

Styr ved at fastlægge serviceniveauet på det specialiserede socialområde

En central metode til at sikre den politiske styring af det specialiserede socialområde er at fastlægge et klart og operationelt serviceniveau for området. Ved at fastlægge et serviceniveau tydeliggøres de politiske prioriteringer indenfor de fastlagte økonomiske rammer på området, og det skaber tydelige retningslinjer for visitationen.

Hvordan man sikrer balancen mellem de politiske prioriteringer, den faglige indsats i visitationen og de økonomiske rammer, er en central udfordring for alle kommuner. Det specialiserede socialområde har i flere år været præget af markant vækst og budgetoverskridelser. Mange kommuner har derfor efterspurgt inspiration til, hvordan man kan fastlægge et serviceniveau på området.

KL har indsamlet en række kommuners erfaringer med at fastlægge serviceniveauer på hhv. det specialiserede voksen- og børneområde. Notatet samler op på disse erfaringer og synliggør, at kommunerne i dag har mulighed for (og ansvar for) indenfor Serviceloven at fastlægge serviceniveauer på det specialiserede socialområde. Det beskriver på baggrund af de kommunale eksempler, hvordan man kan fastlægge sit serviceniveau, og hvad et serviceniveau kan indeholde. Inspirationsnotatet ledsages af beskrivelser af kommunale eksempler fra hhv. voksen- og børneområdet.

Man kan fastlægge et kommunalt serviceniveau

Der er i nogle kommuner en opfattelse af, at kommunen ikke kan fastlægge et serviceniveau på det specialiserede socialområde. Det kan man, og det bør man! Flere kommuner har nu erfaringer med udarbejdelsen af serviceniveauer som en del af den faglige og økonomiske styring.

Den enkelte kommune kan inden for gældende lovgivning styre og prioritere opgaveløsningen og udgiftsudviklingen på området ved bl.a. at fastsætte et politisk vedtaget serviceniveau og sikre sammenhæng mellem kommunens serviceniveau og det vedtagne budget.

Serviceloven er en rammelov. Loven indeholder en række retningslinjer for, hvilke tilbud der skal tilbydes på det specialiserede socialområde. Lovgivningen giver rig mulighed for at prioritere i indsatsen og for at trække grænser for, hvilke ydelser den enkelte kan få. Lovgivningen fastlægger kun i meget få tilfælde et bestemt serviceniveau.

Det er derfor centralt at få beskrevet, hvilke retningslinjer der gælder for, hvornår en borger i kommunen er indenfor målgruppen til at få støtte og sociale ydelser (adgangskriterier). Og hvilket niveau af bestemte ydelser, som kommunen tilbyder de personer, der er indenfor målgruppen. Det kan fx være, hvor meget aflastning kommunen som udgangspunkt tilbyder til en familie med et handicappet barn.

Det fremgår bl.a. af udgivelsen ” *Det specialiserede socialområde*

- *redskaber til styring og prioritering*”, at kommunerne kan styre og prioritere opgaveløsningen og udgiftsudviklingen på området ved bl.a. at fastsætte et politisk vedtaget serviceniveau og sikre sammenhæng mellem kommunens serviceniveau og det vedtagne budget.

Serviceoven kræver, at der træffes konkrete individuelle afgørelser om, hvem der har behov for hjælp, og hvor meget hjælp der skal leveres. Når fx børn og unge vurderes at have behov for hjælp, skal de have den nødvendige hjælp. Men ifølge Socialministeren er dette krav i Serviceoven ”*ikke i konflikt med kommunernes mulighed for at udstikke retningslinjer og målsætninger for indsatsen eller for at handle økonomisk ansvarligt*”.

Der er således ikke fastlagt objektive minimums- eller maksimums standarder i loven i forhold til visitationen af ydelser. Det er derfor også op til kommunen i visitationen at vurdere, hvem der har *behov* for hjælp, og hvad der er den *nødvendige* hjælp indenfor lovens rammer.

Hvad er et serviceniveau – og hvad er det ikke?

