

# STYRING AF DET SPECIALISEREDE VOKSENOMRÅDE – VÆRKTØJER OG CASES

KL

  
BØRNE- OG SOCIALMINISTERIET

  
økonomi og  
indenrigsministeriet

  
FINANSMINISTERIET



<b>1. INDLEDNING OG SAMMENFATNING</b> .....	<b>2</b>	<b>4. RAMMERNE FOR OMRÅDET</b> .....	<b>41</b>
1.1. Indledning .....	2	4.1. De lovgivningsmæssige rammer for det specialiserede socialområde .....	41
1.2. Sammenfatning .....	3	4.1.1. Serviceloven er en rammelov .....	41
1.2.1. Udgifts- og aktivitetsanalysen (kapitel 2) .....	3	4.1.2. Servicelovens formål .....	41
1.2.2. Styringspraksisser og -værktøjer (kapitel 3) .....	3	4.1.3. Den kommunale forsyningsforpligtelse .....	42
1.2.3. De lovgivningsmæssige rammer i serviceloven (kapitel 4) .....	5	4.1.4. Det sociale Ankesystem .....	42
1.2.4. Perspektivering til øvrige analyser og arbejder (kapitel 5) .....	5	4.1.5. Socialtilsynet .....	42
<b>2. UDGIFTS- OG AKTIVITETSUDVIKLING PÅ SOCIALOMRÅDET</b> .....	<b>6</b>	4.1.6. Tilbudsportalen .....	42
2.1. Indsætter målet udsatte voksne og borgere med handicap .....	6	4.1.7. Rammeførelser .....	43
2.1.1. Udvikling i antal modtagere .....	8	4.1.8. Frit valg .....	43
2.1.2. Udvikling i udgifter .....	9	4.2. Nye regelforenklinger og afbureaukratisering .....	43
2.1.3. Kommunale forskelle i udgifter og aktivitet .....	12	<b>5. ØVRIG INSPIRATION TIL BEDRE STYRING PÅ SOCIALOMRÅDET</b> .....	<b>45</b>
2.2. Perspektivering til udviklingen på børne- og ungeområdet .....	16	5.1. Effektiv drift af botilbud .....	45
<b>3. KOMMUNERNES STYRINGSRUM</b> .....	<b>18</b>	5.2. Tværgående samarbejde om ydelser og indsats .....	45
3.1. Rehabilitering og flow i indsætterne .....	19	5.3. Én Plan .....	46
3.1.1. Sæt målet ind med tidlige forebyggende indsatser .....	19	5.4. Datadeling til sagsbehandlingsformål .....	46
3.1.2. Iværksæt en indsats, der bidrager til at skabe progression for borgeren .....	22	5.5. Fælles faglige begreber .....	46
3.1.3. Følg op på, om indsatsen fortsat er den rette .....	24	5.6. Effektiv styring af sociale tilbud til borgere med progressionspotentiale .....	46
3.1.4. Iværksæt tæt dialog med udfører om mål for borgerne .....	26	5.7. Forenkling af Tilbudsportalen .....	46
3.1.5. Opnå effektiv køb af eksterne pladser gennem forhandling og dialog .....	28	5.8. Forenkling af rammeaftalekonceptet .....	47
3.2. Visitationen: Den bedste og billigste indsats til borgeren .....	28	5.9. Styring på socialområdet .....	47
3.2.1. En systematisk udredning som grundlag for visitationen .....	29	5.10. Revision af servicelovens voksenbestemmelser .....	47
3.2.2. Inddrag både faglige og økonomiske kriterier i afgørelsen .....	31	5.11. Flexibilitet i anvendelsen af botilbud .....	47
3.2.3. Foretag et helhedsorienteret skøn .....	32		
3.3. Tværgående samarbejde .....	33		
3.3.1. Opnå bedre og mere effektive indsatser gennem samarbejde på tværs af forvaltninger .....	33		
3.3.2. Understøt et sammenhængende forløb med én plan .....	34		
3.3.3. Skab forventningsafstemning om overgangen fra barn til voksen .....	35		
3.4. Generel økonomistyring .....	36		
3.4.1. Tydeliggør de politiske prioriteringer i serviceniveau og budgetramme .....	36		
3.4.2. Anvend en klar og effektiv budgetmodel og ydelsespakker for botilbud .....	37		
3.4.3. Brug data aktivt i styringen .....	39		

# 1. INDLEDNING OG SAMMENFATNING

## 1.1. INDLEDNING

Regeringen og KL har som en del af det fælles moderniserings- og effektiviseringsprogram aftalt at afdække styringsudfordringer og -muligheder inden for de eksisterende lovgivningsmæssige rammer på det specialiserede socialområde, og herunder beskrive værktøjer og præsentere cases, der kan understøtte kommunerne i deres fortsatte styring af området.

Baggrunden er, at en række af landets kommuner i stigende grad oplever udfordringer med at styre udgifterne på det specialiserede socialområde. Dette er bl.a. forårsaget af et oplevet udgiftspres, herunder særligt på udvalgte ydelser og tilbud for udsatte voksne og voksne med handicap. Det oplevede udgiftspres er kommet efter, at kommunerne efter en periode med udgiftsvækst på området har arbejdet med at normalisere udgiftsudviklingen og fået stabiliseret den.

Formålet med denne pjece er at præsentere en række af de nye værktøjer, som kommunerne har udviklet og taget i brug inden for de seneste år. Værktøjerne kan understøtte kommunerne bredt i deres arbejde med styring og tilrettelæggelse af opgaveløsningen på socialområdet.

Pjecen bygger videre på analysen *"Det specialiserede socialområde – redskaber til styring og prioritering"*, som regeringen og KL gennemførte som opfølgning på økonomiaftalen for 2009. Kommunerne har arbejdet aktivt med implementering af de 25 konkrete redskaber til styring, som blev præsenteret i pjecen fra 2009, og kommunerne er kommet langt med styring af udgifterne på det specialiserede socialområde. Pjecen her supplerer analysen fra 2009 ved at have fokus på nogle nyere styringstendenser- og redskaber. Redskaberne fra pjecen fra 2009 er dog stadig relevante, og nærværende pjece kan med fordel læses i sammenhæng hermed.

Kommunernes arbejde med styring på det specialiserede socialområde er i konstant udvikling, og inden for de senere år har flere kommuner sat gang i en større omstilling, hvor arbej-

det med rehabilitering, flow i indsatserne og progression for den enkelte borger er kommet i centrum på det sociale område. Samtidig har flere kommuner rettet fokus på borgere med lettere problematikker, der ofte befinder sig i krydsfeltet mellem social- og beskæftigelsesområdet, fx ved samtidig at være i et forløb i jobcenteret. Ligeledes er der i mange kommuner kommet et stigende fokus på sammenhæng i indsatserne for borgere og familier med komplekse sociale problemstillinger, der modtager ydelser og indsatser fra flere forskellige forvaltninger. Dette er nye styringstendenser, som fortsat er under udvikling, afprøvning og udbredelse i kommunerne.

Konkret præsenteres 14 styringsværktøjer. Hovedparten af de identificerede værktøjer vedrører styring på det specialiserede voksenområde. Hertil kommer et enkelt værktøj til styring i overgangen fra ung til voksen. Styring på området for børn og unge indgår ikke i pjecen. De præsenterede styringsværktøjer omhandler endvidere primært den kommunale myndighedsfunktions styring af opgaver og indsatser. Spørgsmålet om driftsherrens styring af kommunale botilbud behandles dog kort i pjecens kapitel 5.

Udover de konkrete styringsværktøjer præsenteres i pjecen også 18 konkrete cases fra en række af landets kommuner, der har udviklet eller har taget ét eller flere af de identificerede værktøjer i brug. Formålet med casene er at gøre styringsværktøjerne så konkrete som muligt og herved inspirere andre kommuner til at tage værktøjerne i brug samt understøtte den konkrete implementering.

Pjecen er udarbejdet i samarbejde mellem KL, Børne- og Socialministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet og Finansministeriet med bidrag fra Implement Consulting Group. En række kommuner har deltaget i arbejdet med inspiration til styringstemaer og konkrete eksempler på anvendelse af styringsværktøjerne<sup>1</sup>. Anvendeligheden af de identificerede værktøjer er endvidere drøftet på en workshop med deltagelse af 13 kommuner.

1 Arbejdsgruppen takker følgende kommuner for deres deltagelse i udarbejdelsen af pjecen: Frederiksberg Kommune, Gladsaxe Kommune, Vejle Kommune, Aalborg Kommune, Rudersdal Kommune, Kolding Kommune, Egedal Kommune, Ringkøbing-Skjern Kommune, Esbjerg Kommune, Fredericia Kommune, Slagelse Kommune, Nyborg Kommune, Guldborgsund Kommune, Gentofte Kommune, Glostrup Kommune, Roskilde Kommune og Høje Taastrup Kommune.



## 1.2. SAMMENFATNING

Pjecen består af fem delkapitler. Efter dette indledende kapitel præsenteres hovedresultaterne fra en udgifts- og aktivitetsanalyse på det specialiserede voksenområde (*kapitel 2*). Herefter præsenteres de identificerede styringsværktøjer og cases fra kommunerne, der kan understøtte kommunernes indsats og prioritering på det specialiserede voksenområde (*kapitel 3*). I det efterfølgende kapitel skitseres de lovgivningsmæssige rammer for området (*kapitel 4*), og afslutningsvis præsenteres i et perspektiverende afsnit øvrige igangværende arbejder på området, der er centrale for styringen på det specialiserede socialområde (*kapitel 5*).

### 1.2.1. UDGIFTS- OG AKTIVITETSANALYSEN (KAPITEL 2)

Arbejdet med at identificere styringsværktøjer tager udgangspunkt i en analyse af udgifts- og aktivitetsudviklingen på området. Kommunerne bruger årligt ca. 45 mia. kr. på det specialiserede socialområde, hvilket svarer til godt en femtedel af kommunernes samlede serviceudgifter.

Flere kommuner oplever et styringspres på udvalgte områder af det specialiserede voksenområde. Det gælder primært ydelser til borgere med lettere problematikker, herunder særligt socialpædagogisk bistand mv., hvor kommunernes udgifter er steget med ca. 80 pct. fra 2010 til 2016. Den øgede til-

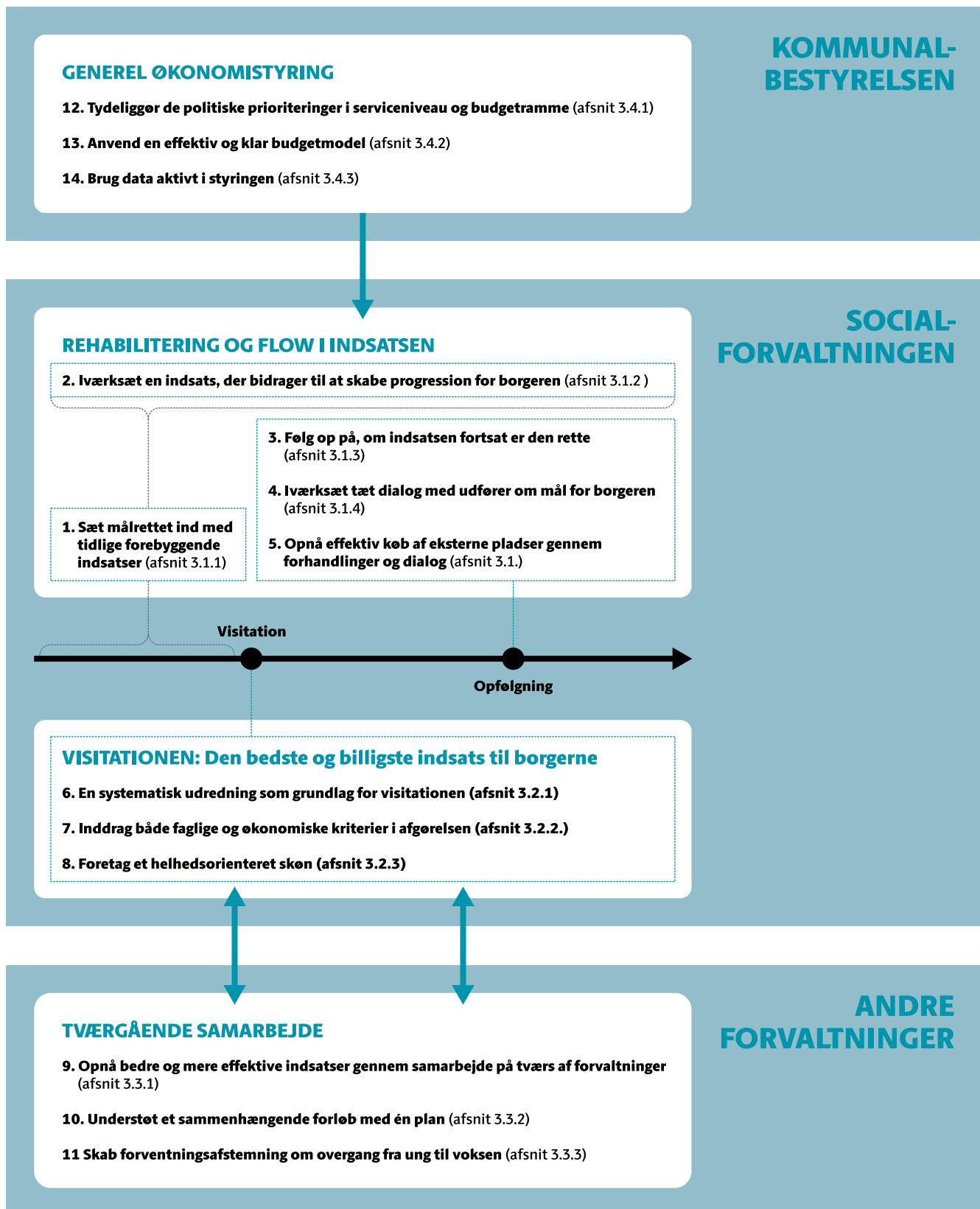
gang til målgruppen i kommunerne kan bl.a. ses i lyset af en tilgang af nye borgere til socialområdet fra beskæftigelsesområdet, der samtidig er i et forløb i jobcenteret. Hertil kommer en stigning i antal personer med diagnoser, herunder særligt ADHD, depression og angst.

Analysen viser også betydelige forskelle såvel i antallet af borgere, som modtager en social indsats, som i det samlede udgiftsniveau på tværs af landets kommuner, herunder også for udgifterne pr. modtager til udvalgte ydelser. Op mod 2/3 af forskellene kan forklares ved objektive socioøkonomiske forhold, som indebærer, at kommunerne har forskellige vilkår for opgaveløsningen. Socioøkonomi forklarer dog ikke hele forskellen, og kommunerne har også vid mulighed for at påvirke udgiftsniveauet bl.a. ved anvendelse af de identificerede styringsværktøjer.

### 1.2.2. STYRINGSPRAKSISSE OG -VÆRKTØJER (KAPITEL 3)

Med udgangspunkt i udgifts- og aktivitetsanalysen præsenteres 14 værktøjer, som kan understøtte kommunerne i deres styring og opgaveløsning på det specialiserede voksenområde, jf. figur 1.1. Der præsenteres endvidere en række konkrete cases, der viser, hvordan værktøjerne kan anvendes i praksis.

Figur 1.1. Præsenterede styringsværktøjer





### 1.2.3. DE LOVGIVNINGSMÆSSIGE RAMMER I SERVICELOVEN (KAPITEL 4)

Den primære lovgivning på det specialiserede socialområde er serviceloven. Serviceloven er en rammelov, der giver mulighed for kommunal variation og fleksibilitet inden for overordnede rammer. Dette skaber et kommunalt styringsrum, hvor kommunalbestyrelserne med udgangspunkt i den lokale kontekst og ønsker kan tilrettelægge de sociale tilbud og indsatser med forskelligt indhold.

Hertil kommer, at Folketinget netop har vedtaget en revision af servicelovens voksenbestemmelser. Revisionen har til hensigt at sikre, at lovens voksenbestemmelser i højere grad understøtter en tidlig, helhedsorienteret og sammenhængende indsats for den enkelte borger.

### 1.2.4. PERSPEKTIVERING TIL ØVRIGE ANALYSER OG ARBEJDER (KAPITEL 5)

Udover de præsenterede styringsværktøjer indeholder pjecen også en perspektivering til øvrige igangværende analyser og arbejder, der er centrale for styring på det specialiserede socialområde, herunder analyser i regi af det fælles moderniserings- og effektiviseringsprogram mellem regeringen og KL samt KL's styrings- og effektiviseringsprogram (SEP).



# 2. UDGIFTS- OG AKTIVITETS-UDVIKLING PÅ SOCIALOMRÅDET

Kommunerne bruger årligt ca. 45 mia. kr. på det specialiserede socialområde. Udgifterne til udsatte børn og unge udgør en tredjedel heraf svarende til 15 mia. kr., mens indsatser til udsatte voksne og personer med handicap udgør to tredjedele svarende til 30 mia. kr.

Samlet set udgør udgifterne til socialområdet knap en femtedel af kommunernes serviceudgifter og mere end eksempelvis de samlede udgifter til folkeskolen.

I 2015 udgjorde antallet af udsatte voksne ca. 64.000 personer, mens voksne med handicap udgjorde knap 50.000 personer. Hertil var der ca. 63.000 udsatte børn og unge, herunder børn og unge med handicap.

Udgifterne til det specialiserede socialområde har ændret sig i takt med bl.a. omlægninger af den sociale indsats. Fra 2007 til 2009 steg udgifterne med godt 3½ mia. kr. Herefter har udgifterne holdt sig på et stabilt niveau, jf. tabel 2.1.

Udviklingen dækker bl.a. over, at flere kommuner oplever styringsudfordringer særligt for ydelser til borgere med lettere problematikker, fx modtagere af socialpædagogisk støtte. Omvendt ser kommunernes udgifter til længerevarende botilbud efter serviceloven ud til at have været faldende i de senere år, hvilket dog blandt andet kan ses i sammenhæng med den stigende brug af botilbudslignende tilbud i boliger efter § 105 i almenboligloven, hvor den socialpædagogiske støtte konteres særskilt.

I dette kapitel analyseres udviklingen i udgifter og aktivitet på det specialiserede voksenområde, herunder kommunale forskelle i udgiftsudviklingen og forskelle i udviklingen af enhedsudgifter til de enkelte indsatser.

Det skal bemærkes, at udgifterne til udsatte voksne og personer med handicap opgøres ved en skønsmæssig afgrænsning baseret på fordelingsnøgler. Der er indikationer på, at fordelingsnøglerne i stigende omfang undervurderer, hvor stor en andel af udgifterne, der tilgår voksenhandicapområdet i udgiftsopgørelsen. Opgørelsesmetoden ændres i forlængelse heraf ved kommunernes budgetlægning for 2018, jf. boks 2.2.

Hertil bemærkes, at opgørelserne af udgifts- og aktivitetsdata på det specialiserede voksenområde er behæftet med en række tekniske usikkerheder bl.a. som følge af forskelle i konteringspraksis og organisering mv. Opgørelserne skal derfor tages med forbehold. Der er bl.a. i regi af Børne- og Socialministeriets datastrategi igangsat et arbejde med at forbedre udgifts- og aktivitetsdata.

## 2.1. INDSATSER MÅLRETTET UDSATTE VOKSNE OG BORGERE MED HANDICAP

Kommunernes indsats over for udsatte voksne og borgere med handicap omfatter en bred vifte af foranstaltninger fra længerevarende eller midlertidigt botilbud til stofmisbrugs- og alkoholbehandling samt socialpædagogisk støtte.

**Tabel 2.1. Udgifter til det specialiserede socialområde, 2007-2016**

Mia. kr. (17-pl)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Udgifter i alt	45,0	47,3	48,7	48,2	45,6	45,3	45,2	45,0	44,9	44,4
Heraf udsatte børn og unge	15,3	16,4	17,2	17,0	15,6	15,1	15,2	15,2	15,3	15,2
Heraf udsatte voksne og borgere med handicap	29,7	30,9	31,5	31,3	29,9	30,2	29,9	29,8	29,5	29,2

Anm.: Der er korrigeret for ændringer i pris- og lønforudsætninger samt opgaveændringer i medfør af DUT mv.

Kilde: Danmarks Statistik. Se boks 2.2 om metode for opgørelsen.



På landsplan skønnes det, at der i 2015 er omkring 106.000 borgere på 18 år og derover, som modtager en indsats efter serviceloven. Det svarer til, at godt 2 pct. af alle borgere over 18 år modtager en indsats efter serviceloven.

Modtagere af indsatserne kan opdeles i personer med handicap og voksne med sindslidelse eller særlige sociale problemer, jf. boks 2.1.

Socialpædagogisk støtte er den mest udbredte indsats i kommunerne til personer med handicap og til personer med sindslidelse eller socialt problem. Knap 40.000 personer modtog i 2015 socialpædagogisk støtte, jf. tabel 2.2. Det bemærkes, at én borger eksempelvis både kan have et handicap og en sindslidelse, hvorfor modtagergrupperne kan overlape.

Socialpædagogisk støtte henvender sig til en meget bred gruppe af borgere, der omfatter eksempelvis personer med autisme, hjerneskade og sindslidelser. Støtten kan bestå af mange former for hjælp afhængigt af borgerens konkrete behov. Ligeledes kan støttens omfang variere fra få timer om ugen til omfattende hjælp.

En anden hyppigt anvendt indsats er midlertidigt eller et længerevarende botilbud. I 2015 opholdte ca. 22.000 personer sig i et botilbud.

### Boks 2.1. Modtagere af indsatser målrettet udsatte voksne og borgere med handicap

Modtagere af indsatser målrettet udsatte voksne og personer med handicap er borgere på 18 år og derover med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller et særligt socialt problem. Der skelnes mellem:

- *Personer med handicap* omfatter modtagere af indsatser med forskellige former for nedsat fysisk funktionsevne, fx syns- og hørenedsættelse og mobilitetshandicap samt modtagere med nedsat psykisk funktionsevne, eksempelvis personer med udviklingshæmning, autisme eller hjerneskade.
- *Personer med sindslidelse eller særlige sociale problemer* omfatter voksne med psykiske vanskeligheder eller særlige sociale problemer, der modtager en social indsats, samt personer i behandling for alkoholafhængighed eller stofmisbrug.

**Tabel 2.2. Modtagere af indsatser blandt voksne, 2015**

	Modtagere i alt	Heraf handicap	Heraf sindslidelse, socialt problem
Dag- og døgnafstning (§ 84)	500	400	100
Socialpædagogisk støtte (§ 85)	39.700	19.700	23.900
Afløsning, personlig hjælp og pleje, praktisk hjælp (§ 95)	300	300	-
Borgerstyret personlig assistance (§ 96)	1.600	1.600	-
Ledsagerordning (§ 97)	8.200	8.100	300
Kontaktperson for døvblinde (§ 98)	300	300	-
Speciallægelig og psykologisk behandling, terapi (§ 102)	300	100	200
Stofmisbrugsbehandling (§ 101)	15.400	-	15.400
Alkoholbehandling (§ 141 i sundhedsloven)	12.900	-	12.900
Beskyttet beskæftigelse (§ 103)	9.200	8.000	1.500
Aktivitets- og samværstilbud (§ 104)	17.100	12.400	5.700
Midlertidigt ophold (§ 107)	9.500	6.300	4.100
Længerevarende ophold (§ 108)	10.200	8.200	2.900
Socialpædagogisk støtte i botilbud	3.100	2.400	900
Herberg og forsorgshjem (§ 110)	6.000	-	6.000
<b>Modtagere i alt</b>	<b>105.700</b>	<b>49.500</b>	<b>63.700</b>

Anm.: 18 år og derover ultimo 2015. Opgjort som antal personer, der i løbet af 2015 har modtaget en indsats. Afvigelser skyldes, at den samme person kan modtage flere indsatser og være i begge målgrupper.

Kilde: Danmarks Statistiks registerdata og egne beregninger.

Aktivitets- og samværstilbud er det mest anvendte dagtilbud og benyttes til både personer med handicap og personer med sindslidelse eller socialt problem. I 2015 var der ca. 17.000 borgere, som modtog et aktivitets- og samværstilbud. Til sammenligning var der ca. 9.000 borgere, som deltog i beskyttet beskæftigelse.

