

Rapport

Det specialiserede voksenområde

Inspiration til den økonomiske styring



Camilla T. Dalsgaard, Kasper Lemvig og Bo Panduro

Det specialiserede voksenområde – Inspiration til den økonomiske styring

© VIVE og forfatterne, 2019

e-ISBN: 978-87-7119-612-2

Forsidefoto: Lars Degnbol

Projekt: 211507

VIVE – Viden til Velfærd

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K

www.vive.dk

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Forord

Partnerskabet om kommunal økonomistyring mellem regeringen og KL har bedt VIVE om at udarbejde en analyse af økonomistyringen på det specialiserede voksenområde. Analysen er den femte i rækken af analyser, som udgør et samlet økonomistyringsprogram igangsat af partnerskabet¹.

Formålet med analysen er at inspirere kommunerne med hensyn til, hvordan de kan videreudvikle deres nuværende økonomistyring på det specialiserede voksenområde. Analysens resultater henvender sig blandt andet til økonomidirektører, økonomichefer samt fagchefer på det specialiserede voksenområde.

Vi vil gerne takke de syv kommuner – Frederikshavn, Gladsaxe, Haderslev, Hillerød, Holstebro, Ikast-Brande og Svendborg Kommuner – som har deltaget i projektet. Deres velvillige deltagelse og store engagement har været en forudsætning for rapportens tilblivelse. VIVE er alene ansvarlig for analysens konklusioner.

Vibeke Normann Andersen
Forsknings- og analysechef, VIVE Styring og ledelse
2019

¹ De fire øvrige, hidtidige udgivelser i økonomistyringsprogrammet er: Marie Kjærgaard et al. (2017); Eli Nørgaard et al. (2018a); Eli Nørgaard et al. (2018b); Marie Kjærgaard et al. (2018).

Indhold

Sammenfatning	5
1 Baggrund, formål og metode	11
1.1 Formål og undersøgelsesspørgsmål	11
1.2 Analysedesign og metode.....	11
1.3 Rapportens opbygning.....	14
2 Økonomisk-faglig styringsstrategi	15
2.1 Konklusioner	15
2.2 Indhold af styringsstrategier.....	16
2.3 Forankring og udmøntning af styringsstrategier	20
3 Styringsmodel mellem myndighed og udførere.....	24
3.1 Konklusioner	24
3.2 Beskrivelse af styringsmodeller	25
3.3 Styringsmodeller på botilbudsområdet	26
3.4 Styringsmodeller på bostøtteområdet.....	30
4 Styring af visitationen	35
4.1 Konklusioner	35
4.2 Visitation – proces og aktører	36
4.3 Visitation – indhold.....	41
4.4 Særtakster og takstdifferentiering.....	44
4.5 Opfølgning på borgersager: pris, indsats og målopfyldelse	51
5 Budgetlægning og styringsforudsætninger.....	58
5.1 Konklusioner	58
5.2 Den overordnede budgetramme.....	59
5.3 Styringsforudsætninger – disponering af rammen.....	61
5.4 Forudsætninger om til- og afgang af borgere	63
6 Budgetopfølgning og regnskabsprognoser	68
6.1 Konklusioner	68
6.2 Budgetopfølgningsprocessen	69
6.3 Regnskabsprognoser og individbaserede dispositionsregnskaber	70
6.4 Understøttelse af en økonomistyringskultur	76
7 Styringsinformation.....	79
7.1 Konklusioner	79
7.2 Styringsnøgletal	80
7.3 Anden styringsinformation	89
Litteratur	93
Bilag 1 Uddybende om analysedesign, metode og data	94

Sammenfatning

Formålet med denne analyse er at inspirere kommunerne til, hvordan de kan videreudvikle deres nuværende økonomistyring på det specialiserede voksenområde.

