerne forventer prisstigninger i 2010 på handicapområdet.



Politisk kræver det *for det første*, at der stilles samme krav til økonomistyringen af de tilbud, hvor flertallet af pladserne sælges til andre kommuner. Der bør fx stilles krav om, at udgiftsreduktioner på tilbuddet ikke modsvares af ekstra tillægsydelser, der fordyrer tilbuddet. *For det andet* kræver det et fokus på og vurdering af serviceniveauet på kommunens tilbudsvifte. Og *for det tredje* at der ikke politisk gives efter for tillægsbevillinger. Heller ikke på de tilbud, hvor udgiften kun belaster kommunen med en mindre andel, fordi regningen sendes videre til de øvrige betalende kommuner.

Princip nr. 11:

Dyre beslutninger bør træffes i samråd – enten i et visitationsteam eller et visitationsudvalg

På handicapområdet træffes der ofte afgørelser om sager til langt over 1 mio. kr. Og mange gange er der ikke tale om en engangsudgift, men derimod en udgift der vil være til stede i mange år frem.

Afgørelserne har dermed stor udgiftsmæssig betydning for kommunen – både på kort og lang sigt. Det er derfor ekstra vigtigt, at alle muligheder er blevet overvejet før afgørelsen træffes.

Den enkelte sagsbehandler bør ikke træffe beslutning om de ekstraordinært dyre tilbud alene. Dels kan den enkelte sagsbehandler komme ud for et unødigt pres, og dels kan visitationen i kommunen risikere at blive uensartet.

Det er erfaringerne fra nogle kommuner, at etablering af visitationsteams blandt sagsbehandlerne har været en succes. Her træffer man i fællesskab beslutninger i de komplicerede sager.

Etableringen af teams har givet et mere oplyst beslutningsgrundlag og en mere ensartet udmøntning af serviceniveauet. Og nok så væsentligt: Teamdrøftelserne munder ofte ud i tildeling af billigere ydelser, end hvis den enkelte sagsbehandler træffer afgørelsen alene, fx fordi der kommer flere øjne på de mulige alternative tilbud.

KL's undersøgelse viser, at 13 pct. af kommunerne endnu ikke har fastlagt en særlig procedure for dyre enkeltsager.

Et alternativ eller supplement til at etablere visitationsteams kan være, at der etableres et visitationsudvalg i kommunen, der skal godkende sager over en vis beløbsgrænse og/eller sager, der har en særlig karakter.

Det er en beslutning, som nogle kommuner har truffet som en midlertidig foranstaltning for at sikre overensstemmelse med de politisk fastsatte mål. Andre kommuner er gået så vidt, så alle sager over en vis beløbsgrænse skal godkendes på direktørniveau.

Princip nr. 12:

Tilpas organisationen, så den understøtter de politiske målsætninger

Det er nødvendigt, at der er stort ledelsesmæssigt fokus på styringen af handicapområdet. Det kræves for at sikre en udmøntning af den kurs, som er udstukket af kommunalbestyrelsen. Nogle kommuner har taget skridt til at forandre organisationen, herunder ved tilpasning af ledelsesniveauer og samarbejdsrelationer på tværs af forvaltninger med henblik på at indfri kommunalbestyrelsens målsætninger.

En del af den organisatoriske understøttelse handler om at sikre samarbejde mellem forvaltninger. Der bør etableres en løbende dialog og et samarbejde forvaltningerne imellem for at undgå kassetænkning på tværs i kommunen. Og for at sikre den bedst mulige faglige indsats og brug af kommunens ressourcer.

Det gælder fx samarbejdet mellem jobcenter og handicap- og psykiatridivisionen, hvor behandling og beskæftigelsesindsats spiller sammen. Derfor skal de ydelser, der gives på tværs af forvaltninger koordineres, og det er afgørende, at indsatsen vurderes samlet.

Herudover er der en tilbagevendende problematik i mange kommuner, der vedrører overgangen fra barn til voksen. Nogle kommuner oplever, at sager der er kendt i børne- og ungeforvaltningen gennem mange år først bliver kendt på voksenhandicapområdet, når barnet fylder 18 år.

Det skaber problemer i forhold til planlægningen, hvor der opstår et behov for en indsats uden varsel. Samtidig kan det lægge et unødigt pres på voksenrådets økonomi, hvis ikke der har været en dialog mellem børneområdet og voksenområdet inden det fyldte 18. år. Det skyldes, at der er stor forskel på, hvilke ydelser man har krav på, når man er under 18 sammenlignet med, når man er blevet myndig.

Kommunen skal derfor være meget opmærksom på at gå i dialog med forældrene. De skal vide, at det er nogle andre regler der gælder, når deres barn bliver voksen, og at den unge ikke har krav på de samme ydelser.

Fx kan den unge typisk ikke længere opholde sig på en ungdomsinstitution, men skal over i et voksentilbud, og der er det ikke sikkert, at den unge skal have de samme supplerende ydelser, som det var tilfældet inden det fyldte 18. år. Herudover skal forældrene gøres opmærksomme på, at deres rolle og økonomi også ændrer sig. Fx kan de ikke længere modtage kompensation for tabt arbejdsfortjeneste.

I Næstved Kommune har man nedsat et såkaldt konsensusudvalg, hvor der sidder personer fra både børne- og voksenområdet. Udvalget har bl.a. en dialog om, hvor mange personer, der fylder 18 år, og som derfor skal overgå fra barn til voksen og dermed hvilke behov den enkelte har i den forbindelse. Udvalget tager sagerne op senest, når barnet fylder 16½ år.