### 2.1.1. UDVIKLING I ANTAL MODTAGERE

Der er indikationer på, at der for kommunerne under ét har været en stigning i antal borgere, som modtager socialpædagogisk støtte i perioden 2007-2016.

Det er vanskeligt entydigt at opgøre én bestemt årsag til den oplevede stigning, men det kan bl.a. ses i lyset af en tilgang af nye borgere fra beskæftigelsesområdet, der samtidig er i et forløb i jobcenteret. Hertil kommer en øget tilgang af personer med forskellige diagnoser, eksempelvis ADHD, som kan være med til at skabe fokus på denne målgruppes behov for blandt andet støtte.

De største diagnosegrupper blandt modtagere af indsatser med handicap er udviklingshæmning, epilepsi og erhvervet hjerneskade samt psykiske diagnoser, herunder depression. Herudover ser man også personer med sklerose, Downs og muskelsvind blandt modtagere af indsatser med handicap, jf. tabel 2.3.

Blandt modtagere af indsatser med sindslidelse eller socialt problem har over halvdelen svære psykiske diagnoser, herunder skizofreni og psykose. Knap 60 pct. har anden psykisk diagnose, eksempelvis depression eller angst.

Betragtet over perioden 2007-2014 har der været en stigning i andelen af befolkningen i alderen 18-64 år, som har én eller flere af de ovenstående diagnoser. Det er særligt de psykiatriske diagnoser, der har været i vækst, jf. figur 2.1 og 2.2.

Det bemærkes, at ydelser og tilbud efter serviceloven, herunder socialpædagogisk støtte, gives på baggrund af en konkret og individuel vurdering af den enkelte borgers behov for hjælp og støtte. Årsagen til borgerens behov, herunder en diagnose, er således ikke afgørende i forbindelse med, at der træffes afgørelse om hjælp og støtte. Hertil kommer, at stigningen i antal personer med en diagnose bl.a. kan skyldes en ændring i sygdomsopfattelse, øget opmærksomhed på opsporing og diagnostik samt en stigende levealder blandt personer med en diagnose. Udviklingen i antallet af personer med en diagnose kan derfor ikke tages som et udtryk for en én-én tilsvarende stigning i antal borgere, der har behov for ydelser efter serviceloven.

**Tabel 2.3. Udvalgte diagnoser blandt modtagere af indsatser i 2014 og i befolkning pr. 1. januar 2015 (pct.)**

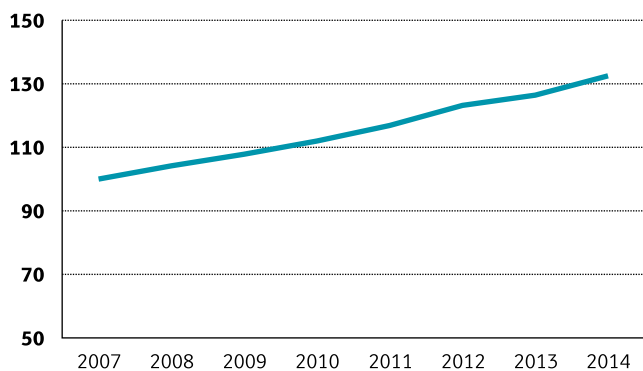
Pct. modtagere med en diagnose	Handicap	Sindslidelse eller socialt problem	Befolkning
Spastisk lammelse	7	1	0
Udviklingshæmning	26	8	1
Autisme	13	5	0
Downs	3	0	0
Sklerose	3	0	0
Erhvervet hjerneskade	14	8	3
Muskelsvind	2	0	0
Epilepsi	19	8	2
Svær psykisk diagnose (skizofreni, psykose, bipolar mv.) *	11	55	2
Anden psykisk diagnose (depression, angst, mv.) *	20	58	6
ADHD	11	11	1
<b>Udvalgte diagnoser i alt</b>	<b>71</b>	<b>87</b>	<b>13</b>

Anm.: Opgjort pr. 1. januar 2015 for personer i alderen 18-64 år med bopæl i de 44 handlekommuner, der indgår i De Kommunale Serviceindikatorer. Diagnoser er baseret på alle aktions- og bidiagnoser registreret ved kontakter i Landspatientregistret, Landspatientregistret Psykiatri, samt uafsluttede ambulante forløb med start i perioden 1995-2014. \* Gruppering af psykisk sygdom følger Benjaminsen mv. (2015): *Familiebaggrund og social marginalisering i Danmark*. 'Svær psykisk sygdom' og 'Anden psykisk sygdom' er i opgørelsen baseret på diagnoser fra psykiatriske kontakter alene. Den samme person kan være registreret med flere diagnoser.

Kilde: Danmarks Statistiks registerdata og egne beregninger.



**Figur 2.1. Andel af befolkning 18-64 år med én eller flere af de udvalgte diagnoser, 2007-2014** (Indeks: 2007=100)



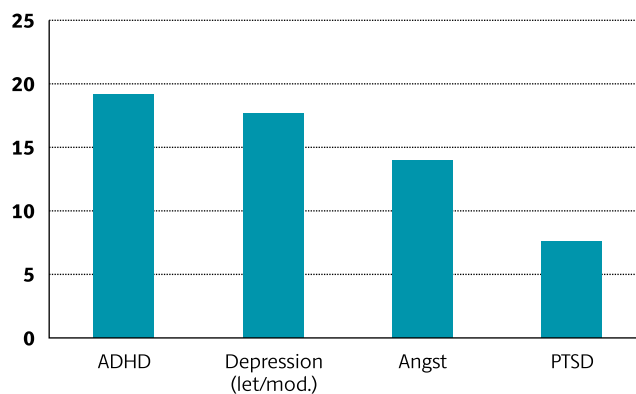
Anm.: Opgjort som andel af befolkning i alderen 18-64 år det pågældende år med en eller flere diagnoser i året eller i de fire foregående år.

Kilde: Danmarks Statistik.

### 2.1.2. UDVIKLING I UDGIFTER

Kommunerne adskiller i deres kontering ikke udgifter til ældre og personer med handicap mv., idet ydelserne (fx personlig og praktisk hjælp) visiteres efter de samme paragraffer i serviceloven, som ikke skelner mellem, hvorvidt borgerens nedsatte funktionsniveau skyldes handicap eller alder. Fra 2018 ændres kontoplanen, således at det bliver mere entydigt, hvilke udgifter der kan henføres til hhv. handicap- og ældreområdet, jf. boks 2.2.

**Figur 2.2. Udvalgte diagnoser med størst absolut stigning fra 2007 til 2014** (1.000 personer)



Anm.: Opgjort som den absolutte stigning i antal personer i alderen 18-64 år med diagnose i året eller i de fire foregående år fra 2007 til 2014.

Kilde: Danmarks Statistik.

For at kunne opføre de kommunale udgifter til hhv. ældre- og handicapområdet anvendes fordelingsnøgler. Med udgangspunkt i den aftalte opgørelsesmetode anvender kommunerne ca. 29 mia. kr. til udsatte voksne og personer med handicap mv. i 2016, jf. tabel 2.4.

Udviklingen kan primært ses i lyset af et fald i udgifterne til botilbud og hjælpemidler til udsatte voksne og borgere med handicap. Modsatrettet er udgifterne til socialpædagogisk støtte steget i samme periode.

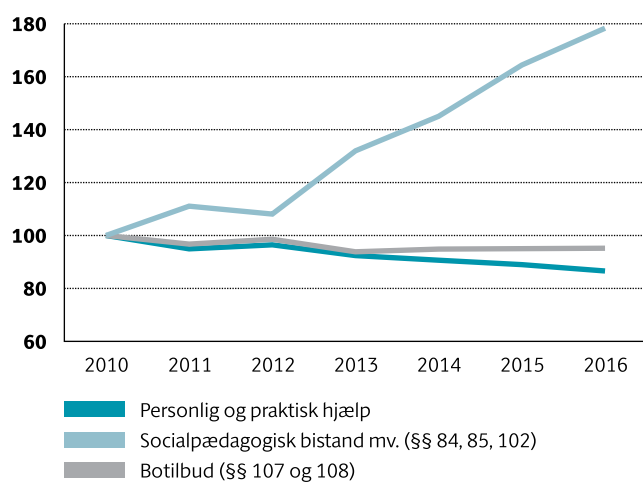
**Tabel 2.4. Udgiftsudvikling – udsatte voksne og personer med handicap, 2007-2016**

Mia. kr. (17-pl)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Udgifter til udsatte voksne og personer med handicap	29,7	30,9	31,5	31,3	29,9	30,2	29,9	29,8	29,5	29,2

Anm.: Der er korrigeret for ændringer i pris- og lønforudsætninger samt opgaveændringer i medfør af DUT mv.

Kilde: Danmarks Statistik. Se boks 2.2 om metode for opgørelsen.

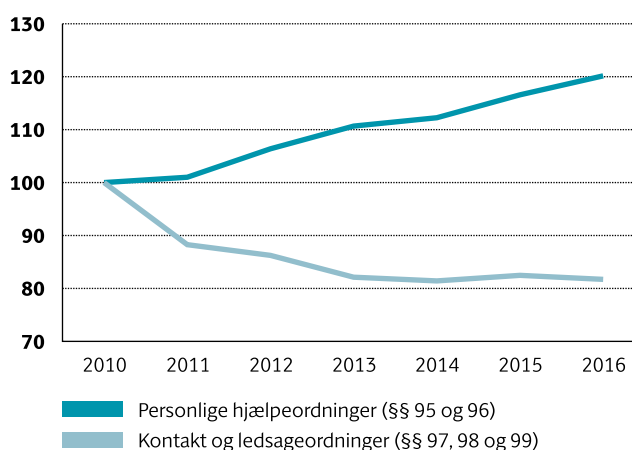
Flere kommuner oplever en styringsudfordring på udvalgte områder af det specialiserede voksenområde. Det gælder primært ydelser til borgere med lettere problematikker, herunder særligt socialpædagogisk bistand mv., hvor kommunernes udgifter er steget med ca. 80 pct. fra 2010 til 2016 (ældre og handicapudgifter under ét), *jf. figur 2.3*.

**Figur 2.3. Udgifter til socialpædagogisk støtte, botilbud og personlig og praktisk hjælp, 2010-2016 (Indeks: 2010=100)**

Anm.: Se boks 2.2. Der er korrigeret for ændringer i pris- og lønforudsætninger. Tallene er ikke korrigeret for meropgaver mv., da et skøn herover på funktionsniveau er forbundet med betydelige usikkerheder.

Kilde: Danmarks Statistik.

Udgifterne til personlige hjælpeordninger (BPA) efter servicelovens §§ 95-96, som udgør ca. 2 mia. kr. i 2016, har ligeledes været stigende. Fra 2010 til 2016 er udgifterne steget med ca. 20 pct. Omvendt har der været et fald i udgifterne til kontaktperson- og ledsageordninger efter servicelovens §§ 97-99, som udgør ca. ½ mia. kr. i 2016. Udgifterne er faldet med ca. 20 pct. fra 2010 til 2016, *jf. figur 2.4*.

**Figur 2.4. Udgifter til personlige hjælpeordninger og kontakt- og ledsageordninger, 2010-2016 (Indeks: 2010=100)**

Anm.: Se boks 2.2. Der er korrigeret for ændringer i pris- og lønforudsætninger. Tallene er ikke korrigeret for meropgaver mv., da et skøn herover på funktionsniveau er forbundet med betydelige usikkerheder.

Kilde: Danmarks Statistik.

Borgere, der er visiteret til botilbud, er blandt dem, der trækker mest på de kommunale udgifter. Borgere i botilbud vil ofte være kendetegnet ved at have forholdsvis komplekse og forskelligartede behov. Udgifterne til botilbud udgør i alt 12,5 mia. kr. i 2016.

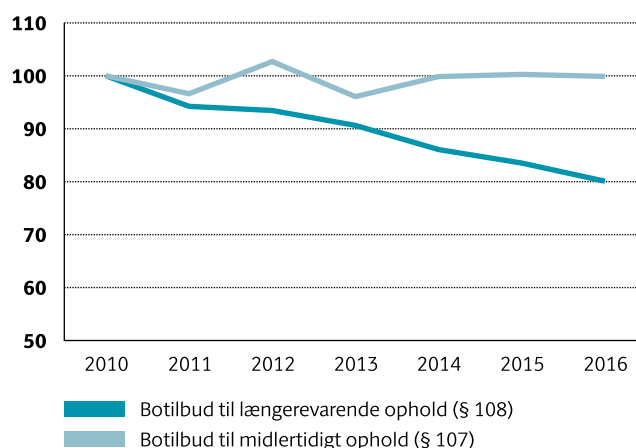
Kommunernes udgifter til botilbud efter serviceloven har været faldende. Således er udgifterne til længerevarende og midlertidige botilbud faldet med 1,8 mia. kr. svarende til ca. 20 pct. i de seneste seks år, *jf. figur 2.5*. Udviklingen dækker primært over et fald i udgifterne til botilbud til længerevarende ophold, mens udgifterne til botilbud til midlertidigt ophold har ligget relativt stabilt.

Udviklingen i udgifter til botilbud og socialpædagogisk bistand bør blandt andet ses i sammenhæng med, at der generelt er sket en omlægning af botilbudslignende boformer fra serviceloven til almenboliglovens § 105. Det indebærer, at borgerens støtte ikke længere konteres som udgifter til botilbud, men i stedet konteres som fx personlig og praktisk hjælp samt socialpædagogisk bistand i eget hjem eller på botilbud efter almenboligloven. Det formodes på baggrund heraf, at den nuværende opgørelsesmetode ikke giver et fuldt retvisende billede af udgifterne.

Det samlede fald i udgifterne til voksenområdet kan endvidere ses i lyset af kommunernes udgifter til hjælpemidler, forbrugsgoder, befordring mv., som er faldet med godt 10 pct. i perioden 2010 til 2016, *jf. figur 2.6*. Kommunernes udgifter til hjælpemidler, forbrugsgoder, befordring mv. opgjort for ældre, udsatte voksne og borgere med handicap under ét udgør 3,5 mia. kr.

Udgiftsudviklingen for hjælpemidler skal ses i lyset af et fald i udgifterne til støtte til køb af bil mv. samt flytningen af ansvaret for høreapparatområder til regionerne, der indebar en betydelig reduktion af de kommunale udgifter fra 2012 til 2013.

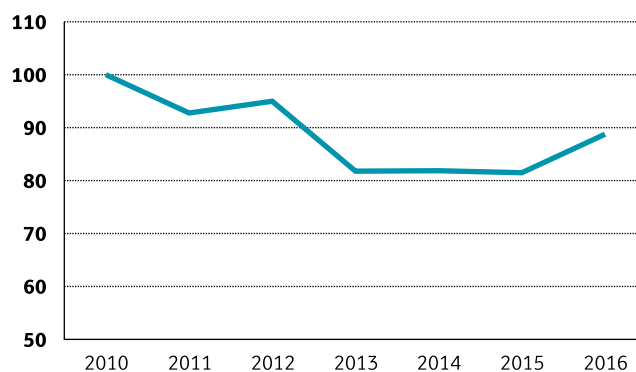
**Figur 2.5. Udgifter til botilbud til midlertidigt og længerevarende ophold, 2010-2016 (Indeks: 2010=100)**



Anm.: Tallene er korrigeret for ændringer i pris- og lønforudsætninger. Der er ikke korrigeret for meropgaver mv.

Kilde: Danmarks Statistik. Se boks 2.2 om metode for opgørelsen.

**Figur 2.6. Udgifter til hjælpemidler, forbrugsgoder, befordring mv., 2010-2016 (Indeks: 2010=100)**



Anm.: Tallene er korrigeret for ændringer i pris- og lønforudsætninger. Der er ikke korrigeret for meropgaver mv.

Kilde: Danmarks Statistik. Se boks 2.2 om metode for opgørelsen.

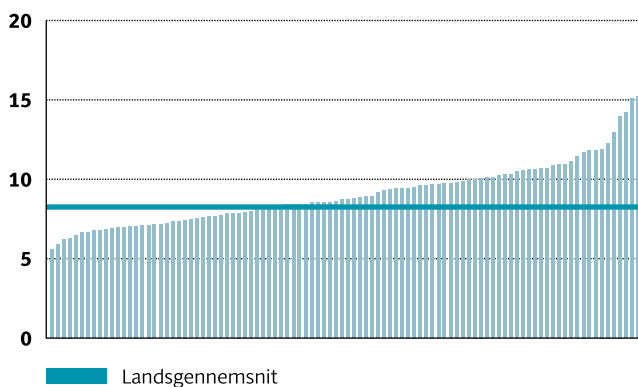




### 2.1.3. KOMMUNALE FORSKELLE I UDGIFTER OG AKTIVITET

I 2016 brugte kommunerne i gennemsnit ca. 8.000 kr. på området for udsatte voksne og voksne med handicap pr. indbygger mellem 18-64 år.

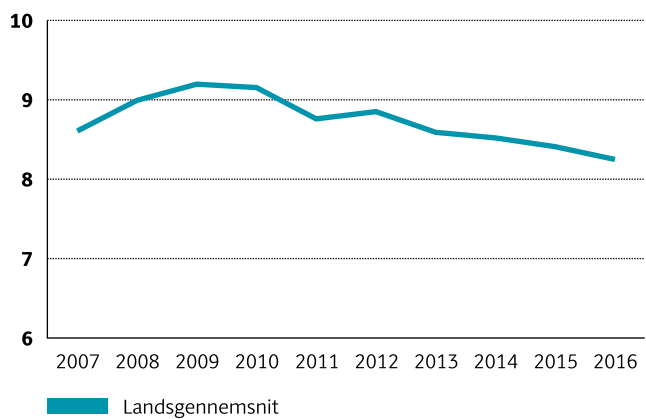
**Figur 2.7. Kommunefordelte udgifter til udsatte voksne og borgere med handicap, 2016 (1.000 kr. pr. 18-64-årig)**



Anm.: Der er korrigeret for ændringer i pris- og lønforudsætninger samt opgaveændringer i medfør af DUT mv.  
Kilde: Danmarks Statistik. Se boks 2.2 om metode for opgørelsen.

Der er store forskelle i udgiftsniveauet på tværs af kommuner. Jf. figur 2.7. Kommunerne med de højeste samlede udgifter pr. 18-64-årig har halvdelen til to gange så høje udgifter som kommunerne med de laveste udgifter.

**Figur 2.8. Udviklingen i udgifter til udsatte voksne og borgere med handicap, 2007-2016 (1.000 kr. pr. 18-64-årig)**

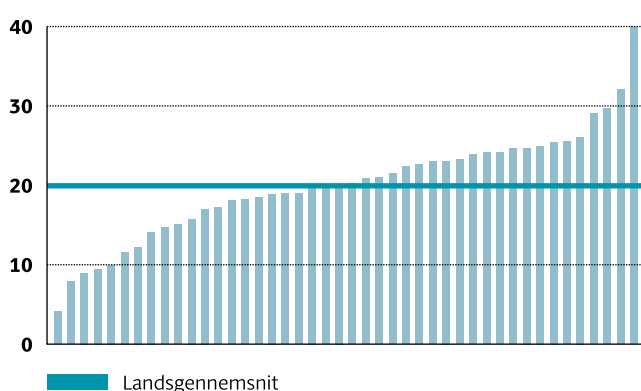


Anm.: Der er korrigeret for ændringer i pris- og lønforudsætninger samt opgaveændringer i medfør af DUT mv.  
Kilde: Danmarks Statistik. Se boks 2.2 om metode for opgørelsen.



Opgøres aktiviteten for den enkelte kommune, ses der endvidere en betydelig variation i, hvor stor en andel af kommunens borgere, som modtager en social indsats. Antallet af modtagere varierer fra omkring 5 til omkring 40 borgere pr. 1.000 indbyggere i alderen 18-64 år, *jf. figur 2.9*. Der kan være forskellige årsager til de kommunale forskelle, herunder forskellige rammevilkår og forskel i tilrettelæggelsen af indsatsen.

**Figur 2.9. Modtagere pr. 1.000 indbyggere**

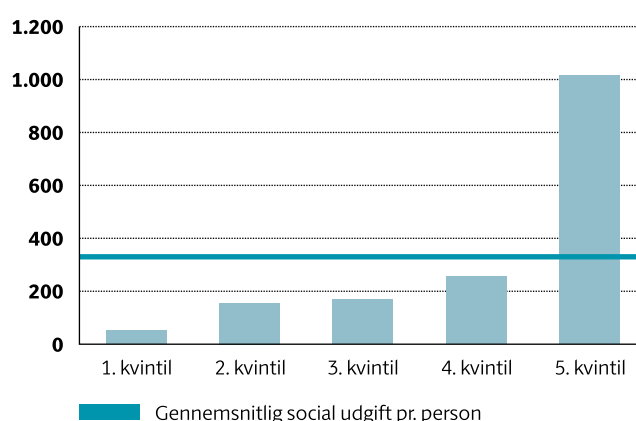


Anm.: 18-64 år ultimo 2015. Opgjort som antal modtagere i 2015 pr. handlekommune i forhold til antallet af indbyggere. Figuren er opgjort på baggrund af modtagere af indsatser, der er obligatoriske at indberette i De Kommunale Serviceindikatorer for at sikre sammenlignelighed.  
Kilde: Danmarks Statistiks registerdata og egne beregninger.

Variationen i udgiftsniveauet og antallet af modtagere genfindes også, hvis udgifterne opgøres pr. modtager af en social indsats. På landsplan skønnes det gennemsnitlige udgiftstræk for voksne modtagere af indsatser registreret i De Kommunale Serviceindikatorer at udgøre omkring 330.000 kr. om året. Statistikken dækker de fleste indsatser, men fx ikke misbrugsbehandling.

Der er stor variation i det individuelle udgiftstræk. For de 20 pct. borgere, hvor udgiftstrækket er lavest, koster indsatsen i gennemsnit godt 50.000 kr. pr. år. Det gennemsnitlige udgiftstræk for de 20 pct. dyreste borgere er omkring 1 mio. kr. om året, *jf. figur 2.10*. Det skal bemærkes, at opgørelsen er baseret på en gennemsnitsbetragtning og således skal tolkes med varsomhed, da den præcise udgift til den enkelte borger ikke kan opgøres.

**Figur 2.10. Variation i sociale udgifter pr. person, der modtager en indsats (1.000 kr.)**



Anm.: 2017-pl. Gennemsnitligt udgiftstræk til indsatser efter serviceloven opgjort i kvintiler for modtagere af indsatser i 2015. Baseret på varighed pr. indsats og gennemsnitlige enhedsudgifter pr. indsats. Omfatter indsatser registreret i De Kommunale Serviceindikatorer, hvor der kan beregnes enhedsudgifter, *jf. boks 2.2*. Personer der kun modtager indsatser, hvor der ikke beregnes enhedsudgifter, indgår ikke. Opgjort samlet for målgrupperne handicap og sindslidelse / socialt problem.  
Kilde: Egne beregninger på Danmarks Statistiks registerdata.

Der kan være flere årsager til, at der er forskelle i kommunernes udgifter til det specialiserede socialområde samt forskelle i antallet af borgere, som modtager en indsats. Det kan bl.a. afspejle, at kommunerne har prioriteret forskellige service-niveauer, visitation og indsatstilrettelæggelse samt forskelle i indsatsernes effektivitet.

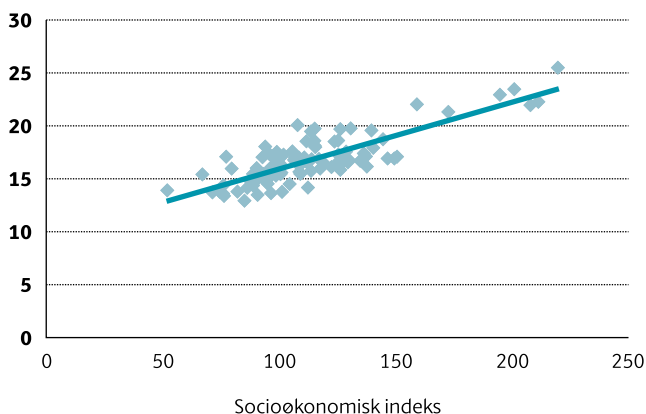
Det kan også skyldes forskelle i kommunernes rammevilkår for opgaveløsningen.