Kommunerne har i de senere år generelt forbedret deres økonomistyringsresultater. De er således blevet bedre til at overholde deres budgetter, ligesom de generelt har opnået en højere grad af budgetpræcision, dvs. at de hverken bruger markant flere eller markant færre penge end budgetteret. Der er dog sektorområder, der afviger fra dette generelle billede. Et af disse sektorområder er det specialiserede voksenområde, hvor kommunerne gennemsnitligt set har en dårligere budgetoverholdelse og budgetpræcision sammenlignet med de øvrige sektorområder. Derudover er det specialiserede voksenområde et af de områder, hvor de kommunale økonomidirektører og -chefer har oplevet de største økonomistyringsudfordringer.

På den baggrund har partnerskabet om kommunal økonomistyring mellem KL og regeringen bedt VIVE om at udarbejde en analyse af kommunernes økonomistyringspraksis på det specialiserede voksenområde.

Der indgår syv kommuner i analysen. Fem af disse kommuner har i årene 2014-2017 haft relativt gode økonomistyringsresultater, vurderet ud fra deres budgetoverholdelse og budgetpræcision på det specialiserede voksenområde. To af kommunerne, i analysen kaldet 'referencekommuner', har i samme periode haft relativt dårlige økonomistyringsresultater. Budgetafvigelsen er en indikator for kommunernes ressourcestyring på det specialiserede voksenområde. En budgetafvigelse kan dog også afspejle en uoverensstemmelse mellem kommunens budget og udgiftsbehov på området. Oplysninger om kommunernes styringspraksis fra indledende screeningsinterview har derudover haft betydning for valget af kommuner. De syv deltagerkommuner er: Frederikshavn, Gladsaxe, Haderslev, Hillerød, Holstebro, Ikast-Brande og Svendborg Kommuner.

Hensigten med analysen er at lære af deltagerkommunernes erfaringer. Analysens vurderinger af kommunernes praksis er blandt andet baseret på forskelle mellem de to referencekommuner og de fem øvrige deltagerkommuner. I mange tilfælde er referencekommunerne på tidspunktet for dataindsamlingen overgået til samme praksis som de øvrige deltagerkommuner. Her er det så vidt muligt undersøgt, om referencekommunerne tidligere har haft en anden praksis. Desuden bygger analysens vurderinger af praksis på nogle generelle vurderingskriterier, der blandt andet ser på, om praksis understøtter kommunernes økonomiske styring, herunder ressourcestyring samt aktivitets- og resultatbaseret økonomistyring.

Datagrundlaget for analysen består af henholdsvis centrale kommunale dokumenter, en indledende kortlægningsworkshop med deltagerkommunerne, interview med en række aktører i deltagerkommunerne samt drøftelser fra en afsluttende vurderingsworkshop med alle syv deltagerkommuner.

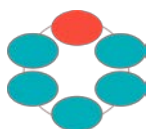
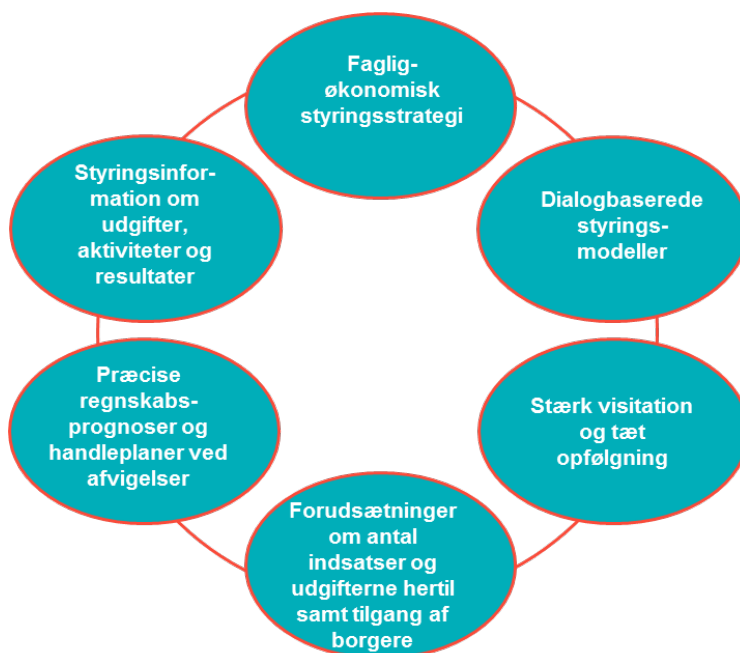
Analysen er afgrænset til at komme med inspiration til *den økonomiske styring* på det specialiserede voksenområde. Da undersøgelsen anvender en bred forståelse af økonomistyringsbegrebet, bevæger den sig dog visse steder i grænsfeltet mellem økonomistyring og socialfaglig styring. Det er dog ikke en del af analysen at afdække eller komme med inspiration til den socialfaglige styring af området.