Budgettet er naturligvis udtryk for den overordnede ressourcetildeling og dermed for serviceniveauet. Budgettet synliggør den generelle prioritering og ramme for området. Men budgettet kan være en svær størrelse for sagsbehandlerne at omsætte til praksis, når der skal træffes valg omkring den konkrete indsats overfor borgerne. Der skal altså mere til for at beskrive kommunens serviceniveau på en måde, som kan anvendes i praksis.

Ligeledes udstikker kommunens handicappolitik eller børne- og ungepolitik nogle politiske målsætninger for områder. Den generelle handicappolitik/børnepolitik giver et pejlemærke for, hvor kommunen ønsker at bevæge sig hen på området, men den er ikke et redskab, der hverken afstemmer forventninger med borgeren eller som giver retningslinjer i den konkrete visitation.

Det handler derfor om at omsætte kommunalbestyrelsens politiske mål og fx den sammenhængende børnepolitik til konkrete retningslinjer for visitationen, og at koble dette til den økonomiske ramme. Det kan ske ved at beskrive de visitationskriterier, som sagsbehandlerne skal visitere ud fra. Visitationskriterierne kan omfatte retningslinjer for, hvilke behov og situationer, der skal være til stede, for at kommunen yder hjælp efter de forskellige paragraffer i Serviceoven. Fx har Skive Kommune på voksenområdet udarbejdet et visitationsgrundlag, der beskriver et givent funktionsniveau hos borgeren, og hvilke tilbud der som udgangspunkt tilbydes borgere med bestemte støttebehov.

I nogle børnepolitikker indgår fx målsætninger om at øge inklusionstankegangen, skabe lokale løsninger i nærmiljøet, at fokusere på at forebygge anbringelser osv. Disse værdier og mål skal omsættes til retningslinjer for sagsbehandleren, og samtidig skal dette ske ved at tilpasse ambitioner og niveau for ydelser til den økonomiske ramme, som er politisk besluttet.

Serviceniveauet skal ses som et vejledende udgangspunkt for tildelingen af støtte og foranstaltninger i de enkelte sager. Alle sager skal altid behandles ud fra et konkret skøn og individuel vurdering af borgerens behov.

Formålet med at fastlægge et serviceniveau er at skabe klare retningslinjer for sagsbehandlerne, at tydeliggøre for politikerne hvad der kan leveres indenfor den afsatte økonomiske ramme, og at afstemme forventningerne hos borgerne, så de ved hvad man kan forvente af kommunens ydelser.

Hvad er et serviceniveau ikke?

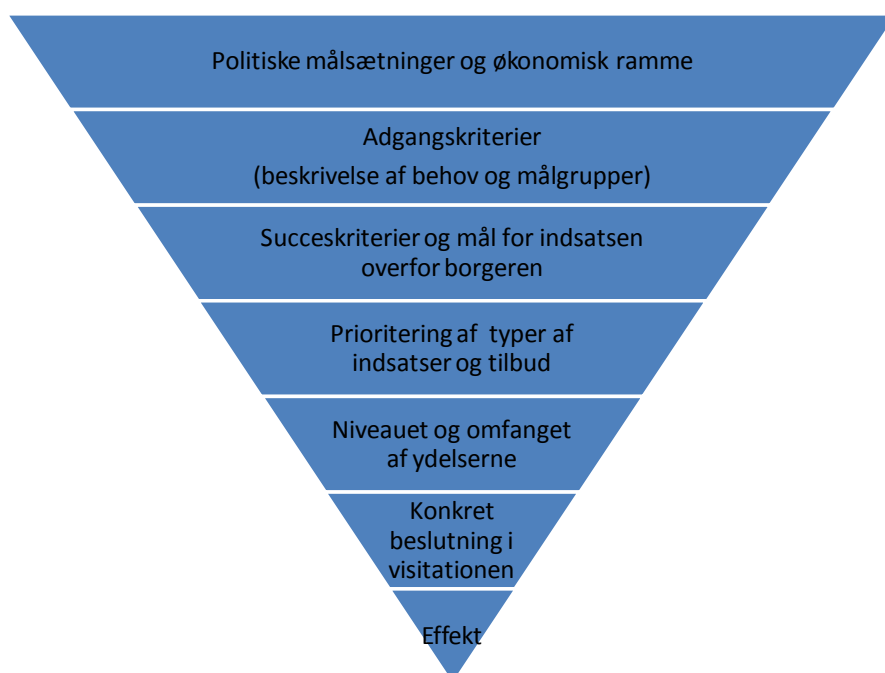
Fastlæggelse af et serviceniveau betyder til gengæld ikke, at der ikke skal tages hensyn i den konkrete sag, eller at indsatsen over for borgeren ikke skal vurderes individuelt i forhold til borgerens behov. Det handler hverken om at gøre op med det individuelle skøn eller at lade økonomien bestemme, om et barn anbringes, eller om en handicappet får den nødvendige hjælp.