En væsentlig del af forskellene kan således forklares ved objektive socioøkonomiske forhold som eksempelvis forskel i målgruppens sammensætning i den enkelte kommune. For nogle borgere kan en kortvarig og begrænset indsats være tilstrækkelig. Andre har behov for en langvarig og betydelig indsats for at sikre trivsel.

En tidligere analyse gennemført i regi af Finansieringsudvalget under Økonomi- og Indenrigsministeriet i 2012 viste, at socioøkonomiske og demografiske forhold i den enkelte kommune kan forklare op mod 2/3 af variationen i kommunernes udgifter, jf. figur 2.11.

Som følge af udfordringerne med at adskille udgifterne til borgere med handicap og ældre er analysen foretaget for udgifterne til udsatte voksne, borgere med handicap og ældre under ét. Modellen skal derfor tages med væsentlige forbehold, når der alene sammenlignes udgifter til udsatte voksne og borgere med handicap.

**Figur 2.11. Sammenhæng mellem udgifter pr. indb. +18 år og socioøkonomisk indeks (1.000 kr.)**



Anm.: Der henvises til Finansieringsudvalgets betænkning nr. 1533 Kommunale udgiftsbehov og andre udlignings spørgsmål fra 2012. Den socioøkonomiske korrektion er foretaget ud fra følgende variable: nedgang i folketallet, som belyser befolkningsudviklingen, andel 75+-årige, som belyser andelen af borgere over 75 år og andelen af borgere, som har et handicap og ikke indgår i arbejdsstyrken.

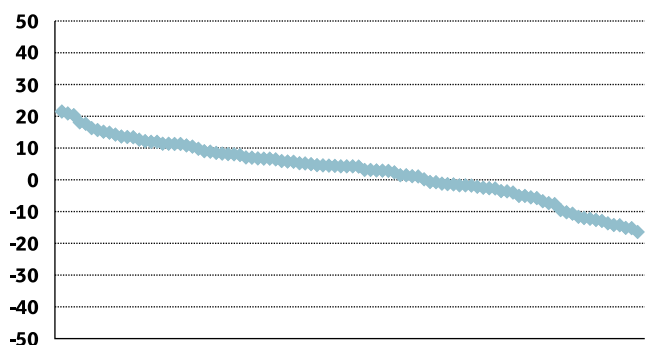
Kilde: Danmarks Statistik.

En sammenligning af kommunernes faktiske udgifter med det modelberegnete udgiftsniveau på baggrund af de socioøkonomiske og demografiske forhold indikerer imidlertid, at den enkelte kommune har mulighed for at påvirke udgiftsniveauet, jf. figur 2.12.

Variationerne i udgifter pr. indbygger viser, at den enkelte kommune har mulighed for at påvirke udgiftsniveauet, også selvom kommunerne i udgangspunktet har forskellige vilkår for opgaveløsningen på området.

Der kan eksempelvis være forskel på brugen af botilbud i forhold til støtte i eget hjem. Som det fremgår af figur 2.13 varierer andelen af borgere i botilbud. Der er dog ikke i figur 2.13 taget højde for socioøkonomiske forskelle, jf. ovenfor, så det vises ikke, hvor stor en del af variationen, der skyldes forskelle i rammevilkår.

**Figur 2.12. Kommunefordelt forskel mellem faktiske og beregnede udgifter til udsatte voksne, borgere med handicap mv. og ældre (pct.)**



Anm.: Der henvises til Finansieringsudvalgets betænkning nr. 1533 Kommunale udgiftsbehov og andre udlignings spørgsmål fra 2012. Den socioøkonomiske korrektion er foretaget ud fra følgende variable: nedgang i folketallet, som belyser befolkningsudviklingen, andel 75+-årige, som belyser andelen af borgere over 75 år og andelen af borgere, som har et handicap og ikke indgår i arbejdsstyrken.

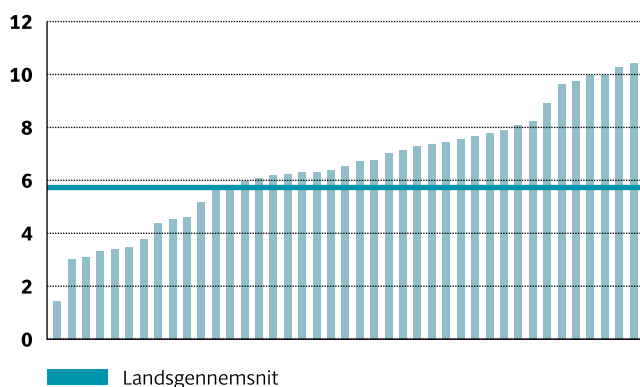
Kilde: Danmarks Statistik.



Ud over socioøkonomi vil en del af forskellen også skyldes, at kommunerne visiterer forskelligt og/eller tilrettelægger indsatsen forskelligt. Det bemærkes, at opgørelsen omfatter både midlertidige og længerevarende botilbud efter §§ 107 og 108 samt botilbud efter almenboligloven.

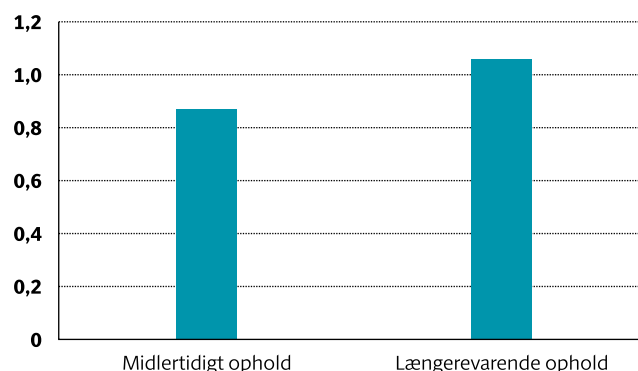
Forskelle i kommunernes samlede udgifter kan endvidere ses i lyset af, at den gennemsnitlige enhedsudgift til længerevarende ophold er højere end enhedsudgiften til midlertidige botilbud, jf. figur 2.14. Det skyldes bl.a., at modtagere af længerevarende ophold kan have mere omfattende støttebehov.

**Figur 2.13. Modtagere af botilbud, 2015**  
(Modtagere pr. 1.000 indb.)



Anm.: 1) 18-64 år ultimo 2015. Opgjort som antal modtagere i 2015 pr. handlekommune i forhold til antallet af indbyggere. Botilbud omfatter midlertidigt ophold efter servicelovens § 107 og længerevarende ophold efter §§ 108 og 192 og § 105 i lov om almene boliger samt lov om friplejeboliger samt socialpædagogisk støtte efter § 85, hvor der til ydelsen er registreret et botilbud. 2) Enhedsudgifterne er korrigeret for ændringer i pris- og lønforudsætninger. Der er ikke korrigeret for meropgaver mv. Kilde: Danmarks Statistik. Se boks 2.2 om metode for opgørelsen.

**Figur 2.14. Enhedsudgifter til typer af botilbud, 2015 (Mio kr.)**



Anm.: Enhedsudgifterne er korrigeret for ændringer i pris- og lønforudsætninger. Der er ikke korrigeret for meropgaver mv. (17-pl.). Kilde: Danmarks Statistik. Se boks 2.2 om metode for opgørelsen.

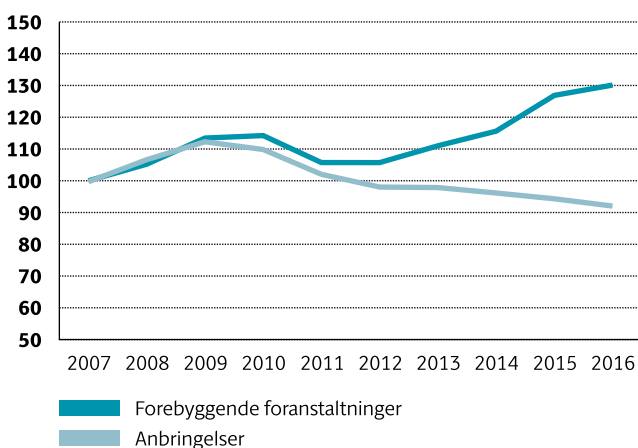
## 2.2. PERSPEKTIVERING TIL UDVIKLINGEN PÅ BØRNE- OG UNGEOMRÅDET

Kommunerne har i indsatsen for udsatte børn og unge haft fokus på at fremme de forebyggende indsatser, som generelt har en betydelig lavere enhedsudgift end eksempelvis anbringelser.

I 2015 var der ca. 63.000 udsatte børn og unge, herunder børn og unge med handicap (som udover målrettede indsatser, eksempelvis dagtilbud, også modtager indsatser efter de samme bestemmelser som udsatte børn og unge), svarende til ca. 4 pct. af alle 0-22-årige. I perioden 2007-2015 har der været en stigning på ca. 3½ pct. i antallet af børn og unge, som modtog en anbringelse eller personrettet forebyggende foranstaltning med hjemmel i servicelove.

I periode 2007 til 2009 steg udgifterne med ca. 2 mia. kr. Herefter har kommunerne nedbragt udgifterne med 1,6 mia. kr. svarende til 10 pct. fra 2009 til 2016, jf. figur 2.15 og 2.16. Det

**Figur 2.15. Omstilling i udgifterne mod forebyggende indsatser (Indeks: 2007=100)**



Anm.: Tallene er korrigeret for ændringer i pris- og lønforudsætninger. Der er ikke korrigeret for meroapgaver mv. Udgifter til forebyggende foranstaltninger i figur 2.15 omhandler ikke familierettede forebyggende foranstaltninger.

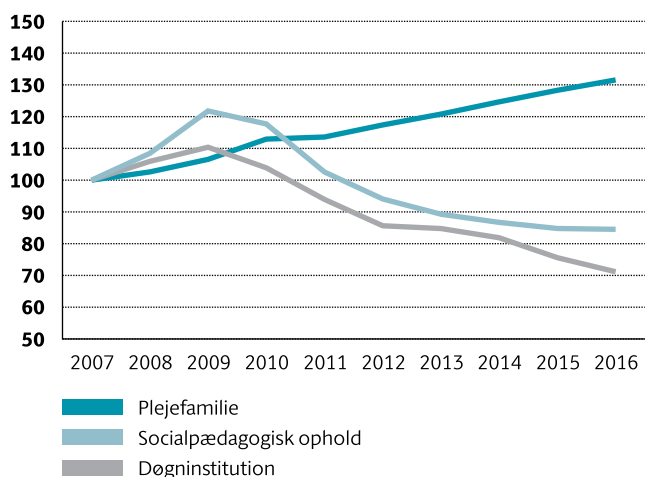
Kilde: Danmarks Statistik. Se boks 2.2 om metode for opgørelsen.

skal særligt ses i lyset af et fald i udgifter til anbringelser, mens udgifterne til forebyggende foranstaltninger er steget med 30 pct.

Udviklingen dækker over en omstilling i den sociale indsats mod, at færre børn og unge anbringes, og flere børn og unge modtager forebyggende foranstaltninger. Udviklingen kan bl.a. ses i lyset af et øget fokus på tidlige, forebyggende indsatser fx i Barnets Reform fra 2011 samt inspiration fra den såkaldte "Sverige-model".

Antallet af børn og unge, som modtager en personrettet forebyggende foranstaltning, er således steget med godt 3.000 personer i perioden, mens antallet af anbragte børn og unge er faldet med godt 1.500 personer. Det er særligt antallet af børn og unge anbragt på socialpædagogiske opholdssteder og døgninstitutioner, som er faldet i perioden 2007 til 2016 med hhv. 15 og 30 pct. Modsat er antallet af anbringelser i plejefamilier steget.

**Figur 2.16. Omstilling i udgifterne mod anbringelse i plejefamilie (Indeks: 2007=100)**



Anm.: Tallene er korrigeret for ændringer i pris- og lønforudsætninger. Der er ikke korrigeret for meroapgaver mv.

Kilde: Danmarks Statistik. Se boks 2.2 om metode for opgørelsen.

### Boks 2.2. Metoden for opgørelse af udgifts- og aktivitetsudvikling

#### Udgiftsopgørelser

Analysen beskriver kommunernes realiserede nettodriftsudgifter i perioden 2007-2016, som opgjort af Danmarks Statistik. Nettodriftsudgifterne er opgjort ekskl. tjenestemandspensioner og refusioner vedr. særligt dyre enkeltsager. Kommunernes indtægterne fra den centrale refusionsordning for særlig dyre enkeltsager udgjorde 1,6 mia. kr. i 2016 og indgår således ikke i udgiftsopgørelserne. Udgifterne til børne- og ungeområdet er afgrænset til funktionerne 5.25.17 og 5.28.20-5.28.24, mens udgifterne til voksen- og handicapområdet er afgrænset til funktionerne 5.32.32-5.32.37, 5.35.40 og 5.38.42-5.38.59.

Det skal understreges, at der er usikkerhed forbundet med belysning af udgiftsudviklingen på voksen- og handicapområdet, da udgiftsopgørelsen for ydelser, der gives til både voksne med handicap, socialt udsatte og ældre, foretages ved en skønmæssig afgrænsning på baggrund af en fordelingsnøgle. Den nuværende fordelingsnøgle er aftalt i 2007 mellem det daværende Socialministerium, KL, og Finansministeriet. Med virkning fra kommunernes budgetlægning for 2018 træder en ny opgørelsesmetode i kraft. Der er indikationer på, at den nuværende fordelingsnøgle i stigende omfang undervurderer, hvor stor en andel af de ikke adskilte udgifter til ældre og personer med handicap mv. der tilgår voksne med handicap mv. i udgiftsopgørelsen.

#### Aktivitetsopgørelser

Analysen beskriver aktivitetsudviklingen på børne- og ungeområdet på baggrund af Danmarks Statistiks register for udsatte børn og unge. Det bemærkes, at statistikken fra 2014 er udbygget med individdata for modtagere af familierettede forebyggende foranstaltninger.

Aktivitetsudviklingen på voksen- og handicapområdet bygger på Danmarks Statistiks offentliggørelse af registret De Kommunale Serviceindikatorer fra marts 2017 samt nationale registeroplysninger om misbrugsbehandling og brugere af herberger og forsorgshjem. De Kommunale Serviceindikatorer omfatter indberetninger fra 44 kommuner. Opgørelserne er opregnet til landsniveau på baggrund af alders- og kønsspecifikke vægte. De 44 kommuner omfatter 37 pct. af den samlede danske befolkning på 18 år og derover. Opgørelsen på landsplan skal derfor tages med forbehold.

Registrene giver ikke et helt fuldstændigt billede af kommunernes indsats. Det skyldes bl.a. at nogle af ydelser er frivillige at indberette for kommunerne, fx hjælpemidler og forebyggende indsatser efter servicelovens § 11.

#### Enhedsudgifter

Enhedsudgifterne angiver de samlede offentlige nettodriftsudgifter pr. år til en given social foranstaltning og er således et udtryk for hvad en foranstaltning i gennemsnit koster. Enhedsudgifterne beregnes ved at sammenholde de samlede offentlige nettodriftsudgifter (dranst 1) for statsrefusion med antallet af helårspersoner, der modtager en given foranstaltning. Driftsudgifterne omfatter både direkte driftsudgifter samt ordningens anslåede andel af udgifter, der ikke kan henføres til specifikke indsatser (fx udgifter til administration og uspecificerede udgifter). Denne fremgangsmåde indebærer, at nogle enhedsudgifter overvurderes, mens andre undervurderes.

Det skal understreges, at enhedsudgifterne er en gennemsnitsbetragtning og dækker over betydelig variation. Enhedsudgifterne er endvidere behæftet med betydelig usikkerhed bl.a. som følge af forskelle i registeringspraksis og organisering mellem kommunerne. Endeligt er der en usikkerhed forbundet med opgørelsen af antallet af helårspersoner bl.a. pga. manglende registreringer af dato for ophør af ydelse. Enhedsudgifterne skal derfor tolkes med varsomhed.

Det skal endelig bemærkes, at enhedsudgifterne ikke kan stå alene som et mål for varierende omkostningseffektivitet, da både målgruppens tyngde, behandlingens intensitet og effekten af behandlingen i den enkelte kommune kan variere. Se Socialpolitisk Redegørelse 2016 for yderligere om opgørelsen af enhedsudgifter.

# 3. KOMMUNERNES STYRINGSRUM

Kommunerne har det samlede myndigheds-, finansierings- og forsyningsansvar på det specialiserede socialområde og udgør således de centrale styringsaktører på området. Kommunernes styringsrum defineres inden for lovens rammer, herunder af serviceloven, som er den primære lovgivning på socialområdet.

Serviceloven er en rammelov. Det betyder konkret, at loven fastsætter de overordnede rammer for, hvilke serviceydelser og tilbud kommunalbestyrelsen kan og skal yde til borgere i målgruppen. Kommunalbestyrelsen har inden for lovens rammer frihed til at tilrettelægge de sociale tilbud og indsætter med udgangspunkt i den lokale kontekst og de lokale ønsker og prioriteter. Det giver mulighed for kommunal variation og fleksibilitet og skaber grundlaget for et vidt kommunalt styringsrum.

Arbejdet med denne pjece har vist, hvordan kommuner over hele landet arbejder aktivt med at udvikle, implementere og udbrede konkrete værktøjer, der understøtter den kommunale styring af det specialiserede socialområde. I dette kapitel præsenteres de konkrete eksempler på værktøjer og god praksis, som er identificeret i forbindelse med pjecens udarbejdelse.

Inden for de senere år har flere kommuner sat gang i en omstilling, hvor *rehabilitering, flow og progression* er kommet i centrum, når kommunerne tilrettelægger sociale indsatser for den enkelte borger. Det rehabiliterende fokus kan tænkes ind både før og efter, at borgeren eventuelt visiteres til en ydelse.

Der præsenteres værktøjer og cases med fokus på en rehabiliterende indsats i afsnit 3.1.

I forbindelse med *visitationen til en ydelse* afhænger en god styring af, at der er et oplyst grundlag at træffe beslutningen ud fra, at myndigheden kender og inddrager faglige og økonomiske kriterier i afgørelsen, og at myndigheden kender og benytter sig af de forholdsvist vide rammer, der er for at foretage et skøn. Afsnit 3.2. præsenterer værktøjer og cases, der understøtter, at visitationen tager udgangspunkt i borgerens behov samtidig med, at der sikres generel budgetoverholdelse.

Endnu et centralt fokus i kommunerne i disse år er det *tværgående og koordinerede samarbejde*, der skal sikre den bedst mulige indsats og reducere overlap i ydelser for de borgere, der er i kontakt med flere forskellige forvaltninger på én gang, herunder særligt social- og beskæftigelsesforvaltningen. Konkrete værktøjer og cases, der kan understøtte det tværgående samarbejde, præsenteres i afsnit 3.3. Hertil kommer, at mange kommuner fortsat arbejder med videreudvikling af centrale *redskaber til god økonomistyring*, herunder serviceniveauer, budgetmodeller og brug af data, som kan understøtte rammestyringen på området Værktøjer og cases til dette præsenteres i afsnit 3.4.

Det har i forbindelse med udarbejdelsen af pjecen ikke været muligt at udarbejde egentlige business cases, hvor udgifter og indtægter for kommunerne sammenholdes for de enkelte værktøjer og cases.



### 3.1. REHABILITERING OG FLOW I INDSATSERNE

Kommunerne har de senere år været igennem en omstilling, hvor en rehabiliterende tilgang i vidt omfang er blevet udgangspunktet for de sociale indsatser. Med den rehabiliterende tilgang sættes der fokus på at understøtte borgerens progression og på at udvikle, styrke og bevare borgerens egne ressourcer og dermed støtte borgeren i at opretholde en selvstændig tilværelse uden behov for hjælp i videst muligt omfang.

Rehabiliterende indsatser kan gives tidligt og med et forebyggende sigte, men kan også gives sideløbende med habiliterende indsatser, hvormed der fokuseres på at støtte borgeren i at vedligeholde borgerens eksisterende funktionsniveau. En rehabiliterende indsats kan således iværksættes for både borgere med lettere problematikker og for borgere med betydelig og varig nedsat funktionsevne.

Med rehabiliteringsbegrebet følger et øget fokus på at skabe og sikre flow i de indsatser, som sættes i værk. En forudsætning herfor er, at myndighedsfunktionen ud fra borgerens behov opstiller præcise mål for indsatsen, sikrer løbende opfølgning i dialog med borgeren og udfører samt dokumenterer og evaluerer de bevilligede indsatser. Som følge af aftalen om revision af servicelovens voksenbestemmelser vil servicelovens formålsbestemmelser pr. 1. januar 2018 blive ændret, således at der bl.a. kommer øget vægt på rehabilitering og inklusion i samfundet, *jf. afsnit 3.1.1.*

Det rehabiliterende fokus kan tænkes ind både før og efter, at borgeren eventuelt visiteres til en ydelse efter serviceloven. Før borgeren eventuelt visiteres til en ydelse, kan iværksættes forebyggende indsatser, eller borgeren kan modtage en indsats nederst på "indsatstrappen", *jf. afsnit 3.2.1.* Efter borgeren er visiteret til en indsats, kommer det rehabiliterende fokus bl.a. til udtryk ved hyppig opfølgning sammen med borgeren på det fastsatte mål for borgeren og ved tæt dialog med udfører enten i egen kommune eller i opholdskommune, *jf. afsnit 3.1.3, afsnit 3.1.4 og afsnit 3.1.5*

#### 3.1.1. SÆT MÅLRETTET IND MED TIDLIGE FOREBYGGENDE INDSATSER

I flere kommuner er der et stigende fokus på at sætte målrettet ind med tidlige og forebyggende indsatser, så borgerens vanskeligheder afhjælpes, inden de vokser sig store og udgiftstunge. Dette gælder både for borgere, som søger hjælp og støtte til at håndtere lettere og sværere problematikker i hverdagen.

Med tidlige og forebyggende indsatser rettes fokus på borgerens egne ressourcer. Formålet er at understøtte borgerens håndtering og mestring af egen situation og at genskabe eller etablere sociale netværk. Det giver borgeren mulighed for at leve et så selvstændigt og meningsfuldt liv som muligt med mindst mulig eller ingen støtte. Udgangspunktet er borgernes ressourcer og borgerens egne mål og ønsker.

Flere kommuner har sammen med borgerne opnået gode resultater for borgerens progression og er dermed lykkedes med at sætte tidligt ind med indsatser med et forebyggende sigte, der kan dæmme op for, at problemerne vokser og bliver udgiftstunge. Kommunerne forventer således også økonomiske gevinster heraf. Et eksempel er etableringen af såkaldte *fremskudte enheder*, der fungerer som samlet indgang til voksensocialområdet. Her kan borgeren, som eksemplet fra Esbjerg Kommune viser, *jf. boks 3.1*, tilbydes råd og vejledning samt tidsafgrænsede forløb med fokus på at aktivere borgerens egne ressourcer.





### Boks 3.1. Case 1: Fremskudt rådgivning i Esbjerg Kommune

Esbjerg Kommune oplever en stigning i antallet af borgere med lettere problematikker. For at imødekomme udviklingen har kommunen oprettet et afklaringsteam, der fungerer som fremskudt rådgivning og indgang til voksenområdet. Målet er at møde borgeren tidligt og forebygge, at borgeren får behov for mere indgribende og udgiftstunge indsatser.

#### Beskrivelse

Team Rådgivning og Afklaring i Esbjerg Kommune er et afklaringsteam, som modtager alle nye borgere, og som iværksætter afklaringsforløb for at afdække støttebehovet hos den enkelte borger. Teamet har medarbejdere fra både myndighed og udfører.

Afklaringsteamet har til huse i Kraftcentret, som er et SEL § 79-tilbud, hvor der kan iværksættes eller gives tilskud med aktiverende og forebyggende sigte til borgere med psykosociale problemstillinger, senhjærnskeade, lettere udviklingshæmning eller misbrug. Formålet med tilbuddet er at understøtte, at borgerne så vidt muligt bliver inkluderet i samfundet. Afklaringsteamet vurderer, om borgerens behov kan imødekommes gennem et forebyggende tilbud fra Kraftcentret, eller om borgeren er i målgruppen for og skal visiteres til et mere omfattende tilbud. Typisk gennemfører teamet 3-4 samtaler med borgeren for at afklare behovet. Teamet begyndte som en stationær funktion, hvor borgerne skulle henvende sig på adressen, men der er nu også etableret en udkørende funktion.