Herudover er analysen afgrænset til at komme med inspiration til, hvad kommunerne selv kan gøre for at videreudvikle deres økonomistyring af voksenområdet inden for de nugældende lovgivningsmæssige rammer. Det er således ikke en del af undersøgelsen at komme med forslag til ændringer af kommunernes overordnede rammevilkår.

Seks fokuspunkter

VIVE kan på baggrund af analysen pege på seks centrale fokuspunkter, når kommunerne skal videreudvikle økonomistyringen på det specialiserede voksenområde. Fokuspunkterne fremgår af Figur 1 og uddybes nedenfor.

Figur 1. Seks fokuspunkter for økonomistyring på det specialiserede voksenområde



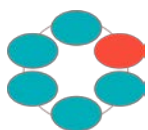
Fokuspunkt 1: Forankret styringsstrategi med fagligt og økonomisk ben

Deltagerkommunernes erfaringer peger på, at det er væsentligt for økonomistyringen på det specialiserede voksenområde, at der er en **tydelig styringsstrategi** eller styringstiltag på området, der **sammentænker en høj grad af socialfaglighed med en høj grad af økonomisk bevidsthed**. Det er erfaringen fra deltagerkommunerne, at det er væsentligt, at styringsstrategien tager udgangspunkt i fagligt velfunderede praksisformer, som samtidig kan understøtte god ressourceudnyttelse.

Blandt de elementer i deltagerkommunernes strategier, der kan være relevante for andre kommuner at overveje, er især **den rehabiliterende tilgang og princippet om 'mindst indgribende indsats'**. Heri ligger, at borgeren som udgangspunkt tilbydes den mindst muligt indgribende indsats, og at man arbejder for det primære, overordnede mål at støtte borgeren til at blive selvhjulpne i så høj grad som muligt. Dette omtales også som 'indsatstrappetækning'. Implementering af den rehabiliterende tilgang kan ifølge deltagerkommunerne understøttes ved at udvikle og tilpasse tilbudsviften, eksempelvis gennem etablering af rådgivende, forebyggende og gruppebaserede tilbud.

Analysen peger på, at det er afgørende for strategiens udmøntning i praksis, at den er kendt og **forankret** både i den administrative ledelse, i myndighed og hos udførere. Herudover lægger deltagerkommunerne vægt på strategiens **politiske forankring** og væsentligheden af, at politikerne står bag det serviceniveau, strategien sætter retningen for. Strategien kan udmøntes i praksis via **konkrete tiltag og tæt faglig ledelse** og sparring. Nogle af de gennemgående redskaber til udmøntning er en stærk visitation og tæt, løbende opfølgning med fokus på målopfyldelse. Det har for deltagerkommunerne været væsentligt at have en tæt faglig ledelse i både visitation og opfølgning, som

understøtter sagsbehandlernes økonomiske bevidsthed og sætter fokus på udmøntning af strategien.

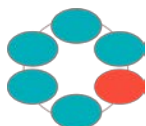


Fokuspunkt 2: Dialogbaserede økonomistyringsmodeller

Analysen peger på, at en **tæt, løbende dialog mellem myndighed og udførere** er afgørende for både den samlede ressourcestyring på voksenområdet og sammenhængen mellem ressourcer, indsatser og faglige resultater, dvs. den aktivitets- og resultatbaserede økonomistyring. **Det 'dialogbaserede' element i styringsmodellerne er således afgørende**, uanset om man har valgt en aktivitets- eller en rammebaseret økonomistyringsmodel.