Fastlæggelse af et serviceniveau handler om at fastlægge retningslinjer for kommunens indsats. Det kan fx godt være en målsætning om, at kommunen skal nedbringe antallet af anbringelser, eller reducere antallet af handicappede i længerevarende botilbud. En sådan målsætning bør give retning, men ikke fungere som et loft eller en kvote for, hvor mange personer sagsbehandleren må visitere. Det skal afgøres ved et konkret individuelt skøn.

Elementer i serviceniveaulet

KL har indsamlet en række eksempler på kommuner, der har arbejdet med fastlæggelse af serviceniveauer. På den baggrund har KL tematiseret en række elementer, der kan indgå i fastlæggelse af et serviceniveau. Det er samlet op i nedenstående figur, der illustrerer hvordan de forskellige niveauer kobler de politiske målsætninger til den konkrete visitation.

Elementer i serviceniveaulet



Et serviceniveau består dermed af en række elementer, der konkretiserer de politiske målsætninger og den økonomiske ramme ved i første omgang at definere adgangskriterier for, hvem der har behov for støtte. Og herefter at beskrive mål for indsatsen og kommunens kriterier for valg af tilbud samt retningslinjer for niveauet af den konkrete indsats og tilbud.

Ønsker en kommune at fastlægge et serviceniveau, kan kommunen med fordel forholde sig til de enkelte elementer i beskrivelsen. Det kan ske ved at tage udgangspunkt i en række spørgsmål, der tydeliggør hvad de enkelte elementer indeholder, jf. nedenfor.

Inspirationsspørgsmål til indholdet i serviceniveaueet:

- 1. Hvad er kommunens politiske målsætninger på området?**
 - Hvilke målsætninger indgår i kommunens børne/handicappolitik?
 - Hvordan omsættes disse målsætninger til konkrete måltal?
- 2. Adgangskriterier - hvem har behov for hjælp fra kommunen?**
 - Hvilke kriterier har kommunen for, hvem der kan få adgang til hjælp, og dermed hører til målgruppen for bestemte indsatser?
 - Hvordan sikrer kommunen, at det er de "rigtige" personer, kommunen iværksætter foranstaltninger overfor?
- 3. Hvilke succeskriterier har kommunen for borgeren?**
 - Hvad er målsætninger med at yde hjælp efter de forskellige paragraffer?
 - o Voksenområdet: fx udvikle, fastholde, lindre eller udrede
 - o Børneområdet: fx forebygge, støtte, anbringe med henblik på hjemgivelse, anbringe for at etablere nye relationer
- 4. Hvordan er kommunens prioritering i valg af indsatser og tilbud?**
 - Hvordan prioriteres der imellem forskellige former for fx anbringelsestyper, eller former for bostøtte?
 - Hvad har kommunen erfaring med, der virker?
 - Har kommunen et særligt fokus på brug af lokale tilbud?
 - Er der særlige tilbud, som kommunen har gode erfaringer med?
- 5. Hvor meget hjælp og støtte skal kommunen tilbyde som konsekvens af forskellige behov (forholdet mellem indsats og økonomi)**
 - Hvilket niveau for støtte er udgangspunktet for visitationen?
 - Hvad er retningslinjerne for omfanget og varigheden af støtten?
 - Har kommunen en strategi for en eventuel omlægning af indsatsen og dermed prioritering mellem typer af indsatser?
- 6. Hvordan vurderes virkningen af indsatsen, og hvad er kommunens kriterier for opfølgning?**
 - Hvordan følges der op på effekten af indsatsen – hvad der virker og hvad der ikke virker?
 - Hvor ofte skal der følges op på støtten - og virkningen af denne?
 - Hvad er retningslinjerne for revisitation?