Når det vurderes, at borgeren kan have gavn af en forebyggende indsats, udarbejder Kraftcentret en plan med borgeren, der sigter mod, at borgeren bliver mest mulig selvhjulpne gennem indsatser i regi af Kraftcentret. Indsatserne i Kraftcentret kan enten være individuelle forløb eller gruppeforløb. Andre borgere kan nøjes med de afklarende og rådgivende samtaler og bliver ad den vej hurtigt hjulpet videre.

#### Effekt

Den fremskudte rådgivning har styrket den forebyggende indsats og dermed, at borgere med lettere problemstillinger gennem få samtaler/kortere forløb har modtaget en indsats, som har bidraget til at afhjælpe deres problemstillinger, inden de udvikler sig til større problemer. De økonomiske konsekvenser af den etablerede funktion er ikke opgjort, men det er kommunens klare opfattelse, at indsatsen har en positiv effekt i forhold til tilgangen til området. Det har ikke været muligt at identificere en egentlig business case for arbejdet med fremskudt rådgivning, herunder evt. investeringsudgifter forbundet med opnormering eller udgifter som følge af en udvidelse af målgruppen for indsatser.

#### Forudsætninger

Team Rådgivning og Afklaring startede som et team uden myndighedsfunktion. På baggrund af erfaringerne med afklaringsteamet blev det besluttet, at også myndighed skulle være repræsenteret, da udfører ikke i alle tilfælde kunne afklare det sammenhængende behov hos borgeren. Der lægges dog fortsat vægt på, at Team Rådgivning og Afklaring er placeret adskilt fra den øvrige myndighed for at understrege det forebyggende perspektiv.



De fremskudte rådgivningsenheder kan rumme såvel lovgivningsbestemte tilbud som forebyggende initiativer og frivillig indsats. Der kan være et stort potentiale ved, at kommunerne som et supplement til den kommunale indsats samarbejder og koordinerer med de kompetencer og muligheder, som den frivillige sektor kan levere i form af forebyggende indsatser, samværstilbud i form af netværksgrupper, klubtilbud mv. Et eksempel herpå er "Din Indgang" i Fredericia Kommune, der er en såkaldt fremskudt rådgivningsenhed, der bl.a. gør brug af frivillige tilbud, *jf. boks 3.2.*

#### Boks 3.2. Case 2: Din Indgang i Fredericia Kommune

Fredericia Kommune har oplevet en tilvækst i henvendelser fra borgere med lettere problematikker. Derfor har kommunen etableret en ny indgang for de borgere, som ikke umiddelbart er omfattet af målgruppen for ydelser efter serviceloven, og hvor kommunen gennem en tidlig og forebyggende indsats kan imødegå, at borgernes problematikker udvikler sig til at blive mere omfattende. Den nye indgang rummer både lovgivningsbestemte tilbud og forebyggende og frivillig initiativer som selvhjælpsgrupper, undervisning mv.

##### Beskrivelse:

Fredericia Kommune har siden 2016 sat fokus på den tidlige og forebyggende indsats i forhold til borgere med lette og afgrænsede udfordringer. Kommunen har etableret "Din Indgang", der er et "før-tilbud", hvor borgeren modtager forebyggende og frivillige indsatser, der ikke er bevilliget efter servicelovens paragraffer

Målgruppen for Din Indgang er borgere, hvis problematikker kan afhjælpes i så betydelig grad, at de efter 20 uger behøver enten ingen eller mindre hjælp. Borgere med mere omfattende problematikker, hvor der ikke kan forventes en forandring i løbet af 20 uger, guides til myndighedsfunktionen, som bevilliger ordinære ydelser efter serviceloven.

I Din Indgang er det muligt for borgeren at møde op efter behov. Afhængig af borgerens situation guides han/hun videre til en indledende samtale, hvor borgeren mødes med to kommunale guider. Den indledende samtale er en åben dialog om borgernes liv, oplevede udfordringer, drømme og de muligheder, som Din Indgang kan give ham eller hende. Tanken med samtalen er, at borgeren på baggrund af sin fortælling bliver præsenteret for relevante aktiviteter og herefter coaches til at finde en god kombination af aktiviteter, som vil være værdiskabende på kort sigt.

I den indledende guidesamtale har den ene guide en myndighedsrolle og skal formelt sikre borgerens retssikkerhed og efterfølgende dokumentere mødet. Den anden guide har en udførerrolle og arbejder med aktiviteter i Din Indgang. Der kan fx vælges mellem frivillige aktiviteter, netværksaktiviteter, træningsaktiviteter, velfærdsteknologi, individuelle coachende samtaler og mv. For at understøtte borgerens ejerskab til forløbet kan borgeren frit vælge mellem de frivillige tilbud, op til tre kommunalt faciliterede tilbud og seks coachende tilbud. Effekten vurderes løbende, og indsatserne tilpasses med fokus på, at borgeren når sine mål.

##### Effekt

I det første halve år, hvor Din Indgang har været i drift, har der været ca. 600 henvendelser. Ud af de 600 henvendelser har ca. 250 borgere kunne hjælpes øjeblikkeligt uden yderligere støtte. 109 borgere har indgået i et forløb af maksimalt 20 ugers varighed og med en omkostning på ca. 60.000 kr. per borger. 45 ud af de 109 borgere har på opgørelses tidspunktet afsluttet deres forløb. Kun 2 ud af de 45 har efterfølgende modtaget ordinære indsatser (fx SEL § 85). 20 borgere svarende til 16-18 pct. af alle nye borgere er efter opstarten af Din Indgang gået uden om indgangen og direkte ind i de almindelige tilbud. I samme periode er antallet af borgere, som modtager § 85-støtte faldet, ligesom der er sket et fald i henvendelser til kommunens øvrige akuttilbud. Det har ikke været muligt at identificere en egentlig business case for arbejdet med fremskudt rådgivning, herunder evt. investeringsudgifter forbundet med opnormering eller udgifter som følge af en udvidelse af målgruppen for indsatser.

##### Forudsætninger

Din Indgang er en anderledes og forebyggende måde at tilgå borgeren og dennes problemstillinger på. At arbejde på denne måde forudsætter, at medarbejderne får de nødvendige kompetencer i forhold til tværgående samarbejde. Fredericia Kommune har investeret i kompetenceudvikling for at kunne levere denne forebyggende indsats.

Som led i den forebyggende indsats er der mange måder at samarbejde med frivillige på. Kommunen kan indgå en samarbejdsaftale med det lokale frivillighedscenter eller relevante organisationer på området, ligesom kommunerne selv kan organisere frivillige.

Som følge af aftalen om revision af servicelovens voksenbestemmelser får kommunerne pr. 1. januar 2018 nye muligheder for at sætte ind med tidlige, forebyggende indsatser på et tidspunkt, hvor der ikke er tale om, at borgeren er berettiget til visiterede ydelser efter serviceloven. Samtidig får kommunerne i endnu højere grad end i dag mulighed for at samarbejde med de kompetencer og muligheder, som den frivillige sektor kan levere i forhold til forebyggelse, *jf. boks 3.3.*

### 3.1.2. IVÆRKSÆT EN INDSATS, DER BIDRAGER TIL AT SKABE PROGRESSION FOR BORGEREN

For at sikre, at der iværksættes den indsats, som bedst muligt understøtter borgerens udviklingspotentialer og dermed skabe flow i indsatsen for borgeren, skal myndighedsfunktionen have et samlet overblik over, hvordan de forskellige indsatser til rådighed for kommunen kan bidrage hertil. Det kan bl.a. ske med inspiration fra Sverigesmodellen, som allerede bruges af mange kommuner på børneområdet. Med Sverigesmodellen synliggøres det med afsæt i en "indsatstrappe", hvordan man sikrer borgeren den mindst muligt indgribende indsats, der matcher borgerens behov, ligesom den synliggør, hvordan indsatserne skal bidrage til, at borgerens støttebehov mindskes.

### Boks 3.3. Nye muligheder for en tidlig og forebyggende indsats som følge af revision af serviceloven

- Udvidelse og tydeliggørelse af kommunernes mulighed for at sætte ind med tidlig forebyggende indsats. Der gives bedre muligheder for at etablere og anvende gruppebaserede tilbud om hjælp og støtte. Ligeledes gives der mulighed for at iværksætte individuelle tilbud om socialpædagogisk hjælp og støtte i en tidsbegrænset periode, fx op til seks måneder.
- Udbygget samarbejde med civilsamfundet. Kommunernes mulighed for at tilrettelægge den mest hensigtsmæssige opgaveløsning i den lokale kontekst tydeliggøres. Således tydeliggøres kommunernes mulighed for at tilbyde borgere en indsats, der leveres af eller i samarbejde med frivillige som led i den kommunale indsats efter serviceloven. Den frivillige indsats kan eksempelvis være et gruppebaseret tilbud eller en indsats i forbindelse med aktivitets- og samværstilbud, der omhandler oplæring af sociale færdigheder eller netværksdannelse. Det tydeliggøres endvidere, at kommunen kan tilbyde borgere en frivillig indsats, hvis en borger har været gennem et behandlingsforløb. Den frivillige indsats kan leveres som støtte for borgeren, når forløbet ophører. Det kan f.eks. være efter et forløb på et botilbud eller i psykiatrien.

Den frivillige indsats er et supplement til den fagprofessionelle indsats og ændrer ikke på det serviceniveau, der følger af den kommunale serviceforpligtelse. Kommunen er således fortsat forpligtet til at yde den nødvendige bistand og støtte efter serviceloven til de borgere, som måtte have brug herfor.

- Mulighed for tildeling af hjælpemidler og forbrugsgoder i en kortere tidsbegrænset periode. Kommunerne får mulighed for at vælge at dispensere fra det krav om varig funktionsnedsættelse, der i dag findes i bestemmelserne om hjælpemidler og forbrugsgoder, i en kortere tidsafgrænset periode – typisk en revalideringsperiode, hvor borgeren via et hjælpemiddel eller forbrugsgode nemmere kan opretholde forbindelsen til arbejdsmarkedet, uddannelsessystemet mv.
- Sociale akuttillbud. Der etableres hjemmel for kommunerne til at kunne oprette og drive sociale akuttillbud som led i kommunernes indsats over for borgere med en psykisk lidelse.

Indsatstrappen kan benyttes som et værktøj til at styrke forebyggende tiltag og samarbejdet med frivillige indsatser, jf. ovenstående afsnit. Det kan også bruges til at skabe en bedre sammenhæng til indsatser på andre fagområder, jf. afsnit 3.3.1.

Et eksempel på brugen af insatstrappen er Kolding Kommune, hvor man med inspiration fra børne- og ungeområdet har udarbejdet en insatstrappe for indsatserne på voksenområdet, der også indbefatter indsatser på beskæftigelsesområdet og det boligsociale område, jf. boks 3.4.

#### Boks 3.4. Case 3: Indsatstrappe som afsæt for afklaringsteam i Kolding Kommune

Kolding Kommune har med inspiration fra børne- og ungeområdet udarbejdet en insatstrappe for de indsatser, som voksenområdet myndighed kan henvise/visitere til. Indsatstrappen er en illustrativ fremstilling af, hvor indgribende de forskellige indsatser er. Målet er, at myndighed gennem udredning kan tydeliggøre indsatstyngden for borgerne således, at en handleplan kan tydeliggøre, hvilken progression "ned ad insatstrappen" der forventes. Indsatstrappen sikrer et fælles sprog og tydelighed i forhold til prioritering og retning i myndighed og udførers arbejde.

##### Beskrivelse

Indsatstrappen er opbygget i fem trappetrin

1. Generelle forebyggende tiltag uden visitation
2. Forebyggende tiltag med visitation
3. Hjemmebaserede indsatser
4. Midlertidig botræning
5. Varig eller længerevarende botræning

Indsatstrappen i Kolding Kommune indeholder og synliggør de mange forebyggende og mindre indgribende indsatser, som civilsamfundet rummer. Åbne sociale netværk, frivillige organisationer, foreningslivet samt øvrige uvisiterede tilbud synliggøres som potentielle forebyggende indsatser. Øvrige generelle forebyggende tiltag, som også synliggøres, er fx den boligsociale indsats og den beskæftigelsesrettede indsats mv., herunder fleksjob, mentorordninger, gældsrådgivning eller vejledningsforløb efter SEL § 12. Herefter følger de mere indgribende og traditionelle indsatser, som fordeler sig på de øvrige fire trappetrin, og som ender på trin fem i længerevarende botilbud.

Kolding Kommune har – som led i arbejdet med insatstrappen – etableret et afklaringsteam, som modtager og afklarer alle nye henvendelser. De varetager samtidig råd- og vejledningssamtaler samt udarbejder de nødvendige VUM-udredninger som afsæt for at vurdere, hvorvidt borgeren er inden for eller uden for den definerede personkreds for en kommunal indsats. Teamet har samtidig formelle samarbejdsrelationer til Jobcenter Kolding for at sikre, at dobbeltindsatser ikke finder sted eller som minimum er koordineret i forhold til borgerens plan.

##### Effekter

Der er ikke gennemført en egentlig økonomisk effektivvurdering af tiltaget i Kolding Kommune. Kommunen oplever dog, at insatstrappen skaber en fælles referenceramme for det socialfaglige arbejde blandt rådgiverne, og at insatstrappens synlighed er forudsætningen for, at deres afklaringsteam og rådgiverne generelt kan iværksætte en række forebyggende og tidlige indsatser for at imødegå stigningen i antallet af borgere med lettere problematikker. Indsatstrappen har således ført til et andet og mindre indgribende "visitationsmønster" blandt rådgiverne.

##### Forudsætninger

Den største nye opgave (og gevinsten) for Kolding Kommune i arbejdet med insatstrappen ligger i mobilisering og dialog med de civilsamfunds- og foreningsaktører, som står for de uvisiterede tilbud. Det kræver kompetencer og ressourcer at drive og understøtte samarbejdet.

Anm.: 1) Voksenudredningsmetoden (VUM)

### 3.1.3. FØLG OP PÅ, OM INDSATSEN FORTSAT ER DEN RETTE

Efter borgeren er visiteret til en indsats, kommer det rehabiliterende fokus til udtryk ved hyppig opfølgning sammen med borgeren på de iværksatte indsatser og de fastsatte mål herfor. Mange kommuner har gennem længere tid arbejdet med opfølgning og re-visitation. Hvor fokus tidligere har været på kompensation og tilpasning af indsatsen til borgerens ændrede behov, er der i de senere år kommet et stærkere fokus på at skabe progression for den enkelte borger gennem blandt andet flow i indsatserne.

Kommunen kan ved brug af løbende opfølgning sikre sig, at hjælpen til stadighed opfylder sit formål. Kommunen kan endvidere træffe fornyet afgørelse (revisitation) om omfanget og arten af hjælpen til borgeren, hvis borgerens behov har ændret sig, eller hvis formålet med indsatsen er opfyldt. Det gælder både i de tilfælde, hvor borgerens tilstand er forværret, således at der er behov for yderligere hjælp, og i de tilfælde, hvor indsatsen har været virksom, og borgeren derfor ikke eller kun i mindre omfang har behov for hjælp og støtte. Hvis borgerens behov ikke har ændret sig, men kommunen ved opfølgning konstaterer, at den iværksatte hjælp ikke opfylder sit formål om at støtte borgeren til større selvhjulpenhed, kan kommunen i mange tilfælde stoppe ydelsen. Kommunen kan dog ikke stoppe ydelsen uden at sætte anden hjælp og støtte i stedet, som vurderes at kunne imødekomme borgerens behov.

Kommunernes arbejde med at sikre løbende opfølgning og re-visitation er med til at sikre en bedre budgetoverholdelse. Når den iværksatte hjælp medvirker til at skabe progression for borgeren, vil borgeren således ikke i samme grad som tidligere have behov for lige så indgribende og dyre indsatser. Pligten til at sikre løbende opfølgning på hjælp efter service-loven er således et vigtigt styringsredskab i forhold til at sikre virksomme og omkostningseffektive indsatser, og hyppig opfølgning kan være en god investering for kommunen. Et eksempel herpå er det systematiske arbejde med re-visitation af borgere på socialområdet, som er gennemført i Frederiksberg Kommune inden for de seneste år, *jf. boks 3.5*.

#### Boks 3.5. Case 4: Revisitation som styringsværktøj i Frederiksberg Kommune

I 2014 re-visiterede Frederiksberg Kommune alle borgere, der modtog indsatser efter SEL §§ 85, 103, 104, 107 og 108. Områderne blev valgt på baggrund af deres udgiftstyngede. Man har endvidere i 2017 påbegyndt en re-visitation af SEL §§ 100 og 96.

##### Beskrivelse

Baggrunden for, at Frederiksberg Kommune valgte at gennemføre en re-visitationsproces, var, at re-visitationen skulle bidrage til at skabe et bedre fundament for den fremadrettede visitation i kommunen bl.a. ved at styrke fagligheden i visitationen. Derudover var der en forventning om et økonomisk provenue ved at re-visitere borgere til mindre indgribende indsatstyper, der bedre matchede deres behov.

Processen forventedes i begyndelsen at tage ca. et halvt år, men i praksis endte den med at tage næsten et helt år, hvor man det første halve år prioriterede en meget stor del af afdelingens ressourcer til opgaven. I denne periode var alle medarbejdere i myndigheden beskæftiget med at re-visitere alle borgere på de før angivne områder. Fremgangsmåden var bl.a., at man tog ud og besøgte den enkelte borger og sammen med udførerne gennemgik de indsatser, borgeren modtog, samt blev opdateret på borgere-ns funktionsniveau.

Kommunens visitationsudvalg blev brugt til at sikre en fælles tilgang og vurdering på tværs af sagerne. På området for SEL § 85 (socialpædagogisk bistand) gennemgik visitationsudvalget hver enkelt borger, mens man på andre områder behandlede mere principielle sager.

##### Effekt

Der foreligger ikke en egentlig evaluering af re-visitationsprocessen, men kommunen vurderer, at de dels har oplevet en faglig effekt i form af, at alle sagerne efter re-visitationen hviler på et bedre, mere opdateret beslutningsgrundlag, og dels en økonomisk effekt. Den økonomiske gevinst er bl.a. realiseret ved om-lægning af indsatser samt et bedre grundlag for prisaftaler. Overordnet set har re-visitationen medvirket til, at man de seneste år i Frederiksberg Kommune har kunnet holde udgiftskurven stabil.

##### Forudsætninger

En re-visitation af den størrelsesorden, som Frederiksberg Kommune gennemgik, optager en betydelig mængde medarbejderressourcer. Det er derfor afgørende, at processen planlægges og styres nøje, så der ligger en klar plan for, hvordan processen håndteres.





Ved opfølgning og reevaluation for *afgørelser om botilbud* gælder særlige regler. Kommunen kan således kun træffe afgørelse om at opsige en borger fra et § 107-tilbud, når formålet med opholdet er opfyldt, og hvis den pågældende kan klare sig uden den støtte, som ydes i den midlertidige boform, og derfor skal tilbage til sin oprindelige bolig.

Derudover kan kommunen, hvis det i forbindelse med et afklaringsforløb bliver tydeligt, at borgeren har et varigt behov for en boform efter den sociale lovgivning, træffe afgørelse om reevaluation, således at borgeren flyttes fra § 107-tilbuddet til et længerevarende botilbud, f.eks. et længerevarende botilbud efter servicelovens § 108. Hvis borgeren modsætter sig flytningen eller mangler evnen til at give et informeret samtykke, gælder magtanvendelsesreglerne i serviceloven, *jf. Ankestyrelsens principafgørelse C-20-07*.

Borgere i længerevarende botilbud efter servicelovens § 108 kan kun flyttes uden samtykke, såfremt magtanvendelsesreglerne i servicelovens § 129 iagttages, medmindre borgeren ikke længere vurderes at være indenfor målgruppen for et § 108-tilbud. Dette er begrundet i hensynet til borgerens retssikkerhed.

Mange kommuner ønsker mulighed for en øget fleksibilitet i anvendelsen af botilbud og plejeboliger for herved at undgå, at boligerne ikke udnyttes optimalt for de borgere, der kan profitere af tilbuddet. Der kan være tale om borgere, hvis tilstand er forværret, og hvis behov derfor er ændret, så de f.eks. har fået behov for mere specialiseret støtte og pleje. Der kan også være tale om borgere, hvis tilstand er forbedret.

Den efterspurgte ændring skyldes ønsket om bedre muligheder for at kunne understøtte borgernes rehabilitering, bedre muligheder for at kunne imødekomme borgernes behov samt muligheden for bedre ressourceudnyttelse. Regeringen og KL har i forbindelse med økonomiaftalen for 2018 aftalt at arbejde for en række tiltag, der kan give kommunerne bedre mulighed for at anvende botilbud efter serviceloven og boliger efter almenboligloven mere fleksibelt, *jf. kapitel 5*.

Det er samtidig kommunens opgave at sikre, at den støtte, som en borger på et botilbud får, løbende tilpasses ændringer i borgerens funktionsniveau, *jf. også afsnit 3.4.2 om ydelsespakker*.



### 3.1.4. IVERKSÆT TÆT DIALOG MED UDFØRER OM MÅL FOR BORGERNE

Bestiller-udfører-modellen (BUM-modellen) er udbredt på det specialiserede socialområde. Det stigende fokus på rehabilitering, progression og effekt i indsatserne skærper imidlertid kravene til dialog og opfølgning mellem myndighed og udfører. Det kalder på en mere dialogbaseret BUM-model, hvor myndighed og udfører i samarbejde med borgeren har et fælles fokus på, hvilke mål der skal arbejdes med, samt hvordan der følges op og evalueres på de aftalte mål. Det gælder både internt i kommunen, hvilket omtales i dette afsnit, og ved køb af pladser i andre kommuner, regioner eller private tilbud, jf. afsnittet nedenfor.

Kommunen kan gennem løbende opfølgning og dialog sikre et hensigtsmæssigt samarbejde mellem myndighed, udfører og borger. Således vil kommunen kunne sikre, at den indsats, som fx en borger på et botilbud får, løbende tilpasses ændringer i borgerens funktionsniveau, og at den aktuelle ydelse-pakke afspejler de tilpasninger i indsatsen, som opfølgningen medfører, jf. afsnit 3.42. I Esbjerg Kommune har de udviklet en "Treklangsmodel", der skal understøtte borgerens progression via en løbende og tæt dialog mellem myndighed, udfører og borger, jf. boks 3.6.

#### Boks 3.6. Case 5: Treklangsmodellen i Esbjerg Kommune

Esbjerg Kommune har med treklangsmodellen forsøgt at skabe et struktureret samarbejde mellem myndighed, udfører og borger om borgerens progression, bl.a. ved at arbejde systematisk med udredning og handleplan.

##### Beskrivelse

Udgangspunktet i treklangsmodellen er samarbejdet mellem borger, myndighed og tilbud, hvor modellen beskriver det løbende samarbejde mellem de tre parter. Modellen anvendes altid i samarbejdet om borgeren. Samarbejdet tager udgangspunkt i et møde mellem myndighed og borger, hvor borgeren fortæller om sit eget liv og perspektiver herpå. Myndighedsfunktionen vurderer på baggrund heraf borgerens funktionsniveau, lærings- og udviklingspotentiale samt kompensationsgrad ved brug af voksenudredningsmetoden (VUM).

Myndigheden visiterer dernæst borgeren til et tilbud. Når det er aftalt, hvilket tilbud borgeren skal modtage, træder proceduren for treklangen i kraft. Treklangen fungerer som et rum for drøftelse mellem borger, myndighed og tilbud om indsatsmål samt opfølgning på disse. Opfølgningen skal sikre, at der sker en progression i borgernes udvikling.

Indledningsvis forsøgte man med opfølgning i treklangen hver tredje måned, men dette er efterfølgende justeret grundet store forskelle i progression hos forskellige målgrupper. Derfor besluttes kadencen for opfølgning nu individuelt for borgerne. Det er myndigheden, der har ansvaret for, at opfølgningen gennemføres.

##### Effekt

Modellen har styrket samarbejdet mellem myndighed og udfører, og betyder, at man er blevet bedre til at arbejde med progression via konkrete og fælles mål og delmål. Derudover er borgerne blevet mere bevidste om og inddraget i målarbejdet. Den øgede præcision betyder, at der ses en større progression i den enkelte borgers udvikling, og kommunen har en klar forventning om, at dette bidrager til at sænke indsatsniveauet og derved de samlede udgifter på området over tid.