Ud fra analysen er det vurderingen, at kommunerne på **botilbudsområdet** med fordel kan anvende en **dialogbaseret BUM-model** frem for rammestyling. BUM-modellens interne aktivitetsafregning er med til at sikre en høj grad af gennemsigtighed og sammenhæng mellem den leverede indsats og den udgift, der er knyttet til borgeren. Lokale forhold kan dog tale for en rammestyrimodell, eksempelvis i tilfælde af små botilbud, hvis økonomi kan være følsom over for belægningsprocenten med en aktivitetsafregnet model.

På **bostøtteområdet** peger deltagerkommunernes erfaringer på, at der **på den ene side** kan være visse fordele ved en dialogbaseret rammestyrimodell. Med en fast ramme får udførerne ikke som udgangspunkt ekstra ressourcer, når der visiteres flere borgere, og derfor har de et økonomisk incitament til at sikre progression hos den enkelte borger, så støtteindsatsen kan reduceres, eller sagerne kan afsluttes. Dette er særligt væsentligt på bostøtteområdet, hvor borgerne typisk har et større progressionspotentiale end på botilbudsområdet. **På den anden side** er det hensigtsmæssigt at have transparens i sammenhængen mellem faglige krav og økonomisk ramme for at kunne iværksætte passende indsatser og opnå faglige resultater. Det kan tale for enten en dialogbaseret BUM-model med ydelsespakker i stedet for timeafregning eller en databaseret rammemodell med dialog om aktivitetsdata til vurdering af rammens størrelse i forhold til omfanget af visiteret støtte.



Fokuspunkt 3: Stærk visitation og tæt opfølgning på borgere

Analysen peger på, at en **stærk visitation og en tæt dialog** mellem myndighed og udførere er afgørende for økonomistyringen på det specialiserede voksenområde. En af vejene til en stærk visitation i deltagerkommunerne er etablering af **visitationsudvalg**. Det er ikke muligt ud fra analysen at pege på den mest fordelagtige fordeling af visitationskompetencen til forskellige indsatser mellem sagsbehandlere, ledelse og visitationsudvalg. Analysen peger dog i retning af, at kommunerne med fordel kan **tilpasse visitationskompetencen** til kommunens aktuelle økonomiske situation. Således kan man overveje udvidet brug af visitationsudvalg i situationer, hvor man har brug for en tættere styring af visitationen, fx ved etablering eller fastholdelse af en skærpet styring af udgifter og aktiviteter. Desuden peger analysen på, at kommunerne med fordel kan have repræsentanter for egne udførere med i visitationsudvalget. En **tæt dialog mellem myndighed og udførere i visitationen** kan blandt andet bidrage til at understøtte kapacitetsudnyttelsen i egne tilbud og til at sikre et godt match mellem borgerens støttebehov og bevilgede indsatser.

Ud fra deltagerkommunernes erfaringer kan der med fordel formuleres **konkrete og målbare mål for indsatsen** og stilles krav om specificering af **alternative indsatser med angivelse af forventet pris** som minimum i indstillinger til visitationsudvalg. En sådan praksis kan understøtte økonomistyringen ved at sætte fokus på sammenhængen mellem udgift, indsats og resultat. Derudover kan den bidrage til at øge sagsbehandlernes bevidsthed om de økonomiske konsekvenser af visitationen. Analysen peger på, at det er væsentligt at fremme en **økonomisk bevidsthed hos sagsbehandlerne** med henblik på at koble økonomiske hensyn med faglige hensyn i visitationsarbejdet og