Fastlæg et serviceniveau på børneområdet

Når de politiske målsætninger og den økonomiske ramme skal omsættes til et konkret serviceniveau på børneområdet handler det i første omgang om, at beskrive principper for, hvilke børn, unge eller familier, der falder indenfor servicelovens område og dermed har krav på støtte eller hjælp fra kommunen. Det kan fx ske ved at beskrive hvilke problematikker, der skal være til stede i familien, for at kommunen iværksætter støtte og hjælp til familien. Eller det kan ske ved at konkretisere hvilke målgrupper, indenfor hhv. handicapområdet og børn- og ungeområdet med sociale- og adfærdsmæssige problemer, kommunen iværksætter foranstaltninger overfor. Det gælder både på forebyggelses- og anbringelsesområdet.

Fastlæggelse af serviceniveauer handler derfor om at formulere principper for typen af indsats/foranstaltninger overfor bestemte målgrupper og principper for omfang og varighed af indsatsen. Det handler bl.a. om principper for, hvilke børn og unge med særlige behov, der bør inkluderes i almenmiljøet, dagtilbud og i almenundervisningen. Og hvilke målgrupper, der bør visiteres til specialtilbud i kommunen eller til tilbud udenfor kommunen.

En række kommuner har således valgt at sætte fokus på prioriteringen i indsatsen overfor de unge (15/16-årige). Fx har *Horsens Kommune* valgt som udgangspunkt at anbringe unge over 15 år i hybler, da kommunen har et særligt fokus på at sikre de unge et tilbud i lokalmiljøet og oplever, at de unge ønsker at blive i Horsens og søger tilbage dertil efter endt anbringelse.

Fastlæggelse af serviceniveauer kan også handle om at fastlægge retningslinjer for *omfanget af ydelser*, fx hvor meget aflastning, man som udgangspunkt tilbyder til familier med et handicappet barn? Eller hvor meget ledsagelse til familiebesøg, der er mulighed for, når man er anbragt? Hvad tilbyder kommunen af transport til dagtilbud, fritidsaktiviteter, undervisning mv. i hverdage og i weekender? I hvilket omfang tilbydes aktivitetstilbud og hvilke typer anvendes normalt (gokart, ridning, svømning mv.?) I hvilke situationer tilbydes en kontaktperson og hvor mange timer kan man forvente? Hvad er retningslinjerne for, hvornår der tilbydes det nyeste og dyre hjælpemiddel?

I *Gladsaxe Kommune* har man fastlagt klare retningslinjer for, hvornår og hvor meget transport til specialtilbud, kommunen tilbyder. Kommunen etablerer som udgangspunkt kun kørselsordninger med fx taxa, såfremt det ikke er muligt at benytte offentlige transportmidler, gå eller cykle, eller når afstanden overstiger bestemte kilometerantal

Og i *Horsens Kommune* har man fastsat retningslinjer for aflastning. Kommunen tilbyder som udgangspunkt aflastning i 3 døgn hver 3. weekend for bestemte målgrupper.

Fastlæggelse af serviceniveauer kan også handle om retningslinjer for, hvordan *kommunen prioriterer mellem anbringelsestyper*. Fx har *Randers Kommune* valgt at foretage en prioritering i anbringelsessteder, når der er truffet afgørelse om en anbringelse udenfor hjemmet. Prioriteringen fungerer som rettesnor i visitationen, og rådgiveren skal vurdere og begrunde sit valg i forhold til denne prioritering.

1. Anbringelse i familien eller netværket
2. Anbringelse på eget værelse, når det drejer sig om unge

3. Anbringelse i plejefamilie
4. Anbringelse i egen kommunes døgntilbud
5. Anbringelse i eksternt døgntilbud

Samtidig har nogle kommuner valgt at sætte fokus på at dokumentere effekten af indsatsen på børneområdet ud fra en række fastlagte effektmål. Det kan være gennemførelse af 9. klasse, lavere grad af sammenbrud, et lavt antal ungdomssanktioner mv. *Århus Kommune* har eksempelvis udviklet et koncept til at dokumentere resultaterne af indsatsen. Det sker ved en løbende statusvurdering på en skala fra 0-4 på otte udvalgte faktorer. De første fem faktorer gælder for alle målgrupper og er: udvikling og adfærd, familieforhold, skole/beskæftigelse, sundhedsforhold samt fritidsforhold og venskaber. Der suppleres med tre faktorer, der afhænger af målgruppen.