##### Forudsætninger

Det er en forudsætning for samarbejdet, at der er en tydelig rollefordeling mellem myndighed og udfører. Det vil sige, at myndighed bestemmer det kompenserende behov og funktionsniveau, mens udfører bestemmer de pædagogiske metoder. Det er vigtigt, at kadence for opfølgning bestemmes i fællesskab, men det er samtidig vigtigt, at ansvaret for den løbende opfølgning ligger et sted. Derudover er det en forudsætning, at samarbejdet understøttes af VUM og et indikator-katalog.

Et andet eksempel findes i Frederiksberg Kommune, hvor det tætte samarbejde mellem myndighed og udfører er forankret i et fælles visitations og -opfølgingsforum baseret på grundig udredning af borgerne, *jf. boks 3.7.*

#### **Boks 3.7. Case 6: Samarbejdsmodel understøtter fokus på progression i Frederiksberg Kommune**

---

Frederiksberg Kommune har siden 2015 haft en samarbejdsmodel mellem myndighed og udfører, der sikrer en systematisk opfølgingspraksis på borgerens progression. Samarbejdet skal skabe større fleksibilitet i tilbuddene, øge den faglige viden om borgerne og sikre borgernes progression gennem en kontinuerlig opfølgning.

##### **Beskrivelse**

Grundstenen i samarbejdsmodellen i Frederiksberg Kommune er dels en fælles struktur for opfølgning, hvor myndighed og udfører afholder fælles møder, og dels en systematisk progressionsopfølgning via VUM og FKO.

Alle sager udredes ved brug af VUM, hvorefter myndighed og borger fastlægger borgerens progressionsmål. Målene overdrages til udfører, som oversætter dem til en pædagogisk handleplan. Udfører scorer herefter borgeren via FKO og opdaterer kvartalsvist status for borgerens progression. Ved forventet progression afholdes opfølgingsmøder halvårligt for korterevarende tilbud og årligt for længerevarende tilbud. Hvis progressionen af den ene eller anden grund ikke forløber som planlagt, kan opfølgingsperioden tilrettelægges fleksibelt efter behov.

Progressionsmålingerne af borgerne bruges på den løbende visitations-, opfølgings- og revisitationsmøder mellem myndighed og udfører. Møderne afholdes hver anden uge med deltagelse af to ledere fra udførerdelen og to ledere fra myndighedsdelen, en person fra økonomifunktionen, socialchefen samt relevante sagsbehandlere. På møderne drøftes både nye borgere og de borgere, der allerede modtager indsatser.

Den kontinuerlige opfølgning på borgernes progression, hvor myndighed og udfører i fællesskab har fokus på, hvad der er den bedste og billigste løsning til borgeren, bidrager til økonomisk styring på socialområdet via tæt faglig dialog. Derudover skaber samarbejdet en større fleksibilitet og innovation i de tilbud, som man kan tilbyde borgeren. Erfaringen er, at det tætte samarbejde bidrager til at nytænke indsatserne til fordel for borgerne.

##### **Effekt**

Samarbejdsmodellen har skabt grundlag for en mere målrettet og fleksibel indsats for den enkelte borger via et tættere samarbejde mellem myndighed og udfører. Modellen har yderligere forbedret mulighederne for revisitation, så borgerne løbende kan tilbydes indsatser, som er bedre afstemt med deres reelle behov. Kommunen vurderer på den baggrund, at modellen har skabt en bedre styring af udgifterne på området.

##### **Forudsætninger**

Det tætte samarbejde og den systematiske brug af VUM og FKO er hinandens forudsætninger. Koblingen har haft succes med at skabe et system, hvor myndighed og udfører er gensidigt afhængige af, at der formuleres klare mål og progressionsmålinger, som kan bruges til opfølgning i sagerne.

### 3.1.5. OPNÅ EFFEKTIV KØB AF EKSTERNE PLADSER Gennem forhandling og dialog

Kommunerne køber i vid udstrækning ydelser og pladser i andre kommuner, regioner og hos private tilbud. Herved er samarbejdet mellem myndighed og udfører relevant ikke kun inden for kommunen, men også på tværs af kommunegrænser. Mange kommuner har reduceret omkostningerne ved at hjemtage borgere eller genforhandle priser. I dag er samarbejdet og relationen mellem myndighed og de eksterne tilbud på vej ind i en ny fase, hvor der i høj grad også er fokus på målet for indsatsen, samt hvor dialog og afstemte forventninger til borgerens eventuelle progression er i højsædet i forhold til dette.

En grundig udredning og løbende opfølgning er udgangspunktet for denne dialog og forventningsafstemning. Dette vil sikre mere afstemte og opdaterede sager og ydelser for borgere i eksterne tilbud samt medvirke til, at myndighed og leverandørs forventninger til forholdet mellem borgerens behov, tilbuddets indhold og kvalitet samt pris er afstemte. Udviklingen i samarbejdet mellem køber- og sælgerkommuner er uddybet i boks 3.8.

#### Boks 3.8. Case 7: Styring via strategisk køb og salg af pladser

Langt de fleste kommuner er både køber- og sælgerkommuner på socialområdet. Derfor er det relevant at udvikle værktøjer, der kan understøtte, at køber- og sælgerkommune i fællesskab kan sikre det rette match mellem indhold, kvalitet og pris ved køb og salg af sociale ydelser på tværs af kommunegrænser. Tidligere valgte mange kommuner i høj grad at hjemtage eller genforhandle priserne for borgere i eksterne tilbud. Flere af disse lokale initiativer var iværksat med henblik på at reducere omkostningerne til borgere i eksterne tilbud eller forhandle sig til bedre match mellem indhold, kvalitet og pris. Nedenfor er angivet to eksempler på lokale processer, hvor køb og salg af pladser har været omdrejningspunktet.

- Frederiksberg Kommune har gennemført en større hjemtagingsstrategi, så det i dag er ca. 54 pct. af alle sager, der kan varetages i interne tilbud. Hjemtagingsstrategien blev kombineret med en etablering af "fleksible" botilbudspladser, hvor det er muligt fleksibelt at tilpasse den sociale indsats til borgeren i tilfælde af forbedring/forværring. Frem mod 2020 har man endvidere en plan om at udbygge kapaciteten af pladser i kommunen, hvor op mod 66 pct. af borgerne vil modtage tilbud i kommunen.
- I Fredericia Kommune har to sagsbehandlere realiseret 11 mio. kr. ved at tage dialogen med eksterne tilbud om de borgere, Fredericia Kommune har boende.

### 3.2. VISITATIONEN: DEN BEDSTE OG BILLIGSTE INDSATS TIL BORGEREN

Når borgeren visiteres til en ydelse, skal myndigheden ud fra en udredning afveje en række kriterier op imod hinanden og på den baggrund træffe en afgørelse om, hvilken ydelse borgeren skal tildeles. I en styringsmæssig sammenhæng er det vigtigt at fastslå, at kommunen i visitationen skal inddrage økonomiske hensyn, samt at kommunen i mange tilfælde har vide rammer for at foretage et skøn.

Mange kommuner oplever, at det kan være vanskeligt at opnå bedre styring af udgifterne i forbindelse med visitationen, og at styringsrummet er begrænset. I dette afsnit sættes fokus på styringsværktøjer og styringsrummet i sammenhæng med visitationen.

For samlet set at opnå bedre styring i forbindelse med visitationen til ydelser i de konkrete sager, kræver det, at der generelt i sagerne er et godt oplyst grundlag at træffe beslutningen ud fra, *jf. afsnit 3.2.1*, at myndigheden kender og inddrager både faglige og økonomiske kriterier i afgørelsen, *jf. afsnit 3.2.2*, samt at myndigheden kender og benytter sig af de forholdsvis vide rammer, der er for at foretage et skøn i den enkelte sag, *jf. afsnit 3.2.3*. De overordnede rammer for visitationen er endvidere fastlagt i kommunens generelle serviceniveau og budget, *jf. afsnit 3.1.4*.

I de seneste år har dialogen om de borgere, der bor i eksterne tilbud ændret sig. I dag er samarbejdet om borgere i eksterne tilbud blevet mere partnerskabsorienteret, og der er kommet større fokus på at sikre en konstruktiv forhandlingskultur samt en løbende og tæt dialog om sammenhængen mellem borgernes behov, de valgte indsatser og prisen herfor. Flere kommuner har integreret arbejdet med køb og salg i den almene sagsbehandlergruppe og har gjort arbejdet med at sikre matchet mellem borgernes behov, indsatsernes indhold og pris herfor til en fælles faglig udfordring. Samtidig har formen for samarbejdet mellem den enkelte myndighed og tilbuddet ændret sig til et mere dialogpræget samarbejde baseret på aktuelle udredninger, formulerede SMART-mål samt afstemte forventninger til den enkelte borgers eventuelle progression.

#### Effekter

Der findes mange eksempler på, at den enkelte kommune har høstet en økonomisk gevinst ved at gennemføre "forhandlinger" eller hjemtage borgere til lokale tilbud, *jf. eksemplerne fra Fredericia og Frederiksberg Kommune*. Den nye form for samarbejde mellem myndighed og de eksterne tilbud forventes over tid at sikre mere afstemte og opdaterede borgersager i forbindelse med borgerne i de eksterne tilbud og herigennem at forebygge, at forventninger til forholdet mellem borgerens behov, indsatsernes indhold og kvalitet og pris ikke er afstemte.



#### 3.2.1. EN SYSTEMATISK UDREDNING SOM GRUNDLAG FOR VISITATIONEN

Kommunerne arbejder i vidt omfang med at sikre systematisk udredning og udarbejdelse af handleplan for borgere ved brug af f.eks. Voksenudredningsmetoden (VUM) eller lignende systematiske udredningsmetoder. En grundig udredning og handleplan er afgørende for, at der kan træffes afgørelse om en eller flere indsatser eller ydelser, der samlet set opfylder borgerens behov, hverken mere eller mindre.

En grundig udredning og udarbejdelse af handleplan er udgangspunktet for, at der efterfølgende kan igangsættes en helhedsorienteret og sammenhængende indsats ud fra en konkret stillingtagen til, hvad indsatsen skal indeholde og dens omfang, mål for den samlede indsats, tidsperspektiv for indsatsen samt opfølgning og effektdokumentation. Dette er forhold, som alle er centrale for den samlede styring.

I dialogen med borgeren om den indsats, borgeren tilbydes, og i forbindelse med en evt. ankesag vil det endvidere være vigtigt, at kommunalbestyrelsen kan dokumentere, at sagen er tilstrækkeligt oplyst. Systematisk brug af udredning og handleplan vil således kunne medvirke til at sikre, at kommunalbestyrelsen kan dokumentere sagens forløb både over for borgeren og over for administrative klageinstanser og domstole. Et eksempel på, hvordan et struktureret arbejde med udredning og handleplan understøtter, at kommunerne kan arbejde med mål og opfølgning på effekten, findes i Høje Taastrup Kommune, *jf. boks 3.9.*

#### Boks 3.9. Case 8: Mål for indsatserne og opfølgning på effekt i Høje Taastrup Kommune

I Høje Taastrup Kommune har man som led i en langsigtet faglig omstilling på voksensocialområdet igangsat et arbejde med dokumentation og opfølgning på effekter af indsatserne til den enkelte borger, der er baseret på et struktureret arbejde med udredning og handleplan. Formålet er at opnå en øget effekt af de social indsatser, der sættes i værk, og herved få en mere styrbar økonomi på området.

##### Beskrivelse

I Høje Taastrup Kommune har man vedtaget en politisk strategi, som skal sikre en langsigtet omstilling af det specialiserede voksensocialområde mod mere progression og effekt i indsatserne for den enkelte borger. Kernen i omstillingen er et øget fokus på progression og dokumentation på borgerniveau, baseret på struktureret arbejde med udredning og handleplan.

Et centralt element i kommunens omstilling har været arbejdet med at sætte konkrete og målbare mål for den enkelte borger og løbende følge op herpå. Konkret har kommunen sat et krav om, at der for hver enkelt borger i samarbejde mellem myndighed og udfører opstilles maks 2-3 tidsafgrænsede mål og tilhørende delmål, der følger SMART-modellen. Der er et særligt fokus på at sikre borgerens motivation i målarbejdet, og målene sættes derfor langt hen ad vejen i samarbejde med den enkelte borger. Målene opstilles i borgernes handleplaner og er baseret på en struktureret udredning af borgerne.

Til at understøtte arbejdet med målsætningerne har kommunen arbejdet med at sikre en tættere integration mellem myndighed og udfører, herunder ved etableringen af et fælles sporg på tværs samt tydelige arbejdsgange, der sikrer en klar ansvars- og rollefordeling og et godt grundlag for dialog.

For at sikre en reel effekt af de opstillede mål og understøtte progression for den enkelte borger har kommunen endvidere arbejdet intensivt med at sikre løbende opfølgning på mål og delmål. Dette sikres via udviklingen af en systematisk og ensartet dokumentation, som er tilgængelig for såvel myndighed som udfører. Dokumentation er IT-understøttet, og dermed sikres søgbar data på progression for den enkelte borger. Ifølge kommunen giver data et afsæt for at drøfte, om og hvorfor man er lykkedes/ikke lykkedes med en given indsats.

##### Effekt

Høje Taastrup Kommune har som en del af deres langsigtede strategi sat et mål om at reducere udgifterne med 13 mio. kr. årligt fra 2020. Fra 2014, hvor strategien blev søsat, til 2016 har kommunen realiseret en årlig effekt på 6,2 mio. kr. Besparselsen skyldes, at det er lykkedes at skabe progression for en række borgere, som er flyttet fra mere indgribende bomiljøer til selvstændig bolig med støtte eller fra beskyttet beskæftigelse til beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked med støtte.

##### Forudsætninger

Nøglen til succes i Høje Taastrup Kommune har været den grundige forberedelse samt fokus på implementering fra dag 1. Med henblik på at understøtte implementeringen har kommunen bl.a. gennemført et omfattende kompetenceudviklingsindsats for godt 250 ledere og medarbejdere samt foretaget tilpasninger af deres IT-systemer.

Som grundlag for udredning og handleplan samt den efterfølgende dialog mellem myndighed og udfører i deres arbejde med opfølgning og progressionsmålinger kan der også gøres brug af IT-systemer. Et eksempel herpå findes i Ringkøbing-Skjern Kommune, hvor man har etableret et IT-system, der kan understøtte dialogen mellem myndighed og udfører om borgerens progression, jf. boks 3.10.

### Boks 3.10. Case 9: IT-understøttelse af samarbejdet mellem myndighed og udfører i Ringkøbing-Skjern Kommune

Ringkøbing-Skjern Kommune har etableret et IT-system, der kan understøtte dialog mellem myndighed og tilbud i deres arbejde med opfølgning og progressionsmålinger. IT-understøttelsen bidrager positivt til et struktureret samarbejde mellem myndighed og udfører om borgerens progression.

#### Beskrivelse

Ringkøbing-Skjern Kommune har siden 2014 arbejdet med en integreret it-understøttelse af hele sagsgangen fra sagsåbning til opfølgning. Som en del af den it-understøttede sagsgang foregår der en løbende progressionsmåling via dokumentationsredskabet Faglige Kvalitetsoplysninger (FKO). I det integrerede system indføres både indsatsmål, funktionsvurderinger og progressionsstatus, som udgør et fundament for den løbende dialog mellem myndighed og udfører om borgerens progression.

Konkret fungerer det således, at borgerens funktionsniveau vurderes af myndighed i forhold til de indsatsformål, som beskrives i handleplanen. Myndighed fastsætter samtidig en forventet progression frem mod den kommende opfølgning. Udfører arbejder derefter i samme system, hvor de formulerer de pædagogiske delmål og løbende scorer borgeren i forhold til de indsatsformål, der er beskrevet i handleplanen. Denne progressionsscore bruges af udfører som forberedelse til opfølgningssædlerne, hvor det fælles it-system sikrer tydelighed om, hvorvidt borgeren har opnået den forventede progression siden seneste opfølgning.

#### Effekt

IT-understøttelsen af sagsgange og progressionsmåling har bidraget til at øge kvaliteten i dokumentationen af borgernes progression. Ligeledes har den styrket den faglige dialog mellem myndighed, udfører og borger.

Det er kommunens oplevelse, at det strukturerede samarbejde bidrager til, at flere borgere får mindre indgribende indsatser eller kan klare sig helt uden støtte, og derved reducerer det samlede udgiftsniveau på området.

#### Forudsætninger

Kommunen har gennemført en række medarbejderkurser for at sikre en tilstrækkelig forståelse for it-systemet. Derudover er sagsgangen systematisk beskrevet i en drejebog, som udstikker retningslinjerne for, hvordan alt fra sagsåbning over progressionsmåling til opfølgning skal gennemføres, og hvordan arbejdsdelingen mellem myndighed, udfører og borger tilrettelægges.

Afklaring af borgerens aktuelle behov og udviklingsmuligheder kan også ske via såkaldte afklaringsforløb i midlertidige botilbud efter servicelovens § 107. I dag er der restriktive regler for fleksibiliteten i anvendelsen af botilbud og plejeboliger, og det er derfor vigtigt at afklare borgerens situation, inden borgeren visiteres til et længevarende botilbud. Et afklaringsforløb kan derfor være et godt redskab til bedst muligt at sikre, at borgeren i udgangspunktet får det rette tilbud.

Afklaring af borgerens aktuelle behov og udviklingsmuligheder kan som tidligere beskrevet ske i forbindelse med et tidligt, forebyggende og rådgivende tilbud, men kan også foregå som en del af det almindelige myndighedsarbejde og med brug af midlertidige indsatser. I Høje Taastrup Kommune har man i flere år arbejdet med brugen af udredningspladser i tilknytning til eksisterende botilbud, jf. boks 3.11.

### Boks 3.11. Case 10: Udredningsforløb i Høje Taastrup Kommune

Når der sker ændringer i en borgers livssituation, er det ikke altid entydigt, hvordan borgerens fysiske, psykiske og kognitive tilstand er og dermed hvilken støtte, som borgeren har behov for. Derfor har Høje Taastrup Kommune siden 2014 etableret udredningspladser i tilknytning til to eksisterende botilbud, hvor borgere kan gennemføre et tidsafgrænset udredningsforløb.

#### Beskrivelse:

Udredningsforløb er målrettet borgere, hvis støttebehov skal udredes nærmere forud for, at der kan tages stilling til tilbud af mere varig karakter. Formålet med udredningsforløbene er både at udrede og udvikle (træne) borgerens kompetencer. En grundig udredning i kombination med en målrettet støtte med fokus på at udvikle borgerens kompetencer er med til at sikre, at Høje Taastrup Kommune finder det rette match mellem borger og tilbud, og derved undgår for eksempel at visitere borgere til et for indgribende tilbud til en start. Udredningsforløb kan være relevante for borgere med forskellige typer af funktionsnedsættelser.

Formålet med udredningsforløbet skrives i en indsatsplan, hvor der løbende formuleres delmål for indsatsen, som der gøres status på efter et aftalt interval. Som afslutning på udredningsforløbet udarbejdes en afsluttende vurdering med anbefalinger til støtte.

#### Effekt

Der er ikke beregnet effekt af de to udredningstilbud, men det vurderes, at der ligger en økonomisk gevinst i, at borgeren er grundigt udredt, så der sikres det rette match mellem behov og tilbud af mere indgribende karakter.

#### Forudsætninger

Udredningsforløb stiller krav til den rette sammensætning af medarbejdere og kompetencer. Der skal kunne trækkes på flere kompetencer og specialer i et udredningsforløb, ligesom der skal være kompetencer til at arbejde med målformulering, opfølgning og faglig vurdering.



### 3.2.2. INDDRAG BÅDE FAGLIGE OG ØKONOMISKE KRITERIER I AFGØRELSEN

Når borgerens behov er afdækket gennem udredningen, skal kommunen træffe afgørelse om, hvilken hjælp der samlet set opfylder borgerens behov.

Kommunen skal sikre, at nødvendig hjælp gives til den, der har *behov*, efter en *individuel og konkret vurdering*. Kommunen skal sikre, at borgeren får en sammenhængende og helhedsorienteret indsats, der passer til den pågældendes behov – hverken mere eller mindre – og kan/skal fx ikke snævert forholde sig til den hjælp, borgeren ønsker sig eller søger om, heller ikke selv om han eller hun er i målgruppen herfor. Borgeren skal have mulighed for at medvirke ved behandlingen af sin sag. Det betyder dog ikke, at borgeren er sikret bestemmende indflydelse på udfaldet af sagen.

For at kunne træffe beslutning om nye indsatser eller ændringer i eksisterende indsatser kræver det, at den enkelte sagsbehandler har en bred viden om mulige indsatser og ydelser efter loven. Samtidig skal kommunen inddrage både faglige og økonomiske kriterier, når der skal træffes afgørelse, så der er grundlag for at vælge den bedste og billigste løsning for at afhjælpe borgerens behov. Forvaltningen skal dermed altid overveje, hvorvidt løsningen af de opgaver, som den lovgivningsmæssigt er forpligtet til at løse, sker på den økonomisk mest hensigtsmæssige måde. Hensynet til kommunens økonomi

kan dog aldrig stå alene, da kommunens afgørelse skal baseres på en konkret, individuel vurdering.

Det er således vigtigt, at der i fagforvaltningen og hos myndigheden er en bevidsthed om og fokus på, at faglighed og økonomi skal tænkes sammen, så man derved kan medvirke til at sikre budgetoverholdelse. I Gladsaxe Kommune har man udviklet et tæt samarbejde mellem økonomi- og fagforvaltning, der sikrer en fælles bevidsthed om økonomiske konsekvenser af de faglige afgørelser, *jf. boks 3.12.*

#### Boks 3.12. Case 11: Tæt integration mellem økonomi- og fagforvaltning i Gladsaxe Kommune

Det tætte samarbejde mellem økonomiforvaltningen og fagforvaltningen i Gladsaxe Kommune er med til at sikre en bedre og mere præcis økonomistyring. Samarbejdet finder sted på flere niveauer i organisationen og er understøttet af en tæt integration mellem fagsystemet og kommunens økonomisystem. Samarbejdet skaber en fælles bevidsthed om de økonomiske konsekvenser af bevillingsniveauet og understøtter, at sagsbehandlerne træffer valg, hvor der er taget stilling til sammenhængen mellem indhold, pris og effekt for det pågældende tilbud.

##### Beskrivelse

I Gladsaxe Kommune har man som en del af optimeringen af økonomistyringen på det specialiserede socialområde arbejdet med at forbedre samarbejdet mellem økonomi- og fagforvaltningen. Formålet har bl.a. været at skabe en fælles bevidsthed på tværs af forvaltninger om de økonomiske konsekvenser ved visitation og tildeling af ydelser.

Samarbejdet mellem økonomi- og fagforvaltningen tager mange former og finder sted på mange niveauer i kommunen. På ledelsesniveauet afholdes der månedlige møder mellem økonomifunktionen og myndighedschefen, hvor den økonomiske udvikling og prognoser, dannet på baggrund af socialrådgivernes bevillinger, gennemgås. Dialogen om prognoserne giver myndighedschefen et overblik over udviklingen i antallet af borgere og udgifter på området, og skaber et grundlag for at handle, hvis prognosen forudsiger overskridelser af budgettet.

På sagsbehandler niveau understøttes samarbejdet mellem økonomi- og fagforvaltningen via en direkte kobling mellem økonomisystemet og fagsystemet. Konkret betyder det, at prisen fremgår, når sagsbehandlerne på baggrund af sin udredning skal tildele borgeren en ydelse eller et tilbud. Ved at integrere priserne på mulige tilbud og ydelser direkte i fagsystemet skabes der fuld gennemsigtighed, og sagsbehandleren understøttes i at inddrage såvel faglige som økonomiske overvejelser i forbindelse med afgørelse og visitation. Med sagsbehandlerens egne ord giver synligheden af priserne *"større bevidsthed end tidligere om tilbuddets omkostningsniveau og den effekt, tilbuddet leverer i de konkrete borgersager"*.

##### Effekt

Den tætte opfølgning på den økonomiske udvikling og synliggørelsen af økonomien i den enkelte sag, før afgørelsen er truffet, har givet en større bevidsthed blandt sagsbehandlerne om forholdet mellem pris og indhold i tilbuddene. Det sikrer, at bevilningerne bliver mere præcise i den forstand, at der vælges tilbud, som matcher borgerens behov, samtidig med, at de ligger inden for den økonomiske ramme for området. Samtidig understøtter den tætte og databaserede dialog mellem økonomienheden og myndighedschefen, at evt. budgetoverskridelser forebygges.