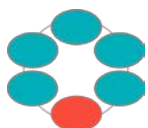
dermed øge sagsbehandlerens fokus på, hvad man får for pengene. Den økonomiske bevidstgørelse af sagsbehandlerne handler således om at understøtte inddragelsen af økonomiske betragtninger i valget af indsats – ikke som et argument for at fravælge den rigtige indsats, men som en overvejelse af, hvilken indsats der giver størst værdi for pengene. Sagsbehandlerens ressourcebevidsthed kan endvidere fremmes af en **synlighed om prisen på indsatserne i fagsystemet**, både før og efter visitation. Ligeledes viser erfaringer fra deltagerkommunerne, at der med fordel kan foretages løbende økonomiopfølgning på sagsniveau i et samspil mellem økonomikonsulenter og sagsbehandlere. En sådan praksis bidrager desuden til at fremme økonomikonsulenternes forståelse af de socialfaglige aspekter og til at kvalitetssikre data.

Analysen peger i retning af, at man kan forbedre gennemsigtigheden i sammenhængen mellem indsats og pris ved så vidt muligt at **begrænse brugen af særtakster**. Et redskab hertil kan være at kræve særskilt skriftlig begrundelse fra udfører for anmodninger om særtakster, eventuelt ved brug af ansøgningskemaer. Et andet redskab kan være at rette særlig opmærksomhed på borgere med særtakster i den dialog og forhandling, man har med botilbuddene, fx ved at afsætte medarbejderressourcer til netop det formål. Herudover peger deltagerkommunernes foreløbige erfaringer i retning af, at man med fordel kan overveje at anvende **differentierede takster i botilbud** for at øge gennemsigtigheden i sammenhængen mellem det tilbud, myndigheden bestiller, og den pris, der betales. Med differentierede takster skabes der individuelle priser, der afspejler de varierende støttebehov og indsatser for den enkelte borger. Det kan bidrage til at begrænse brugen af særtakster og understøtte aktivitetsbaseret økonomistyring. Der kan dog også være ulemper ved en differentieret takstmodel, herunder kan den være ressourcekrævende.

Deltagerkommunernes erfaringer peger endvidere på, at det er afgørende for økonomistyringen på voksenområdet, at der systematisk følges op på sagerne. En **tæt, løbende sagsopfølgning** sikrer, at der er overensstemmelse mellem aktuelt støttebehov, indsats og pris, og at indsatser afsluttes eller omlægges, når målsætningerne er indfriet eller ændret, eller det kan konstateres, at den igangværende indsats ikke virker efter hensigten. Derigennem understøtter en løbende opfølgning både ressourcestyring samt aktivitets- og resultatbaseret økonomistyring. Analysen peger samtidig på, at der med fordel kan foretages en **prioritering af, hvilke sager der hyppigst følges op på**, da det ikke er lige meningsfuldt med hyppig opfølgning i alle sager. Eksempelvis foretager deltagerkommunerne hyppigere opfølgning på borgere med bostøtte end på borgere i længerevarende botilbud, da der på bostøtteområdet er større potentiale for progression i borgerens funktionsevneniveau og selvhjulpenhed.

Analysen af deltagerkommunernes praksis peger på, at **ekstraordinære opfølgingsrunder**, fx med gennemgang og re-visitiation af alle eksisterende sager inden for et område, er et væsentligt supplement til den løbende opfølgning. Kommunerne kan derfor med fordel prioritere medarbejderressourcer til supplerende opfølgning med jævne mellemrum.

Desuden peger analysen på, at det er afgørende for økonomistyringen at have løbende opfølgning, **dialog og forhandling med eksterne leverandører** om sammenhængen mellem indhold, pris og effekt i de købte tilbudspladser. Derfor kan kommunerne med fordel **give myndighed konkret faglig indsigt i botilbudsdrift og pædagogiske forhold samt forhandlerkompetencer**, eksempelvis ved at efteruddanne sagsbehandlerne eller ved at ansætte specialister med særlige kompetencer til at løse opgaven eller understøtte sagsbehandlerne heri.