Fastlæg et serviceniveau på voksenområdet

Fastlæggelse af serviceniveauet på voksenområdet handler – som på børneområdet – om en række generelle *principper for visitationen og målsætninger for indsatsen*. Nogle eksempler på politiske målsætninger er fx, at borgeren som udgangspunkt tilbydes den mindst indgribende støtte, der løser borgerens behov.

Det kan handle om at styrke netværket omkring den enkelte og derfor som udgangspunkt tilbyde lokale løsninger. Det kan være et fokus på optræning og læring, som dermed går forud for en vedvarende ydelse. Eller der kan være en målsætning om, at borgeren kan blive i eget hjem, så længe det er muligt. Endnu andre kommuner fokuserer på, at borgeren tilbydes støtte i grupper med henblik på at styrke borgerens netværk og skabe sociale sammenhænge og hjælp-til-selvhelp.

Når adgangen til - og niveauet for - ydelser til bestemte målgrupper skal beskrives, kan serviceniveauet bestå af en beskrivelse af, hvordan *forskellige funktionsniveauer* og funktionsevner giver en klar retning for, hvilket støtte niveau, der tilbydes.

I *Københavns Kommune* har man valgt at foretage en sådan vurdering ved at tage udgangspunkt i Fælles Sprog II. Ved at have en systematiseret metode til at kortlægge borgerens funktionsevne, har kommunen et godt udgangspunkt for at vurdere støttebehov og kommunen har mulighed for at sikre, at borgeren ikke overkompenseres, samt at der tages udgangspunkt i borgerens varierende ressourcer. Kommunen karakteriserer borgerens konkrete behov for hjælp ud fra en række udvalgte parametre, og der sættes fokus på det varierende støttebehov i forhold til fx sociale relationer, bostøtte, selvhjulpethed i forhold til indkøb og aktiviteter. Dermed fokuserer kommunen på at udnytte de ressourcer, der eksisterer hos borgeren og i netværket.

Funktionsvnebeskrivelser kan suppleres af kvalitetsstandarder og ydelsesbeskrivelser, der sætter retning for *niveauet af ydelser*. Ydelsesbeskrivelserne specificerer sammenhængen mellem borgerens funktionsniveau og det serviceniveau, borgeren tilbydes i tilknytning til fx et botilbud.

Gladsaxe Kommune har også udviklet visitationskriterier på baggrund af funktionsvurderinger. Det sker ved at vurdere funktionsbehovet ud fra 13 funktionsområder (herunder personlig hygiejne og pleje, samvær, bolig, fritid, økonomi, uddannelse,

transport, misbrug mv.) på en skala fra 0-4. Det er den samlede vurdering af borgerens funktionsevne, der afgør, om borgeren indstilles til et botilbud. Fx skal borgeren have funktionsevne 3-4 på hovedparten af funktionsområderne for at have behov for et længerevarende botilbud. Det er endvidere borgerens funktionsevne med hensyn til udførelsen af konkrete aktiviteter, der afgør, hvilke serviceydelser borgeren tilbydes i tilknytning til fx botilbuddet.

I *Skive Kommune* har man udviklet et ressourcestyringsværktøj, der indeholder et ydelseskatalog. Ydelseskataloget beskriver 15 forskellige funktionsniveauer, og hvilket behov borgeren har i de forskellige kategorier. Til hver kategori er tilknyttet et antal timer pr. uge, som kan tilkendes personer på dette funktionsniveau. Denne opstilling omsættes endvidere til et takstblad pba. en ATA-timetakst. Takstbladet giver retningslinjer for udgiftsniveauet i den konkrete sag og dermed for visitationen. Ressourcestyringsmodellen medvirker desuden til at styrke prisbevidstheden og forhandlingerne om takster med leverandørerne.