### 2.2.3. FORETAG ET HELHEDSORIENTERET SKØN

Kommunens muligheder for at fastlægge et serviceniveau for afgørelser om hjælp efter serviceloven afhænger af, om der er tale om skønsmæssige eller lovbundne afgørelser, *jf. boks 3.13*. Muligheden for styring gennem politisk fastsatte serviceniveauer ved brug af fx nærmere beskrevne kvalitetsstandarder for konkrete tilbud og ydelser i kommunen gennemgås under afsnit 3.4.1 *Serviceniveauer og budgetlægning*. Det bør dog også ses i sammenhæng med det at udøve en skønsmæssig afgørelse. Med et fastsat serviceniveau tydeliggøres den ramme, indenfor hvilken den skønsmæssige afgørelse sker i den enkelte kommune.

#### Boks 3.13. Lovbundne og skønsmæssige afgørelser

Lovbundne afgørelser er karakteriseret ved, at betingelserne for anvendelsen af bestemmelserne og/eller resultatet/indholdet af afgørelsen er præcist beskrevet i loven. Det kan f.eks. være, at man opnår ret til pension ved en vis alder. I lovbundne afgørelser er der hverken mulighed for skøn eller lokale prioriteringer. I serviceloven findes den type bestemmelser kun i begrænset omfang. Serviceloven forudsætter i vidt omfang, at kommunen foretager et retligt skøn ved anvendelsen af den enkelte bestemmelse.

Ved en skønsmæssig afgørelse forstås, at der i lovgivningen er overladt myndigheden et retligt skøn. En beføjelse til udøvelse af skøn foreligger, hvor afgørelsen ikke er fuldt ud fastlagt i loven. Det er tilfældet, hvor betingelserne for anvendelse af bestemmelsen eller de hensyn, der skal lægges til grund/inddrages i afgørelsen, ikke er fastlagt eller ikke er fastlagt fuldstændigt i lovteksten. Der kan også være tale om, at afgørelsens indhold ikke er præcist beskrevet i loven.

Målgruppebeskrivelser for ydelser efter serviceloven er typisk vage/elastiske. Det indebærer, at der ikke er tiltænkt et rum for at fastsætte lokalpolitiske standarder/niveauer for, hvem der er omfattet er personkredsen for hjælpen efter en given bestemmelse.

Til gengæld er der især anvendt skønsmæssige bestemmelser i servicelovens beskrivelser af indsatsen. Her gives kommunen en mulighed for at lægge lokale serviceniveauer for, hvordan hjælpen konkret skal udmøntes og i hvilket omfang.

Det bemærkes i den sammenhæng, at det forhold, at en person vurderes at være omfattet af målgruppen, ikke i sig selv giver adgang til hjælp. Det indebærer alene, at en person er berettiget til en konkret, individuel vurdering af behovet for hjælp.

Ved en skønsmæssig afgørelse er der ikke tale om, at myndigheden har et helt frit skøn, idet de forvaltningsretlige grundsatninger regulerer forvaltningens udfyldning af skønnet, det vil sige, hvilke hensyn man må lægge til grund. Der er sjældent i lovgivningen angivet, *hvilken vægt de enkelte hensyn skal have*. Kommunalbestyrelsen har ret til selv at opstille prioriteringsregler, hvis de holder sig inden for den ramme, som følger af lovgivningen og ulovbestemte retsprincipper for prioritering. Myndigheden må imidlertid ikke sætte *skøn under regel*, det vil sige at opstille faste regler for udøvelse af skønnet, da det vil være i strid med det grundlæggende princip om, at afgørelser altid skal træffes efter en *konkret individuel vurdering*.

Når det er fastlagt, hvilke hensyn der er saglige og evt. pligt-mæssige og relevante at inddrage i den konkrete sag, og der er foretaget en faglig afvejning af kriterierne, skal kommunen beslutte, hvad afgørelsen skal gå ud på. I denne sammenhæng er det væsentligt, at kommunen har foretaget tilstrækkelig udredning og dokumentation af, hvordan den truffne afgørelse modsvarer borgerens behov, *jf. afsnit 3.2.3*.

Dette er afgørende ikke mindst i forbindelse med en evt. klagesag, hvor Ankestyrelsen skal afprøve kommunens afgørelse. Ankestyrelsen vil i en konkret klagesag blandt andet vurdere, om sagen er tilstrækkelig oplyst, eller om der er grund til, at sagen hjemvises på grund af manglende oplysninger, hvorefter myndigheden skal genoptage sagen og afgøre den på ny. Indeholder sagen de nødvendige oplysninger til, at Ankestyrelsen kan behandle den, vil Ankestyrelsen enten stadfæste kommunens afgørelse eller ændre den, hvis styrelsen enten er helt eller delvis uenig i afgørelsen.

### 3.3. TVÆRGÅENDE SAMARBEJDE

En række borgere og familier har komplekse behov, og modtager derfor ofte flere indsatser på tværs af fagområder og forvaltninger i kommunen, herunder social-, beskæftigelses og sundhedsområdet. Det er kommunernes oplevelse, at disse borgere ofte tegner sig for en stor del af de samlede kommunale udgifter. Det stiller store krav til en tæt koordination mellem de relevante forvaltninger, så borgerne modtager en sammenhængende og helhedsorienteret indsats uden overlappende ydelser og unødigt bureaukrati.

Mange kommuner arbejder i disse år målrettet på at styrke det tværgående samarbejde på tværs af social-, sundheds- og beskæftigelsesområdet for herved at skabe bedre sammenhæng for den enkelte borger, større effekt af den samlede indsats og hermed en reduktion i de kommunale udgifter. Dette gøres bl.a. ved at identificere omkostningstunge og tværgående målgrupper samt tilpasse strukturer og indsatser for disse grupper, *jf. afsnit 3.3.1*, samt ved at målrette arbejdet med planer til borgere og familier, *jf. afsnit 3.3.2*.

Samtidig har flere kommuner sat særligt fokus på at sikre sammenhæng mellem social- og beskæftigelsesområdet med det formål, at flere personer med handicap, psykiske vanskeligheder og sociale problemer kommer tættere på arbejdsmarkedet, og på at understøtte en god overgang fra ung til voksen, *jf. afsnit 3.3.4*.

#### 3.3.1. OPNÅ BEDRE OG MERE EFFEKTIVE INDSATSER Gennem SAMARBEJDE PÅ TVÆRS AF FORVALTNINGER

En helhedsorienteret, effektiv og målrettet indsats, som modsvarer borgerens behov, forudsætter en velkoordineret sagsbehandling på tværs af kommunale forvaltninger – det kan fx være børne- og familie-, beskæftigelses-, sundheds- og socialområdet. For at sikre det er det vigtigt, at kommunerne i forbindelse med organisering og tilrettelæggelse af deres opgavevaretagelse overvejer, hvordan der bedst muligt kan samarbejdes og koordineres på tværs.

Som grundlag herfor arbejder flere kommuner med at identificere og kortlægge de målgrupper, som særligt bør være i fokus for en koordineret indsats. På baggrund heraf søger kommunerne at redesigne bl.a. organisering, samarbejdsformer, indsatsvifte og budgetmodeller, så de bedst muligt understøtter tværgående og sammenhængende indsatser. Et eksempel er Gribskov Kommune, der er i gang med et større arbejde, der skal forenkle og forbedre indsatsen for de mest komplekse familier i kommunen, *jf. boks 3.14*.

#### Boks 3.14. Case 12: Gribskov Kommune – Redesign af indsatser

Gribskov Kommune har siden 2016 arbejdet med et større effektiviserings- og kvalitetsforbedringsprojekt kaldet "Velfærdsprogrammet", der skal resultere i forbedringer og effektiviseringer af indsatserne til en gruppe af familier, der har mange og ofte overlappende kontakter i kommunen, modtager indsatser og ydelser fra mange forskellige dele af kommunen, og dermed tegner sig for en stor del af de samlede kommunale udgifter.

##### Beskrivelse

Velfærdsprogrammet i Gribskov Kommune gennemføres i tre faser: En foranalyse, en kortlægningsfase samt en fase for redesign. Foranalysen bestod af en dataindsamling, hvor alle relevante omkostninger på kommunens specialområder blev indsamlet på individniveau, samt en dataanalyse, hvor de indsamlede data blev analyseret for at identificere omkostningsprofiler og ydelsesmønstre. På baggrund heraf udvalgte kommunen segmenter af familier med særligt komplekse ydelses- og indsatsprofiler, høje kommunale udgiftsprofiler samt et særligt forbedringspotentiale.

Som et supplement til den kvantitative analyse blev der gennemført en kvalitativ kortlægning via en række interviews med udvalgte familier samt en række sagsgennemgange af udvalgte borgersager. Derved blev det afdækket, hvordan familiernes situation og behov oftest håndteres fragmenteret og kun delvist i de forskellige fagforvaltninger.

På baggrund af foranalysen og kortlægningen, redesignede man i samarbejde mellem fagmedarbejdere og ledere på tværs af områder nye integrerede og mere omkostningseffektive løsninger til familierne. Disse indbefatter bl.a.:

- Én indgang til kommunen for familierne.
- Tilknytning af et fast "makkerpar" bestående af en myndighedsperson og en social mentor (udfører).
- Én samlet plan, som løbende justeres og tilpasses.

Som afslutning på udviklingsarbejdet blev der udarbejdet business cases for løsningerne i samarbejdet mellem faglige medarbejdere og ledere samt økonomifunktionen. Hertil foretog man et redesign af kommunens organisatoriske ramme samt budgetstyringsmodel. Afslutningsvis blev alle elementer samlet i en egentlig implementeringsplan, som også præciserede omstillingstakt, rekrutteringstakt og dermed en samlet business case for hele programmet.

##### Effekt

Der er inden igangsættelse af projektet beregnet et effektiviseringspotentiale for familiesegmenterne på mellem 7 til 12 mio. kr. Gribskov Kommune har siden medio marts 2017 haft ovenstående løsning i drift med 15 familier. Man forventer at realisere de første gevinster i 2017 med stigende effekt i 2018 og 2019.

### 3.3.2. UNDERSTØT ET SAMMENHÆNGENDE FORLØB MED ÉN PLAN

Et væsentligt grundlag for det tværgående samarbejde er arbejdet med færre eller én plan for den enkelte borger eller familie. Kommunerne udarbejder planer for borgere efter flere forskellige lovgivninger og vedrørende forskellige indsatser. Planerne indeholder elementer, der er specifikke for formålet med konkrete indsats og dermed den pågældende plan, og elementer, som går igen på tværs af flere planer, herunder mål for indsatsen, udredning af borgerens og/eller familiens situation og en beskrivelse af indsatserne.

Der er ofte overlap mellem målgrupperne for de forskellige planer, og der udarbejdes derfor potentielt flere forskellige planer for den samme borger på tværs af forvaltninger. De særskilte planer kan medføre dobbeltarbejde og manglende sammenhæng i indsatserne på tværs af forvaltningerne i de enkelte kommuner. Der kan derfor utilsigtet opstå den situation, at formålene med de forskellige indsatser ikke er afstemte og kan virke modstridende, og borgeren kan som følge heraf opleve uoverskuelige og usammenhængende forløb.

Regeringen og KL har i samarbejde gennemført analyser af mulighederne for, at borgere med flere handleplaner i stedet får udarbejdet én samlet plan, samt af mulighederne for at dele data til sagsbehandling. Som en del af arbejdet er der identificeret kommuner, som allerede i dag arbejder med en række af de udfordringer, som er tilknyttet arbejdet med at reducere antallet af planer for borgere og familier. Et eksempel herpå er kommunerne i frikommunenetværket "En plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren", *jf. boks 3.15*.

#### Boks 3.15. Frikommuneforsøg "En plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren"

Kommunerne i frikommunenetværket "En plan for en sammenhængende indsats sammen med borgerne" ønsker at arbejde med én plan for borgere med komplekse problemer. Det betyder, at borgeren får én samlet handleplan, der rummer alle borgerens mål og indsatser. Kommunerne har i deres ansøgninger bedt om fritagelse for en række paragraffer i lovgivningen inden for følgende fem områder:

- 1. Én handleplan:** For at skabe en sammenhængende og koordineret indsats, der ikke tager afsæt i den enkelte ydelse, men borgerens samlede behov og livssituation, ønsker frikommunerne fritagelse fra krav om sektorspecifikke handleplaner i følgende paragraffer:
  - Lov om social service §§ 140-141,
  - Lov om aktiv beskæftigelsesindsats §§ 27-28 og 30a,
  - Bekendtgørelse om aktiv beskæftigelsesindsats § 52.
- 2. Ny organisering:** Kommunerne ønsker at arbejde med en ny organisering, således at der bliver større mulighed for koordinering og tværfaglige indsatser. Dette indebærer fritagelser fra:
  - Lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsats §§ 5-6,
  - Lov om aktiv beskæftigelsesindsats § 1a.
- 3. Processuel fleksibilitet:** For at sikre mere fleksibel tilrettelæggelse af indsatserne, hvor rækkefølgen og indholdet giver mening for borgeren, ønsker kommunerne fritagelse fra:
  - Lov om sygedagpenge §§ 13b-c og § 131,
  - Lov om aktiv beskæftigelsesindsats §§ 15-21e, § 21b, stk. 3-5, §§ 91-93 og §§ 96a-c,
  - Bekendtgørelse om aktiv beskæftigelsesindsats §§ 32-33,
  - Lov om social service §§ 85 og 96.

- 4. En sammenhængende indsats:** For at få mulighed for større fleksibilitet i forhold til sammenhængende indsatser, der er tilpasset borgerens behov, ønsker kommunerne fritagelse fra:
  - Lov om aktiv beskæftigelsesindsats §§ 16-17, § 22, §§ 31b-c og §§ 92-96a-c,
  - Bekendtgørelse om aktiv beskæftigelsesindsats §§ 32-33 og §§ 35-36,
  - Lov om social service §§ 50, 52a, 75a, 96, 101 og 112,
  - Lov om aktiv socialpolitik §§ 35-41 og 82a,
  - Lov om integrationsgrunduddannelse § 2.
- 5. Datadeling:** For at kunne udsøge borgerne i målgruppen for en sammenhængende indsats og efterfølgende have indsigt i en borgers sag på tværs af forvaltninger, ønsker kommunerne bedre mulighed for datadeling, samkøring af data samt anvendelse af generelle samtykkeerklæringer.

De fem områder afspejler netværkets forsøgsønsker fra første og anden ansøgningsrunde. Der følger yderligere én ansøgningsrunde (1. november 2017), hvor frikommunerne har mulighed for at indsende yderligere forsøgsansøgninger i arbejdet med én plan.

Analyserne har samtidig vist, at der er en række juridiske forudsætninger for, at der kan udarbejdes én integreret plan for borgeren eller familien, herunder ændringer af eksisterende sektorlovgivninger af formålsbestemmelser samt proces- og indsatskrav.

Samtidig indeholder retssikkerhedsloven og persondataloven en række bestemmelser om, i hvilket omfang myndighederne kan indhente og videregive oplysninger om en borger i forbindelse med en afgørelse om hjælp efter fx serviceloven. I langt de fleste tilfælde vil videregivelse af oplysninger på tværs af fx forvaltninger kræve borgerens samtykke. Reglerne indeholder dog også visse begrænsninger for deling af data på tværs af forvaltninger. Der igangsættes derfor et arbejde, der skal forberede de lovændringer, som én plan forudsætter, herunder i forhold til datadeling mellem forvaltninger. Indholdet i arbejdet uddybes i kapitel 5.

### Boks 3.16. Case 13: Overgang fra ung til voksen i Fredericia

Overgangen fra ung til voksen kan være forbundet med udfordringer fx i forhold til uklarhed om, hvilken støtte der skal bevilges fremadrettet, og hvordan dette påvirker økonomien på voksenområdet. I Fredericia Kommune håndterer man overgangen fra Familieafdelingen til Voksenservice gennem et tæt og koordineret samarbejde om den unge fra 15-16 års alderen samt halvårslige opfølgninger og prognoser for fremtidig kapacitet.

#### Beskrivelse

Voksenservice og Familieafdelingen i Fredericia Kommune mødes 1-2 gange årligt for at følge op på de unge, der er i alderen 15-16 år. Den unge, som forventes at få behov for en indsats på voksenområdet, får på disse møder en navngiven sagsbehandler i Voksenservice, som herefter deltager årligt i opfølgningsmøder i Familieafdelingen. Formålet er bl.a. at sikre, at de spørgsmål, der typisk opstår i overgangen fra ung til voksen, afklares i et fælles samarbejde mellem de to forvaltninger. Det kan fx dreje sig om, hvor den unge skal bo, forsørgelsesgrundlaget og hvad han/hun skal beskæftige sig med. De to forvaltninger udvikler sammen handleplanen for den unge, når han/hun fylder 17,5 år. Afhængig af behov vil der også være et samarbejde med jobcentret, STU, lokalpsykiatri mv.

### 3.3.3 SKAB FORVENTNINGSAFSTEMNING OM OVERGANGEN FRA BARN TIL VOKSEN

Den gode overgang ved det 18. år for unge med funktionsnedsættelser og/eller sociale problemer er væsentlig for at sikre, at den unge får et godt afsæt for sin voksentilværelse. En god dialog med den unge og dennes familie er en forudsætning for den forventningsafstemning, som skal ske mellem den unge og kommunen ved overgangen til voksenlivet. Det drejer sig om at tage stilling til fx forsørgelsesgrundlag, hvor den unge skal bo, aktivitet og beskæftigelse mv.

Dialogen er ligeledes vigtig ud fra et styringsperspektiv, herunder for at sikre, at de rette indsatser iværksættes, når den unge befinder sig i overgangen fra et område eller forvaltning til et andet, og derved sikre, at der er opmærksomhed på, at den unges problemer ikke vokser sig unødigt store og omkostningstunge. Dialogen kan samtidig bruges af fx børne- og voksenforvaltningen til at udarbejde prognoser for udgiftsudviklingen på voksenområdet.

De fleste kommuner har i dag etableret forskellige samarbejdsfora mellem børne- og voksenområdet, hvor de fra 16/17-år har en fælles dialog med den unge og dennes familie. Et eksempel herpå findes i Fredericia Kommune, *jf. boks 3.16*.

Samarbejdet bidrager endvidere til at kapacitetsstyre i Voksenservice. Der afholdes årlige registreringsmøder med Familieafdelingen for at få en indikation af behovet fremadrettet. Her gennemgås forventningerne til indsatser for unge helt ned til 13-14 års alderen, og forventningerne til den unges udvikling nedskrives på en prognoseliste, der indgår i forbindelse med budgetplanlægningen. Usikkerhedsmomentet i disse prognoser er efterhånden reduceret til de borgere, der ikke er kendte, og som modtager en indsats første gang umiddelbart før, de fylder 18 år. I prognosen håndteres dette ved at indbygge en reserve til disse uforudsigelige og på prognosetidspunktet ukendte unge.

#### Effekt

Prognoserne for antallet af unge, der overgår til Voksenservice, har haft en positiv effekt i forhold til den fremadrettede budgetstyring. Derudover sikrer man en mere smidig overgang fra ung til voksen for borgeren.

#### Forudsætninger

Det er en forudsætning, at der er et stærkt samarbejde mellem børne- og ungeområdet og voksenalområdet. Det kræver, at man allerede fra 15-16 års alderen begynder at sætte fokus på de unge, der på sigt vil kunne komme til at skulle modtage ydelser fra voksenalområdet.



### 3.4. GENEREL ØKONOMISTYRING

Inden for den generelle rammestyning fastlægger kommunalbestyrelsen en overordnet ramme for styringen af det specialiserede socialområde i form af serviceniveauet og udmøntningen heraf i det kommunale budget, *jf. afsnit 3.4.1*. Kommunerne har i en årrække arbejdet intensivt med at forbedre økonomistyringen på socialområdet bl.a. med afsæt i pjecen *Det specialiserede socialområde – redskaber til styring og prioritering fra 2009*.

For at forbedre økonomistyringen inden for områdets overordnede budgetramme har kommunerne i de seneste år arbejdet med at udvikle budgetmodeller og indføre såkaldte ydelsepakker, der afspejler borgernes støttebehov, *jf. afsnit 3.4.2*. Ligeledes har kommunerne videreudviklet værktøjerne til den generelle økonomistyring, fx med fokus på bedre opfølgning på borgernes progression. Herunder er der generelt kommet et øget fokus på data til styring, dvs. både på at forbedre data og på at styrke brugen af data i styringen, *jf. afsnit 3.4.3*. I dette afsnit beskrives de udvalgte værktøjer til den generelle økonomistyring, hvor der især er sket en videreudvikling i de seneste år.

#### 3.4.1. TYDELIGGØR DE POLITISKE PRIORITERINGER I SERVICENIVEAU OG BUDGETRAMME

Kommunerne har i flere år arbejdet med at styre tilgangen til voksensocialområdet via fastsættelse af politisk vedtagne serviceniveauer. I serviceniveauet tydeliggøres de politiske prioriteringer og økonomiske rammer. Formålet er at sikre budgetoverholdelse samt at sætte en klar retning for visitationen, så borgeren får den rette hjælp og støtte, at skabe ensartethed på tværs af sagsbehandlere og leverandører og at skabe gennemsigtighed for sagsbehandler, leverandør og borger.

Inden for servicelovens rammer er der gode muligheder for at fastsætte retningslinjer for omfanget og karakteren af ydelser, som borgere med forskelligt behov som udgangspunkt tilbydes. Serviceniveauet kan specificeres i konkrete kvalitetsstandarder, som fx kan omhandle en beskrivelse af målgruppen, omfanget af hjælp og støtte, som kommunen i udgangspunktet tilbyder borgere i målgruppen med forskelligt behov, samt hyp-pighed for opfølgning samt retningslinjerne for revisitation

Hvis kommunalbestyrelsen har fastsat et politisk serviceniveau, og serviceniveauet efterfølgende ændres, vil kommunen først kunne træffe afgørelse om anden hjælp eller hjælp i ændret omfang, når der er foretaget en ny, konkret og individuel vurdering af den enkelte borger. Et eksempel på arbejdet med serviceniveauer og hertil hørende kvalitetsstandarder findes i Gladsaxe Kommune, hvor kvalitetsstandarderne sikrer en tæt kobling mellem den faglige, økonomiske og politiske styring i kommunen, *jf. boks 3.17*.

#### Boks 3.17. Case 14: Kvalitetsstandarder skaber tæt kobling til den politiske styring i Gladsaxe Kommune

I Gladsaxe Kommune er der en tæt kobling mellem det politiske niveau og den faglige og økonomiske styring. Styringsværktøjet, der binder dette sammen, er kvalitetsstandarderne. Kvalitetsstandarderne opdateres årligt, og denne proces kører parallelt med kommunens budgetproces.

##### Beskrivelse

Kvalitetsstandarderne – den konkrete formidling af serviceniveauet og processen for udmøntningen af dette – anvendes direkte som et styringsværktøj, både i den politiske budgetproces og i dialogen med myndighed og borgere.

Koblingen mellem kvalitetsstandarderne og den politiske budgetproces betyder, at eventuelle forskydninger i aktivitetsniveau eller i ønskede ændringer/tilføjelser til serviceniveauet konsekvensvurderes og indarbejdes i budgetforslaget og beskrives i den opdaterede kvalitetsstandard.

Kvalitetsstandarderne omfatter – ud over beskrivelsen af serviceniveauet – også en tydeliggørelse af forventninger til sagsbehandlingstid og opfølgingsfrekvensen, som varierer alt efter paragraf, samt muligheden for individuelle afvigelser, såfremt den enkelte borger måtte have et andet behov. Dette skaber en høj grad af gennemsigtighed og forventningsafstemning mellem områdets politiske niveau og den faglige ledelse samt tydelighed i forhold til den enkelte sagsbehandler og ikke mindst over for borgerne.