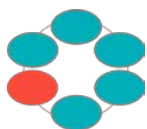


Fokuspunkt 4: Forudsætninger om antal indsatser og udgifterne hertil samt tilgang af borgere

Analysen peger på, at det kan være en fordel at anvende **administrative styringsforudsætninger** om antal indsatser og udgifterne hertil til at disponere budgetrammen på botilbudsområdet ved indgangen til budgetåret. Desuden kan det være relevant også at overveje det på bostøtteområdet. Styringsforudsætninger om antal borgere i forskellige indsatstyper og udgiften hertil kan understøtte ressourcestyling og aktivitetsbaseret økonomistyring, ligesom de kan understøtte budgetopfølgningen i løbet af året, jf. fokuspunkt 5.

Analysen peger i retning af, at kommunerne med fordel kan overveje at arbejde for at **kæde styringsstrategiens aktivitetsmålsætninger og budgettet sammen** via styringsforudsætninger om antal borgere i forskellige indsatser og udgiften hertil med henblik på at styrke aktivitetsbaseret økonomistyring. Kun to deltagerkommuner har dog erfaring hermed. Ingen deltagerkommuner har endnu erfaringer med at koble budgettet til styringsforudsætninger baseret på progressions- eller resultatmål. Deltagerkommunerne peger på, at det er vanskeligt at måle faglige resultater og progression, hvorfor der forestår et væsentligt teknisk og metodisk udviklingsarbejde, før man kan afgøre, om individuelle progressionsdata kan udnyttes til aggregerede styringsforudsætninger på kommuneniveau. Deltagerkommunerne peger dog på, at det kan være hensigtsmæssigt at overveje at igangsætte et arbejde for at udvikle og afprøve resultatmål, der kan sammenkædes med budgettet og dermed understøtte resultatbaseret økonomistyring.

Det er endvidere relevant at indarbejde pålidelige styringsforudsætninger om **forventet tilgang af borgere** til voksenområdet i budgettet. For unge, der fylder 18 år i et givet budgetår og dermed kan blive visiteret til en indsats på voksenområdet, har deltagerkommunerne haft gavn af at have **faste og formaliserede møder mellem voksenområdet og børn og unge-området**. Det tyder endvidere på, at man med fordel kan overveje at have faste principper for at lave pålidelige prognoser for tilgang af borgere fra børn og unge-området, deres forventede indsatser samt de forventede udgifter hertil.



Fokuspunkt 5: Præcise regnskabsprognoser og handleplaner ved afvigelser

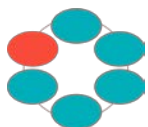
Det er ifølge analysen afgørende for økonomistyringen, at der udarbejdes **præcise og pålidelige regnskabsprognoser** som grundlag for løbende budgetopfølgninger. Ud fra deltagerkommunernes erfaringer kan man med fordel udarbejde budgetopfølgninger og regnskabsprognoser **på månedsbasis til administrativ brug**. Månedlig opfølgning på økonomi og forventet regnskab sætter de budgetansvarlige ledere i stand til i god tid at iværksætte tiltag, der kan imødegå forventede budgetoverskridelser. Desuden synes det relevant, at sagsbehandlerne løbende får indblik i regnskabsprognosen.

Analysen peger på **individbaserede dispositionsregnskaber** som et væsentligt redskab i udarbejdelsen af præcise regnskabsprognoser. Erfaringer fra deltagerkommunerne viser, at man med fordel kan udarbejde individbaserede dispositionsregnskaber, **som minimum på botilbudsområdet**. Desuden kan man med fordel overveje anvendelse heraf på bostøtteområdet, som er mindre udgiftstungt, men omfatter en stor gruppe borgere. Individbaserede dispositionsregnskaber kan understøtte aktivitetsbaseret økonomistyring i kraft af den synlige sammenhæng mellem udgifter og aktiviteter. Analysen peger derudover i retning af, at det kan være relevant at overveje løbende at udarbejde **skyggebudgetter, dvs. individbaserede budgetskøn for overslagsårene** som en integreret del af regnskabsprognoserne for at fremme den langsigtede økonomistyring.