Kvalitetsstandarderne beskriver efter en kort indledning, hvor der redegøres for målgruppen for kvalitetsstandarderne, at myndigheden anvender VUM samt arbejder med tidsafgrænsede forløb og SMARTe mål, herunder:

- De overordnede rammer for kvalitetsstandarderne.
- De konkrete kvalitetsstandarder for voksne med særlige behov.
- Beskrivelse af dokumenterne bag myndighedens arbejde som fx udredningsskema, indstilling, handleplan, bestilling samt opfølgning og tilsyn.
- Oversigt over relevante uvisiterede og frivillige tilbud.

##### Effekt

At arbejde med kvalitetsstandarderne som omdrejningspunkt for den politiske, økonomiske og faglige styring skaber en fælles retning og ramme om myndighedens arbejde og er medvirkende til en effektiv drift af myndigheden samt mulighed for en klar forventningsafstemning og samarbejde med borgerne.

Den økonomiske udmøntning af kommunens serviceniveau sker ved budgetlægningen. Det er derfor vigtigt, at der er en klar sammenhæng mellem det vedtagne serviceniveau og de økonomiske rammer i form af det vedtagne budget. Med udgangspunkt i rammestyring skal budgettet afspejle de politiske prioriteringer og forventninger, der er knyttet til området. Den afsatte budgetramme skal derfor kunne rumme de udgifter, som forventes, samtidig med, at den afspejler eventuelle effektiviseringer, omstillinger mv.

Det er budgetrammen, der er den styrende ramme for aktiviteterne på området, da budgetrammen afspejler den politiske prioritering. Forudsætningerne for budgetrammens – fx udvikling, handlinger, priser og mængder – skal være så klare som muligt for at understøtte sammenhængen mellem den politiske og faglige styring. Samtidig skal det sikres, at forbruget holdes indenfor den afsatte budgetramme.

#### 3.4.2. ANVEND EN KLAR OG EFFEKTIV BUDGET-MODEL OG YDELSESPAKKER FOR BOTILBUD

Med udgangspunkt i rammestyringen skal kommunens tildelingsmodel en effektiv økonomistyring på alle niveauer. Kommunen kan i fastlæggelsen af budgetmodellen inddrage og afveje forskellige centrale hensyn, herunder transparens, klare rammer for det enkelte tilbuds budget og incitamenter for tilbuddene til at arbejde med progression og rehabilitering.

Flere kommuner arbejder med eller hen imod budgetmodeller opdelt i forskellige ydelsespakker frem for enhedstakster og individuelt aftalte særydelser. Det betyder, at borgerne ved visitationen indplaceres i en ydelsespakke på baggrund af deres støttebehov, og at det konkrete tilbud ressourcetildeles på baggrund af, hvilke ydelsespakker borgerne indplaceres i. Formålet er at få en tydelig sammenhæng mellem det afdækkede støttebehov hos borgeren og prisen for ydelsen, samt at få et godt afsæt for en forventningsafstemning mellem pris, indsats og mål for borgerens progression.

Budgetmodellerne er oftest opbygget i en fast og en variabel budgetdel, hvor den faste del er kendt ved budgetårets begyndelse, og den variable del afhænger af de konkrete visitationer. Den faste del omfatter typisk omkostninger til ledelse, kompetenceudvikling og bygninger. Den variable del er overvejende de direkte personaleomkostninger knyttet til støtten til den enkelte borger. Et eksempel på en differentieret budgetmodel findes i Aalborg Kommune, *jf. boks 3.18*.

#### Boks 3.18. Case 15: Pakkestruktur skaber forudsætninger for dialog om pris og kvalitet i Aalborg Kommune

Aalborg Kommune er gået fra enhedstakster på deres botilbud til budgetter baseret på en pakkestruktur. Målet med den differentierede budgetmodel er at skabe budgetter, der er mere retvisende i forhold til sammensætningen af borgerne i kommunens tilbud, samt understøtte en mere præcis dialog mellem myndighed og udfører.

##### Beskrivelse

Budgetmodellen i Aalborg Kommune er opdelt i faste og variable omkostninger. De faste omkostninger er omkostningstyper, der uanset tilbuddets aktuelle belægningsprocent vil være til stede, imens de variable omkostningstyper svinger i forhold til tilbuddets belægningsprocent. De faste omkostninger omfatter fx ledelse, bygningsdrift, uddannelse og nattevagter. De variable omkostninger er direkte personalerelaterede udgifter.

Budgettet for de faste omkostninger er kendte for tilbuddene ved årets begyndelse, og de variable omkostninger afregnes med pakkerne, der er tildelt efter borgernes funktionsniveau og kan forandre sig over året. Til hver pakke er der udviklet faglige tildelingskriterier, som understøtter rådgivernes tildeling af pakker. De faglige tildelingskriterier modvirker samtidig tilbuddenes incitament til at tage borgeren "op i en pakke" og myndighedens modsatte.

I den aktuelle proces med at opdatere budgetmodellen går man fra syv til ni pakker, hvor den sidste og tungeste pakke er baseret på en individuel udmåling. Ønsket med revisionen er at blive endnu mere præcise på sammenhængen mellem funktionsniveau og støttebehov, end det er muligt i dag. I forhold til borgernes indplacering i en ydelsespakke er der traditionelt modsatrettede incitamenter.

##### Effekt

Gevinsten ved budgetmodellen er en større gennemsigtighed og sammenhæng mellem pris, indhold og kvalitet, hvilket styrker myndighedens i dialog med udfører om pris og kvalitet, både internt og i forhold til de kommuner, Aalborg Kommune sælger pladser til. Herudover har modellen vist sig anvendelig til løbende opfølgninger. Aalborg Kommune lavede fx i 2016 en opfølgning på de største pakker i deres budgetmodel og identificerede reduktioner på ca. 20 mio. kr. ved at håndhæve og opdatere borgernes pakker op imod de faglige tildelingskriterier.

##### Forudsætninger

Myndigheden i Aalborg Kommune udarbejdede udredninger vha. VUM for alle relevante borgere som datagrundlag for udvikling af pakkestrukturen. Herudover krævede udviklingen og formidlingen af modellen et stort udviklings- og formidlingsarbejde internt på tilbuds niveau i Aalborg Kommune.



Et andet eksempel på arbejdet med budgettildelingsmodeller findes i Fredericia Kommune. Også her har man udviklet en differentieret pakkebudgetmodel. Samtidig arbejder Fredericia Kommune med at indarbejde elementer af incitamentsstrukturer i modellen, der understøtter det faglige arbejde med progression, *jf. boks 3.19.*

### Boks 3.19. Case 16: Budgettildelingsmodel i Fredericia Kommune

Fredericia Kommune har i 2014 indført en ny budgettildelingsmodel for kommunens institutioner under Voksenservice. Hensigten er at forbedre samspillet mellem økonomi- og fagstyring ved at skabe en differentieret model, som er enkel, dynamisk og overskuelig og som dermed skaber tydelige rammer for budget og økonomistyring. Samtidig har modellen til hensigt at understøtte de faglige incitamenter til at hjælpe borgerne til at blive mere selvhjulpne.

#### Beskrivelse.

Budgetmodellen i Fredericia Kommune er opbygget efter en differentieret pakkemodel, hvor borgerens støttebehov er styrende for tildeling af pakker med indsatser indenfor hhv. SEL §§ 85, 103, 104, 107 og 108. Med modellen er der skabt klarhed over faste udgiftsposter, som fastlægges på årsbasis, og variable omkostninger, som afregnes med pakkerne. Modellen understøtter således aktivitets- og økonomistyring ved at sammensætte driftsenhedens budgetter ud fra ensartede og sammenlignelige principper og budgetnøgler og ved at lade pengene følge borgerne. Dermed skabes klare budgetforudsætninger, og tidsforbruget på budgetopfølgningerne reduceres.

Der arbejdes herudover med et måltal for værdiskabelse ved at omsætte arbejdet med borgernes progression til kvantificerbare data. Måltallene beregnes på baggrund af de samme budgetnøgler som aktivitetsbudgettet, hvorfor det integreres i økonomistyring på de aktivitetsstyrede områder og følges op månedligt. Konkret opstilles der målgruppeafhængige måltal i samarbejde med de enkelte tilbud for de borgere, der er kendte i december måned. Populationerne følges løbende, for at se om målene indfries, og det ønskede flow og progression realiseres. Hvis måltallet indfries for hele Voksenservice, udløses en form for "bonus", som fastlægges i 4. kvartal, og som udgør en andel af de ressourcer, der er reduceret gennem arbejdet med borgerne.

#### Effekt

Effekten ved den nye budgetmodel er flere. For det første skaber den klare rammer for det enkelte tilbuds budget, og hvilke dele af budgettet man som leder kan arbejde aktivt med for at sikre budgetoverholdelse. Budgetmodellen har været et afgørende parameter for, at Fredericia Kommune har kunne overholde sine budgetter de seneste 3 år. For det andet har detaljeringsgraden i budgetmodellen klare fordele i forhold til at kunne arbejde målrettet med prognostisering og derigennem sikre en større træfsikkerhed i prognoserne. For det tredje understøtter bonusmodellen arbejdet med progression og rehabilitering.

#### Forudsætninger:

At implementere en incitamentsbaseret budgetmodel, kræver en flerårig strategi og investering både fagligt, økonomisk og kulturelt. Fredericia Kommune har bl.a. arbejdet med en værdighedsstrategi og formuleret en borgercenteret tilgang, som man ønsker, at det socialfaglige arbejde skal tage udgangspunkt i.

### 3.4.3. BRUG DATA AKTIVT I STYRINGEN

En god styring af socialområdet kræver valide data og systematisk brug af nøgletal, som viser, hvilke økonomiske og faglige konsekvenser visitationen har, herunder nøgletal for udviklingen i pris og mængde og ideelt set også i effekt.

Data anvendes til ledelsesinformation og analyser målrettet flere forskellige niveauer i kommunen. Der kan knyttes måltal til ledelsesinformation, som afspejler det politiske serviceniveau og budgetforudsætningerne. God ledelsesinformation bør understøttes af faste procedurer for, hvordan der følges op på informationen.

Nogle kommuner har opnået gode resultater ved at tydeliggøre omkostningerne i en given bevilling i forbindelse med, at sagsbehandleren bevilger og træffer afgørelsen. Dermed kan sagsbehandleren sammenholde de faglige gevinster ved den planlagte indsats i forhold til omkostningsniveauet samt mulige alternativer.

Generelt er der udfordringer med datakvaliteten på det sociale område med dårlig sammenlignelighed til følge. Dette gælder både internt i kommunen og i særdeleshed mellem kommuner. Registreringspraksis blandt medarbejderne bliver generelt bedre, når medarbejderne oplever, at ledelsesinformationen anvendes i dialogen og styringen af området. Datakvaliteten kan også med fordel fremmes gennem faste procedurer for datavalidering, fx ved at sammenholde oplysninger fra forskellige systemer med hinanden, eller ved løbende at gennemgå sagsstammer fx i samarbejde mellem administrative medarbejdere og sagsbehandlere.

Arbejdet med at tydeliggøre effekten af den sociale indsats er højt prioriteret i flere kommuner. Metoder til opgørelse af effekten varierer. I Aalborg Kommune har man i længere tid arbejdet med at forbedre datagrundlaget og benytte data til ledelsesinformation. Her forsøger man at opgøre effekten ud fra udviklingen i økonomien for den enkelte borger eller en gruppe af borgere, *jf. boks 3.20*.

#### Boks 3.20. Case 17: Ledelsesinformation i Aalborg Kommune

Aalborg Kommune har i lang tid arbejdet med data på det sociale område. Kommunen oplevede tidligere, at den manglende anvendelse af data betød dårligere overblik over tendenserne i sagsbehandlingsarbejdet og gav grobund for misforståelser og myter mellem forskellige aktører. Derfor begyndte kommunen i 2015 at arbejde med, hvordan data kan anvendes til ledelsesinformation, der kan bidrage til overblik og styring af udgifterne.

##### Beskrivelse

Den ledelsesinformation, som Aalborg Kommune arbejder med i dag, skal skabe tydelighed om de økonomiske aspekter af sagsbehandlerens arbejde, bl.a. ved at monitorere udgiftsudvikling på tværs af alle paragraffer og over tid, borgernes progression (målt ud fra et hierarki af støtteniveauer) og budgetoverholdelse. De primære datakilder er detaljeret data om priser, borgere fordelt på paragraffer, sagsbehandleres beregnede sagstyngde, borgernes støtteniveauer over tid, og budget.

Ledelsesinformationen på myndighedssiden er opdelt i fire typer:

- En, der tilgår forvaltningsledelsen, som giver et overordnet overblik over aktuelt og disponeret forbrug samt aktiviteter, status for borgernes progression fordelt på fagcentrene, sagstyngder fordelt på teams og status på overholdelsen af svarfrister.
- En, der tilgår myndighedschefen, som giver et overblik over den samlede myndighedsøkonomi og opdelt pr. paragrafområde, status på sagsbehandlerens sagslister (ansøgninger, opfølgninger mv.), gennemsnitlig udgift pr. sagsbehandler og en forventet årsprognose. Hertil kommer en første udgave af en progressionsmåling, der viser den økonomiske udvikling. Øges udgifterne, oversættes dette til en negativ progression, og reduceres udgifterne, oversættes dette til en positiv progression.

- En, der tilgår *sagsbehandlerne*, som giver overblik over kommende opfølgninger og nøgletal over fordelingen af deres bevillinger, samt hvor de ligger sagstyngdemæssigt i forhold til andre rådgivere.
- En, der tilgår *udførelsniveauet*, med et økonomisk overblik, progressionsstatus og belægningsprocent.

##### Effekt

Aalborg Kommune oplever, at ledelsesinformationen øger gennemsigtigheden og bidrager til at skabe overblik over de aggregerede beslutninger og på den måde hjælper til at zoome ind på områder med behov for særligt fokus. Effekten af redskabet beskrives derfor bedst som et informeret udgangspunkt for dialog, både sagsbehandlerne imellem, mellem ledere og sagsbehandlere og mellem myndighed og udfører. Af samme grund fungerer ledelsesinformationen som et godt redskab til udgiftsstyring, der understøtter et kontinuerligt fokus på borgernes progression.

##### Forudsætninger

Kommunen vurderer, at de væsentligste forudsætninger for at kunne implementere ledelsesinformationssystemet er at holde fokus på, at registreringsbyrden ikke bliver for tung ved at bruge eksisterende data, samt at der er de nødvendige understøttende it-systemer. Konkret har Aalborg Kommune forsøgt at implementere løsningen ved at identificere data fra deres fagsystemer (EKJ), som sagsbehandlerne allerede anvender. Det har endvidere krævet et stort arbejde at sikre ensartet registreringspraksis. Det har været afgørende, at sagsbehandlerne blev inddraget i dette arbejde og derved kunne se meningen med den standardiserede registrering i fagsystemet.





Et andet eksempel på måling af effekt til ledelsesinformation er i Rudersdal Kommune, jf. boks 3.21

### Boks 3.21. Case 18: Integration af økonomi- og aktivitetsdata i fagsystemet i Rudersdal Kommune

Rudersdal Kommune har tidligere brugt regnearksbaserede bevillings- og dispositionsværktøjer på det specialiserede voksenområde. Bl.a. for at effektivisere arbejdsgange og forbedre styringen på området har kommunen nu implementeret integrerede moduler fra fagsystemet til brug for disponering og fakturering.

#### Beskrivelse

Rudersdal Kommune har valgt en strategi i forhold til it-understøttelse, hvor man i så vidt muligt anvender moduler i fagsystemet til administrative og styringsmæssige opgaver på økonomiområdet, så bevillinger, periodebudgettering og økonomiopfølgning sker integreret i fagsystemet. Ligeledes sker faktureringen via fagsystemet og er således i princippet fuldt automatiseret ud fra de data, som i forvejen findes i fagsystemet. Den integrerede styringspraksis betyder, at registreringen af bevillinger på individniveau er decentraliseret til sagsbehandlerne. Derimod ligger beslutningskompetencen centralt, idet kommunens myndighedschef træffer beslutning om bevillingsindstillinger.

Integrationen af fag- og økonomisystem anvendes særligt i analyse- og økonomienheden, som behandler og formidler den relevante information ud i den resterende forvaltning efter behov. Gevinsterne er bl.a.:

- **Datakvalitet.** Risikoen for fejlindtastninger eller inkonsistens mellem data fra forskellige systemer reduceres, og både datavaliditet og datadisciplin opleves at være større.

- **Transparens.** Integrationen understøtter transparens i) for den enkelte sagsbehandler, ii) på tværs af myndighedsfunktionen og iii) mellem sagsbehandlere og økonomifunktion. Det skyldes, at alle relevante data er samlet ét sted, og at alle anvender de samme data.
- **Økonomi- og aktivitetsoverblik i realtid.** Den integrerede systemunderstøttelse betyder, at data og ledelsesrapporter kan trækkes frit på alle de dimensioner, der indgår i systemet, fx hjemmelsgrundlag, målgruppe, funktionsniveau, betalingskommune mv.

#### Effekt

Rudersdal Kommune har oplevet en effekt i form af reduktioner i ressourceforbrug ved budgetopfølgninger som en konsekvens af optimerede arbejdsgange, bedre datakvalitet og forbedrede ledelsesinformations- og analysemuligheder. Derudover kan kommunen hurtigere agere på forespørgsler fra bl.a. politikere, presse og andre, fx i forbindelse med aktindsigter. Reduktionen er estimeret til 444 timer årligt svarende til ca. 1/3 årsværk.

#### Forudsætninger

Det er en forudsætning, at fagsystemet har en funktionalitet til integreret styring, og der skabes en organisation, hvor sagsbehandlere og sekretariatet er tæt koblet og har det nødvendige fokus på data. Endelig forudsætter det en organisationsstruktur omkring data med klare retningslinjer for, hvem der kan og må gøre hvad i systemet (fx oprettelsen af takster), samt en forpligtigelse til løbende validering af data, fx gennem brug af klare retningslinjer.



# 4. RAMMERNE FOR OMRÅDET

## 4.1. DE LOVGIVNINGSMÆSSIGE RAMMER FOR DET SPECIALISEREDE SOCIALOMRÅDE

I dette kapitel gennemgås de overordnede lovgivningsmæssige rammer for det specialiserede socialområde i form af serviceloven og øvrige relevante regler på området. Formålet er i kort form at skitsere de rammer, inden for hvilke kommunerne leverer ydelser og tilbud til deres borgere, ligesom kapitlet afsluttes med en oversigt over de regelforenklinger og afbureaukratiserende tiltag, der sker på området som følge af revisionen af servicelovens voksenbestemmelser, der træder i kraft den 1. januar 2018.

### 4.1.1. SERVICELOVEN ER EN RAMMELOV

Serviceloven er en rammelov. Det betyder konkret, at loven fastsætter de overordnede rammer for, hvilke serviceydelser og tilbud kommunalbestyrelsen kan og skal yde til borgerne. Kommunalbestyrelsen har inden for servicelovens rammer imidlertid frihed til at tilrettelægge indsatsen lokalt og til at prioritere indholdet og tilrettelæggelsen af indsatserne. Kommunen har endvidere frihed til at foretage økonomiske prioriteringer inden for lovens rammer og kan fx fastsætte et vejledende serviceniveau, der beskriver omfanget af den hjælp, borgerne kan forvente.

Kommunalbestyrelserne har således frihedsgrader, men med den begrænsning, at de kommunalt fastsatte mål skal være i overensstemmelse med de formål, der er beskrevet i serviceloven og med generelle forvaltningsretlige principper, bl.a. om ligebehandling og proportionalitet, samt at de konkrete afgørelser i forhold til borgerne skal træffes efter konkrete, individuelle vurderinger.

### 4.1.2. SERVICELOVENS FORMÅL

Formålet med serviceloven generelt er at tilbyde rådgivning og støtte for at forebygge sociale problemer, at tilbyde en række almene serviceydelser, som også kan have et forebyggende sigte, og at tilgodese behov, der følger af funktionsnedsættelse eller særlige sociale problemer. Formålet med hjælpen efter serviceloven er endvidere at fremme den enkeltes mulighed for at klare sig selv eller at lette den daglige tilværelse og forbedre livskvaliteten. Hjælpen efter loven bygger på den enkeltes ansvar for sig selv og sin familie. Hjælpen tilrettelægges på baggrund af en konkret og individuel vurdering af den enkeltes behov og forudsætninger og i samarbejde med den enkelte.

Kommunalbestyrelsen skal tilbyde borgere over det fyldte 18. år med funktionsnedsættelse eller særlige sociale problemer en særlig indsats. Formålet med denne indsats er at forebygge, at problemerne for den enkelte forværres, og at forbedre den enkeltes sociale og personlige funktion samt udviklingsmuligheder. Formålet er desuden at forbedre mulighederne for den enkeltes livsudfoldelse gennem kontakt, tilbud om samvær, aktivitet, behandling, omsorg og pleje. Endelig er formålet at yde en helhedsorienteret indsats med servicetilbud afpasset efter den enkeltes særlige behov i egen bolig, herunder i botilbud.

Som følge af aftalen om revision af servicelovens voksenbestemmelser af 4. november 2016 vil servicelovens formålsbestemmelser pr. 1. januar 2018 blive ændret, således at der bl.a. kommer øget vægt på rehabilitering og på fremme af inklusion i samfundet. Det tydeliggøres, at formålet med hjælpen efter serviceloven er, at borgeren får en sammenhængende og helhedsorienteret indsats, der modsvarer borgerens behov samt fremmer den enkelte borgers mulighed for at udvikle sig og udnytte egne potentialer i det omfang, det er muligt for den enkelte.

Det vil endvidere fremgå, at indsatsen som noget nyt skal fremme inklusion i samfundet og understøtte, at borgeren opnår en højere grad af selvstændighed og selvhjulpethed. Herunder skal indsatsen medvirke til at øge den enkelte borgers mulighed for deltagelse i uddannelse, beskæftigelse og sociale sammenhænge. Kommunen skal tillægge lovens formålsbestemmelser betydning ved lovens administration og altid foretage en konkret og individuel vurdering af, hvem der er omfattet af loven, og hvem der derved har ret til hjælp efter denne.

#### 4.1.3. DEN KOMMUNALE FORSYNINGSFORPLIGTELSE

Kommunalbestyrelsen skal sørge for, at der er de nødvendige tilbud efter serviceloven. Kommunalbestyrelsen kan opfylde sit forsyningsansvar ved selv at drive tilbud/levere ydelser på det sociale område, eller den kan indgå aftale med andre kommuner, med en region eller med private om at levere ydelser/tilbud.

Hvis et tilbud er omfattet af pligt til registrering på Tilbudsportalen, er det en betingelse for, at tilbuddet kan indgå i kommunalbestyrelsens forsyning, at tilbuddet faktisk er registreret på portalen, jf. også nedenfor. På samme måde skal tilbud, der er omfattet af krav om godkendelse af socialtilsynet, være godkendt af socialtilsynet for at kunne indgå i kommunens forsyning.

Kommunen skal som udgangspunkt straks iværksætte efterlevelsen af sin egen afgørelse eller reducere borgerens hjælp varigt eller midlertidigt med mindre, der er truffet afgørelse om andet. Det vil være i strid med forsyningsforpligtelsen efter serviceloven, hvis kommunen for at gennemføre besparelser udsætter, indstiller eller reducerer udførelsen af tildelte ydelser.

Hvis hjælpen ikke kan iværksættes umiddelbart, fordi det fx tager tid at finde en egnet plads, er kommunen forpligtet til at stille anden midlertidig hjælp til rådighed, som kan afhjælpe borgerens behov. Det betyder, at kommunalbestyrelsen ikke kan fastsætte den økonomiske ramme for et område på en måde, så der ikke ydes mere hjælp, når pengene er brugt op. Det betyder dog ikke, at kommunalbestyrelsen ikke kan inddrage økonomiske hensyn både ved den generelle tilrettelæggelse af området og ved afgørelsen af den konkrete sag.

#### 4.1.4. DET SOCIALE ANKESYSTEM

Ankesystemet består på det sociale område af Ankestyrelsen, hvis virksomhed og kompetence er reguleret i retssikkerhedsloven. Den almindelige ordning efter serviceloven er, at kommunalbestyrelsernes afgørelser efter loven kan påklages til Ankestyrelsen, med mindre andet er fastsat i loven. Ankestyrelsen kan efterprøve retlige spørgsmål, det vil sige, om konkrete afgørelser ligger inden for lovens rammer. Ankesystemet afprøver som udgangspunkt ikke, om lovlige afgørelser er hensigtsmæssige eller rimelige i øvrigt.