Deltagerkommunernes erfaringer peger i retning af, at ressourcestyringen på voksenområdet kan understøttes ved at udøve en praksis, hvor årets budgetramme ses som fast, og der som udgangspunkt **ikke gives kassefinansierede tillægsbevillinger** i løbet af budgetåret. Det vil sige, at et eventuelt merforbrug på ét delområde som udgangspunkt skal finansieres med mindreforbrug på andre delområder inden for voksenområdets budgetramme. Det er dog et vilkår på det specialiserede voksenområde, at der kan opstå uventede dyre enkeltsager, som i særlige tilfælde kan nødvendiggøre tillægsbevillinger. Derudover har budgettrammens størrelse i forhold til udgiftsbehovet naturligvis betydning for muligheden for at overholde budgettet.

I forbindelse med budgetoverholdelse er det ifølge deltagerkommunernes erfaringer væsentligt at håndhæve krav om afvigeforklaringer og udarbejdelse af handleplaner, hvis regnskabsprognosen forudsiger en budgetoverskridelse. **Fast brug af afvigeforklaringer** fulgt op af **handleplaner ved forventede budgetoverskridelser** vurderes således at understøtte ressourcestyringen og det løbende fokus på justering af den faglige praksis.

Fast rammebudgettering og handleplaner ved forventede budgetoverskridelser er to formaliserede redskaber til at **understøtte en god økonomistyringskultur**. Kommunerne kan derudover med fordel arbejde for at skabe et 'mindset' om en **'fælles bundlinje' for hele voksenområdet** på tværs af myndighed og udførere. Det er ikke ud fra analysen muligt at anviser en sikker vej til en god økonomistyringskultur. Ud fra deltagerkommunernes erfaringer er det dog vigtigt, at ledelsen har et tydeligt og vedholdende fokus på økonomistyring i de forskellige fora, hvor der foregår dialog mellem myndighed og udførere.



Fokuspunkt 6: Styringsinformation om udgifter, aktiviteter og resultater

Analysen peger i retning af, at systematisk produktion og anvendelse af styringsnøgletal om udgifter, aktiviteter og resultater kan understøtte aktivitets- og resultatbaseret økonomistyring af det specialiserede voksenområde. Der er forskel mellem deltagerkommunerne på, i hvilket omfang styringsnøgletallene relaterer sig til kommunens strategiske målsætninger og det fastlagte serviceniveau på området. Flere deltagerkommuner peger dog på, at man med fordel kan arbejde hen imod en tættere kobling.

Deltagerkommunerne giver desuden udtryk for, at der i deres data findes et **uudnyttet potentiale** til systematisk produktion og rapportering af **nøgletal om resultaterne** af igangsatte indsatser. Det er VIVEs indtryk, at kommunerne med en fokuseret indsats vil kunne generere viden herom ved systematisk at registrere og anvende **oplysninger om borgernes funktionsevne og progression**.

Analysen peger i retning af, at kommunerne med fordel kan målrette styringsinformationen til forskellige modtagere for at sikre **anvendelsen af styringsinformation på alle niveauer**. Typisk har de forskellige aktører – politikere, administrativ ledelse og sagsbehandlere – behov for forskellige oplysninger for at få det nødvendige overblik og grundlag for styring og prioritering. Det er derfor vigtigt, at styringsinformationens form, detaljeringsniveau og frekvens **tilpasses målgruppen**.

Endelig har deltagerkommunerne erfaring for, at der fortsat er væsentlige udfordringer med at foretage **nøgletalssammenligninger** på tværs af kommuner, blandt andet på grund af forskellig afgrænsningspraksis og problemer med at korrigere for forskelle i befolkningssammensætning. Retvisende sammenligninger kan dog ifølge deltagerkommunerne være et redskab til at understøtte økonomistyringen, og kommunerne kan derfor med fordel overveje, hvordan man kan forbedre mulighederne herfor. Eksempelvis kan kommunerne validere egne data i samspil mellem økonomikon-sulenter og sagsbehandlere med henblik på nøgletalssammenligning. I mere kvalitative sammenligninger har deltagerkommunerne fx gjort brug af netværk og erfaringsudveksling samt sammenligning af ensartede enheder eller målgrupper.