Ankestyrelsen er en forvaltningsmyndighed med domstolslignende kompetence, som organisatorisk er en del af Økonomi- og Indenrigsministeriet, men Ankestyrelsen er i sin afgørelsesvirksomhed uafhængig af Økonomi- og Indenrigsministeriet og økonomi- og indenrigsministeren.

#### 4.1.5. SOCIALTILSYNET

Funktionen som socialtilsyn varetages af 5 kommuner: Frederiksberg, Holbæk, Fåborg-Midtfyn, Silkeborg og Hjørring Kommune. De 5 socialtilsyn godkender og fører driftsorienteret tilsyn med offentlige og private sociale tilbud for at sikre, at indsatsen til borgere, som leveres i tilbud efter serviceloven, er i overensstemmelse med formålet hermed. Godkendelsen er en betingelse for, at kommunen kan visitere borgere til tilbuddet.

Det er en betingelse for godkendelsen, at tilbuddet efter en samlet vurdering har den fornødne kvalitet, som vurderes inden for en række temaer; uddannelse og beskæftigelse, selvstændighed og relationer, målgrupper, metoder og resultater, sundhed og trivsel, organisation og ledelse, kompetencer, økonomi og fysiske rammer. Det driftsorienterede tilsyn med tilbuddene skal sikre, at tilbuddene til stadighed har den fornødne kvalitet.

Socialtilsynets afgørelser kan påklages til Ankestyrelsen. For afgørelser om ophør af godkendelse gælder særligt, at klagen tillægges opsættende virkning. Hvis særlige forhold gør det påkrævet, kan socialtilsynet eller Ankestyrelsen dog bestemme, at afgørelsen skal iværksættes straks.

#### 4.1.6. TILBUDSPORTALEN

Tilbudsportalen er en landsdækkende oversigt over en række kommunale, regionale og private tilbud efter serviceloven, almenboligloven, friplejeboligloven og sundhedsloven. Formålet er at sikre sammenlignelige og gennemskuelige oplysninger om de registrerede tilbud, herunder om tilbuddenes målgrupper, metoder, økonomi, takster, resultater samt om tilsynet med tilbuddene.

Portalen kan medvirke til at styrke kommunernes grundlag for valg af effektive tilbud til den enkelte borger. De oplysninger, der skal indberettes til Tilbudsportalen, skal give et overblik over, hvilken indsats man kan forvente ved at visitere en borger til det pågældende tilbud samt skabe sammenlignelighed mellem tilbud og mellem udgifter til tilbud. Som opfølgning på økonomiaftalen for 2017 har regeringen og KL igangsat et arbejde med forenkling af Tilbudsportalen. Arbejdet vil bl.a. resultere i en sanering af de oplysninger, som tilbuddene skal indrapportere til portalen, jf. kapitel 5.



#### 4.1.7. RAMMEAFTALER

Kommunalbestyrelserne i regionen og regionsrådet i den pågældende region skal årligt indgå en rammeaftale, hvori det samlede udbud af sociale tilbud efter lov om social service samt efter § 105, stk. 2, og § 185 b, stk. 1, i lov om almene boliger mv. koordineres. Kommunerne kan bl.a. benytte rammeaftalerne til at regulere regionernes forsyningspligt og dermed sikre kommunernes forsyning samt sikre og styre den faglige udvikling af tilbuddene på tværs af kommunegrænser, så alle kommuner til stadighed er i stand til at tilbyde de rigtige tilbud af høj kvalitet også til små målgrupper og målgrupper med komplicerede problemer. Rammeaftalerne skal medvirke til at skabe synlighed og gennemsækelighed om kapacitet, behov for pladser samt takst- og udgiftsudvikling og sikre koordinering og udvikling af nye tilbud, så ekspertise og ressourcer på særlige områder anvendes hensigtsmæssigt.

Som opfølgning på økonomiaftalen for 2017 har regeringen og KL igangsat et arbejde med forenkling af rammeaftalekonceptet. Arbejdet vil bl.a. resultere i, at rammeaftalerne gøres flerårige, og at opdelingen i en udviklingsstrategi og styringsaftale afskaffes, *jf. kapitel 5*.

#### 4.1.8. FRIT VALG

Serviceovens ydelser er i varierende omfang omfattet af en ret til frit valg for borgeren. I forhold til bestemmelserne rettet mod udsatte børn og unge er der ikke fastsat regler om frit valg. Frit valg gælder hovedsageligt i forhold til valg af levestandør. Det gælder ydelser efter §§ 45 og 97 (ledsagelse – frit valg af ledsager), § 83 (personlig og praktisk hjælp samt madservice), § 96 (brugerstyret personlig assistance), § 101 (misbrugsbehandling), § 108 (længerevarende botilbud), § 112 (hjælpemidler), § 114 (bil) og § 116 (boligindretning).

#### 4.2. NYE REGELFORENKLINGER OG AFBUREAUKRATISERING

Med revisionen af serviceovens voksenbestemmelser får kommunerne pr. 1. januar 2018 på en række områder konkrete redskaber til at forenkle sagsbehandlingen og afbureaukratisere daglige sagsgange, *jf. boks 4.1*. Med revisionen får kommunerne endvidere bedre muligheder for at iværksætte en tidlig, forebyggende indsats, *jf. afsnit 3.1.1*.



## Boks 4.1. Revision af servicelovens voksenbestemmelser: Forenklinger og afbureaukratisering

### Forenkling af merudgiftsydelsen

Forenklingen af merudgiftsydelsen er en betydelig administrativ lettelse for både borgere og kommuner. Sagsbehandleren vil fremover alene skulle konstatere, at borgerens sandsynliggjorte månedlige merudgifter ligger inden for de fastsatte intervaller. Der er således fastsat et standardbeløb på 1.000 kr., som borgeren får udbetalt, hvis de sandsynliggjorte merudgifter ligger i intervallet 524 kr. - 1.500 kr. om måneden. Der er endvidere fastsat et standardbeløb på 2.000 kr., som borgeren får udbetalt, hvis de sandsynliggjorte merudgifter ligger i intervallet 1.501 kr. - 2.500 kr. om måneden.

Når dette er konstateret, behøver kommunen ikke at foretage yderligere beregninger, før der kan udbetales hjælp. I sandsynliggørelse ligger ikke et krav om dokumentation for udgifterne. Borgere, der kan dokumentere merudgifter på mere end 2.500 kr. om måneden, skal dog have udbetalt et beløb svarende til de dokumenterede merudgifter. For denne gruppe borgere vil en sandsynliggørelse af merudgifterne dermed ikke være tilstrækkelig til udbetaling.

### Lettere og hurtigere sagsbehandling i sager om hjælpemidler og forbrugsgoder

Lettere og hurtigere sagsbehandling i sager om hjælpemidler og forbrugsgoder er til gavn for både kommuner og borgere. Derfor er der indført følgende forenklinger af reglerne om hjælpemidler og forbrugsgoder:

- Kommunerne kan vælge at sagsbehandle og visitere i enkle, entydige sager (behov) på baggrund af en digital/telefonisk/personlig ansøgning fra borgeren om hjælpemidler og forbrugsgoder.
- Kommunerne skal bruge tro- og loveerklæringer ved genbevilling af hjælpemidler, hvis borgerens funktionsevne i al væsentlighed er uændret.

Kommunen kan vælge at gøre brug af tro- og loveerklæringer ved reparation af hjælpemidler og i den forbindelse opsætte faste kriterier for reparationen.

### Forenkling af reglerne om bilstøtte

Reglerne om bilstøtte er med revisionen af servicelovens voksenbestemmelser blevet mindre komplekse og lettere at administrere. Derudover vil reglerne sikre, at kommunerne kan anvende de offentlige midler bedre.

- Reglerne om egnethedsvurderingen er præciseret, så det nu fremgår tydeligt, at kommunen skal foretage en helhedsvurdering, hvor borgerens samlede behov indgår.

- Betingelsen om, at bilen ikke må være forsynet med den særlige indretning fra fabrikken, for at der kan opnås tilskud til den særlige indretning, er fjernet.
- Målgruppen for afdragsfrihed under uddannelse er præciseret, så den bliver identisk med målgruppen for støtte til køb af bil på uddannelsesmæssigt grundlag.
- Genanskaffelsesperioden er forhøjet fra seks til otte år for nye tilkendelser af bilstøtte, og samtidig er adgangen til førtidig udskiftning udvidet, så kommunen kan bevilge førtidig udskiftning, hvis det efter en samlet vurdering er uhensigtsmæssigt at reparere bilen. Borgerne kan henvende sig til kommunen efter syv år og gøre opmærksom på, at pågældende ønsker at udskifte sin bil ved genanskaffelsesperiodens udløb med henblik på at sagsbehandlingen kan igangsættes.
- Reglerne for støtte til automatgear/elektronisk styrede gear er ændret, så der ydes tilskud til faktiske udgift til automatgear dog maksimalt op til 24.899 kr. (2016-pl), desuden er genanskaffelsesperioden for automatgear forhøjet til otte år.

Endelig gælder for ansøgere, der tidligere har fået støtte til køb af bil, at et eventuelt provenu ved salget af den gamle bil inden for det seneste år eller en udbetalt forsikringssum skal indgå i købet af en eventuel ny bil.

### Fastsættelse af en national takst for ophold i §§ 109 og 110 tilbud

Et klart og tydeligt regelsæt for egenbetalingsreglerne ved ophold på kvindekrisecenter (§ 109) og ophold på forsorgshjem (§ 110) er et vigtigt redskab til at lette administrationen for kommuner og botilbud. Derfor indgår det i aftalen om revision af serviceloven, at der skal fastsættes én national sats for egenbetaling for ophold i § 109 tilbud og én national sats for ophold på § 110 tilbud. Kommunerne får ydermere mulighed for at foretage opkrævningen forud.

De nye regler vil ydermere gøre op med den uhensigtsmæssige situation, hvor borgere med samme økonomiske formåen oplever at betale forskellige beløb for samme ydelse. Det bemærkes, at borgerne fortsat har mulighed for at ansøge handlekommunen om en reduktion eller bortfald af borgerens egenbetaling, såfremt særlige årsager gør sig gældende, fx at borgeren samtidig opretholder egen bolig, ikke har nogen indtægt mv.

Anm.: Reglerne træder i kraft pr. 1. januar 2018.

# 5. ØVRIG INSPIRATION TIL BEDRE STYRING PÅ SOCIALOMRÅDET

Regeringen og KL har igangsat en række initiativer, som har fokus på udviklings- og styringsmuligheder på det specialiserede socialområde.

Der er iværksat en række fælles projekter mellem KL og regeringen som led i moderniserings- og effektiviseringsprogrammet (MEP).

Læs mere her:

[www.kl.dk/Okonomi-og-administration/Okonomi-og-dokumentation/styring/Moderniserings-og-effektiviseringsprogrammet-MEP/](http://www.kl.dk/Okonomi-og-administration/Okonomi-og-dokumentation/styring/Moderniserings-og-effektiviseringsprogrammet-MEP/)

Ligeledes har KL som led i det fælleskommunale styrings- og effektiviseringsprogram igangsat en række projekter.

Læs mere her:

[www.kl.dk/Okonomi-og-administration/Okonomi-og-dokumentation/styring/Styrings-og-effektiviseringsprogrammet/](http://www.kl.dk/Okonomi-og-administration/Okonomi-og-dokumentation/styring/Styrings-og-effektiviseringsprogrammet/)

Nedenfor er fremhævet en række af de vigtigste aktuelle projekter. Ovenstående links vil løbende blive opdateret med nye projekter, der igangsættes.

## 5.1. EFFEKTIV DRIFT AF BOTILBUD

I et projekt under det fælleskommunale styrings- og effektiviseringsprogram har KL og en række kommuner arbejdet med at optimere driften af botilbuddene. I projektet er udviklet en benchmarking rapport, hvor de enkelte tilbuds drift sammenlignes med driften på sammenlignelige tilbud. Andre kommuner og tilbud kan få dannet en lignende rapport. Formålet med benchmarking rapporten er at identificere dele af driften, hvor der er potentiale for optimering på det enkelte tilbud. Benchmarking rapporten skal dermed understøtte arbejdet med at identificere lokale effektiviseringspotentialer på botilbuddene.

På KL's hjemmeside kan læses mere om konklusioner fra projektet, indhold i benchmarking rapporten samt om, hvordan andre kommuner og tilbud kan få dannet en tilsvarende rapport. Her kan også findes resultaterne af en analyse fra 2015, som peger på veje til at optimere driften. Se mere på [www.kl.dk/botilbudsdrift](http://www.kl.dk/botilbudsdrift)

Sideløbende med det fælleskommunale projekt har regeringen og KL som en del af moderniserings- og effektiviseringsprogrammet gennemført et projekt, der har fokuseret på driften af botilbuddene. Det primære fokus har været på rammerne for botilbuddene, og hvordan disse udgør en barriere for driften. Samtidig har projektet undersøgt botilbuddenes arbejdstilrettelæggelse. I forbindelse med projektet er gennemført casebesøg på 40 botilbud, og der er udarbejdet en casesamling, som skal inspirere til veje til at optimere driften på botilbuddene. Casesamlingen og øvrige konklusioner vil blive offentliggjort på KL's hjemmeside.

## 5.2. TVERGÅENDE SAMARBEJDE OM YDELSER OG INDSATS

KL har i 2016 og 2017 i samarbejde med 27 kommuner gennemført et projekt i regi af KL's Styrings- og Effektiviseringsprogram (SEP) med fokus på tværgående samarbejde om ydelser og indsats. Projektdeltagerne er primært kommuner, der har igangsat et eget arbejde for at skabe øget samordning af indsatser og ydelser for de borgere og familier, der har så komplekse problemer, at de har behov for indsatser og ydelser efter flere lovgivninger og dermed fra flere forvaltninger. Projektet har identificeret en række barrierer for at indfri intentionerne om en helhedsorienteret indsats. Det handler bl.a. om kommunernes organisering af indsatsen. Men det handler også om barrierer i lovgivningen, fx formålsparagrafer der udstikker forskellige retninger for borgerne, handleplanskrav, der ikke hænger tilstrækkeligt sammen på tværs af lovgivning, barrierer for deling af data til sagsbehandlingsformål osv.

Det er en central anbefaling fra projektet, at beskæftigelsesperspektivet skal øges, og at det således også er god socialpolitik at bestræbe sig på at øge borgerens selvforsørgelse. Der afrapporteres fra projektet i juni 2017. Afrapporteringen følges op af en eksempelsamling ultimo 2017, der offentliggøres på KL's hjemmeside.



### 5.3. ÉN PLAN

Med afsæt i bl.a. konklusionerne fra ovennævnte SEP-projekt er der i 2016 og 2017 gennemført en analyse af mulighederne for at sammentænke handleplaner på tværs af social-, beskæftigelses-, integrations- og sundhedsområdet.

Analysen viser, at mange borgere har mere end en plan, og at kravene, der er forbundet med de enkelte handleplanskrav, ikke altid er forenelige, herunder bl.a. at de enkelte sektorlovgivninger udstikker forskellige mål for borgerens indsats, og at der er forskellige krav til kadence, dokumentation mv. Derudover viser analysen, at reglerne for datadeling til sagsbehandlingsformål er en hindring. Analysen viser således, at der er såvel juridiske som tekniske hindringer for at give borgeren én samlet plan på tværs af forskellige lovgivningsområder.

Arbejdet er afsluttet i foråret 2017. Som opfølgning herpå er det i forbindelse med forhandlingerne om kommunernes økonomi for 2018 aftalt, at regeringen og KL i fællesskab vil følge og understøtte udviklingen i arbejdet med sammenhængende indsatser, herunder gennem initiativer, der belyser snitflader, samspil og overlap mellem eksempelvis social- og beskæftigelsesområdet.

### 5.4. DATADELING TIL SAGSBEHANDLINGSFORMÅL

Flere projekter har peget på, at reglerne for datadeling til sagsbehandlingsformål udgør en hindring for til fulde at indfri målsætningen om helhedsorienterede indsatser for borgerne med indsatser fra flere forvaltninger og efter forskellige lovgivninger. Der er derfor gennemført et projekt i foråret 2017, hvor Kammeradvokaten vurderer muligheder og barrierer for datadeling på tværs af forvaltninger til sagsbehandlingsformål.

Analysen viser, at der er tale om komplicerede regler, som kræver mange juridiske afvejninger i de konkrete tilfælde. Resultatet af analysen indgår i aftalen om kommunernes økonomi for 2018, hvor det er aftalt, at der skal iværksættes initiativer, der skal føre til bedre muligheder for at dele data til sagsbehandlingsformål.

### 5.5. FÆLLES FAGLIGE BEGREBER

For at styrke kvaliteten i det socialfaglige arbejde er KL og regeringen gået sammen om et fælles initiativ 'Fælles faglige begreber'. Initiativet skal tilvejebringe et struktureret og fælles begrebsapparat om borgerens tilstand, indsatser og effektdokumentation på tværs af myndighed og udfører på socialområdet. Baggrunden er et ønske om at styrke dokumentationen, så vi får bedre viden om, hvordan forskellige indsatser virker i de enkelte borgerforløb og på tværs af tilbud og indsatser. En viden som kan skabe et bedre grundlag for prioritering og styring i den enkelte kommune. Endvidere vil initiativet forbedre mulighederne for benchmark på tværs af kommunerne.

Du kan læse mere om Fælles faglige begreber her:  
[www.kl.dk/Kommunale-opgaver/Social-service/ffb/](http://www.kl.dk/Kommunale-opgaver/Social-service/ffb/)

### 5.6. EFFEKTIV STYRING AF SOCIALE TILBUD TIL BORGERE MED PROGRESSIONSPOTENTIALE

Formålet med projektet er at belyse, hvordan effektmål for borgerne, funktionsevnevurderinger og individomkostninger i højere grad kan kobles med fokus på særligt borgere med potentiale for progression. Projektet skal således understøtte kommunerne i en bedre styring på socialområdet gennem en bedre og mere systematisk brug af og kobling af data. Projektet er startet op i foråret 2017 og forventes afsluttet i 2018.

Læs mere her:  
[www.kl.dk/Okonomi-og-administration/Okonomi-og-dokumentation/styring/Styrings-ogeffektiviseringsprogrammet/](http://www.kl.dk/Okonomi-og-administration/Okonomi-og-dokumentation/styring/Styrings-ogeffektiviseringsprogrammet/)

### 5.7. FORENKLING AF TILBUDSPORTALEN

Tilbudsportalen er en landsdækkende oversigt over en række kommunale, regionale og private tilbud efter serviceloven, almenboligloven, friplejeboligloven og sundhedsloven. Tilbudsportalen har til formål at sikre sammenlignelige og gennemskuelige oplysninger om de registrerede tilbud, herunder om tilbuddenes målgrupper, metoder, økonomi, takster samt om tilsynet med tilbuddene. Tilbudsportalen har flere formål og heraf målgrupper, bl.a. de kommunale myndigheds personer, der anvender portalen i forbindelse med matching af tilbud og borger, samt socialtilsynene, der anvender data fra Tilbudsportalen som grundlag for deres tilsynsvirksomhed.

Der er i 2016 gennemført en behovsanalyse af Tilbudsportalen med henblik på at identificere de enkelte målgruppers behov for Tilbudsportalen og herunder hvilke data der er nødvendige for at tilgodese disse behov. Analysen peger i retning af, at Tilbudsportalen i dag indeholder mange flere oplysninger pr. tilbud end der er behov for. Der er således et vist potentiale for et sanere i krav til dataindberetningen pr. tilbud og dermed bidrage til en forenkling af Tilbudsportalen. Projektet forventes afsluttet i 2017.

### 5.8. FORENKLING AF RAMMEAFTALEKONCEPTET

Som udmøntning af aftalen om kommunernes økonomi for 2017 er der gennemført en undersøgelse af rammeaftalekonceptet. Undersøgelsen viser, at der ikke er ønsker om grundlæggende ændringer, men alene om mindre justeringer, fokusering og forenklinger. Som opfølgning på analysen vil regeringen fremsætte forslag om at ændring af reglerne på området, herunder rammeaftalerne gøres toårige, og ministrenes mulighed for at udmelde særlige temaer til behandling i rammeaftalerne udgår. Derudover forventes det, at bekendtgørelsen om rammeaftaler på det sociale og det almene ældreboligområde forenkles, så opdelingen i en udviklingsstrategi og en styringsaftale ophæves, og så kravene til, hvad der skal indgå i rammeaftalens styringsdel forenkles.

### 5.9. STYRING PÅ SOCIALOMRÅDET

Arbejdet med denne pjece har vist, at kommunerne i de senere år har arbejdet med en omstilling, hvor rehabilitering og forebyggelse er det bærende princip for de sociale indsatser. Virkningen er positiv såvel socialpolitisk som økonomisk. Flere kommuner oplever dog i stigende grad styringsudfordringer på området, og analysen har vist, at der fortsat er udfordringer, der begrænser kommunernes styringsrum på en u hensigtsmæssige måde.

Regeringen og KL har derfor i forbindelse med økonomiaftalen for 2018 aftalt at igangsætte et flerårigt analyseprogram med en række indsatsområder. Formålet er udviklingen af redskaber, der kan understøtte flow i indsatserne og dermed øge muligheden for progression for den enkelte borger, kombineret med bedre styringsmuligheder for kommunerne.

### 5.10. REVISION AF SERVICELOVENS VOKSENBESTEMMELSER

Som en del af arbejdet med styringspjecen er der påvist konkrete behov for styrket vejledning i forbindelse med service-lovens voksenbestemmelser. Som opfølgning herpå udarbejdes der en revideret vejledning i voksenbestemmelserne, der skal synliggøre kommunernes handlemuligheder på området samt gøre den mere praktisk anvendelig.

### 5.11. FLEKSIBILITET I ANVENDELSEN AF BOTILBUD

Som en del af økonomiaftalen for 2018 er regeringen og KL enige om, at det vil være hensigtsmæssigt at gennemføre tiltag, der kan understøtte kommunernes muligheder for at levere en bedre faglig indsats for borgere i botilbud. I dag kan det være en barriere, at nogle borgere bor i botilbud, som ikke er specialiseret i de pågældende borgers behov, fx fordi borgernes behov har ændret sig i den tid, de har boet i det pågældende botilbud.

På den baggrund er regeringen og KL enige om, at der behov for at gennemføre en række konkrete tiltag, der skal give mulighed for en mere fleksibel anvendelse af boliger og botilbud for at understøtte den rehabiliterende indsats på socialområdet via en øget faglig specialisering i de enkelte botilbud, *jf. boks 5.1.*

#### Boks 5.1. Mere fleksibel anvendelse af boliger og botilbud skal understøtte rehabilitering

- *Klausulmodel.* Der indføres hjemmel til, at kommunerne kan indskrive et krav i boligdokumenter/lejekontrakter for længerevarende tilbud efter serviceloven og almenlejeloven om, at borgeren kan revisiteres til en ny bolig, hvis borgerens plejebehov betydeligt forværres eller forbedres.
- *Botilbud målrettet unge.* Der indføres hjemmel til, at kommunerne kan målrette længerevarende botilbud efter serviceloven og almenboligloven til personer med nedsat psykisk og fysisk funktionsevne i alderen 18-30 år.
- *Præcisering af regler for midlertidige botilbud,* således at det bliver tydeligt, hvornår kommunerne kan opsigte eller revisitere borgere, der bor i midlertidige botilbud, og kommunerne nemmere kan anvende tilbuddene til afklaringsforløb for borgere, der senere skal på et længerevarende tilbud..
- *Ensartede flytteregler for længerevarende boformer.* Der indføres hjemmel til at opsigte borgere ved om- og reorganisering af almene plejeboliger svarende til gældende bestemmelse i bekendtgørelse om lejerettigheder til beboere i længerevarende botilbud efter serviceloven.
- *Afskaffelse af sondring mellem de fysiske rammer for længerevarende og midlertidige botilbud,* således at kommunerne får bedre muligheder for at lade enkelte boliger/værelser udgøre hhv. midlertidige eller længerevarende botilbud afhængig af sammensætningen af borgere på et givent tilbud.
- *Kommunal dækning af skader forvoldt af lejere i almene boliger,* hvor det skønnes, at dennes adfærd er en hindring for at leve op til de lejermæssige forpligtigelser. Dette sikrer enslydende regelsæt for længerevarende tilbud.