1 Baggrund, formål og metode

Kommunerne har i de senere år generelt opnået en relativt høj grad af budgetoverholdelse og budgetpræcision. De er altså blevet bedre til ikke at bruge flere penge end planlagt, ligesom de er blevet bedre til at ramme budgettet præcist, så der ikke bruges markant flere eller færre penge end planlagt.

På det specialiserede voksenområde har kommunerne imidlertid både dårligere budgetoverholdelse og budgetpræcision end på de øvrige kommunale sektorområder. Således havde en gennemsnitlig kommune 1,4 % *lavere* udgifter end planlagt i budgettet for den samlede serviceramme i årene 2011-2017. I samme periode havde den gennemsnitlige kommune 2,8 % *højere* udgifter end budgettet på det specialiserede voksenområde. Det samme billede gør sig gældende, når man ser på budgetpræcision. Den gennemsnitlige budgetafvigelse på voksenområdet lå i 2011-2017 på 6,4 %, mens den for den samlede serviceramme var 1,9 %.² Desuden har de kommunale økonomidirektører og -chefer peget på det specialiserede voksenområde som et område med store økonomistyringsudfordringer³. Blandt andet oplever mange kommuner et udgiftspres på området som følge af tilgang af borgere.

Med det afsæt har partnerskabet om kommunal økonomistyring mellem KL og regeringen bedt VIVE om at udarbejde denne analyse af kommunernes økonomistyringspraksis på det specialiserede voksenområde.

1.1 Formål og undersøgelsesspørgsmål

Formålet med analysen er at inspirere kommunerne til, hvordan de kan videreudvikle deres nuværende økonomistyring på det specialiserede voksenområde. Analysen kommer med anbefalinger til, hvordan kommunerne kan udvikle økonomistyringen på det specialiserede voksenområde og giver konkrete eksempler på, hvordan anbefalingerne kan implementeres i praksis.

Der deltager i alt syv kommuner i analysen, heraf fem kommuner, som i årene 2014-2017 har relativt gode økonomistyringsresultater på det specialiserede voksenområde, og to kommuner, som i samme periode har haft relativt dårlige økonomistyringsresultater. Økonomistyringsresultater måles her som budgetoverholdelse og budgetpræcision, jf. afsnit 1.2.

Mere konkret undersøger analysen følgende spørgsmål:

- Hvad kendetegner deltagerkommunernes økonomistyring på det specialiserede voksenområde, herunder hvilke forskelle og ligheder er der mellem deltagerkommunerne?
- Hvordan kan deltagerkommunernes økonomistyringspraksis inspirere andre kommuner til at videreudvikle økonomistyringen på det specialiserede voksenområde?

1.2 Analysedesign og metode

I det følgende beskrives analysens design og metode kort, idet der henvises til Bilag 1 for en uddybende beskrivelse heraf. Definition og afgrænsning af de centrale begreber i analysen fremgår af boks 1.1.

² VIVE-beregninger på baggrund af ECO Nøgletal.

³ Marie Kjærgaard et al. (2017), s. 85.

Boks 1.1 Definitioner og afgrænsninger

Det specialiserede voksenområde

Inden for det specialiserede voksenområde fokuserer analysen primært på botilbud og botilbudsliggende tilbud samt socialpædagogisk § 85-støtte uden for botilbud (bostøtte). Derudover omfatter analysen så vidt muligt dagtilbud og forebyggende gruppebaseret hjælp og støtte mv. efter § 82a-c. Dermed er de økonomisk og brugertalsmæssigt væsentligste delområder omfattet af analysen.

Økonomistyring

Analysen opererer med en bred forståelse af økonomistyring, hvorfor analysen tager afsæt i tre dimensioner i økonomistyringen: ressourcestyring (økonomiske resultater), aktivitetsbaseret økonomistyring (produktivitet) og resultatbaseret økonomistyring (omkostningseffektivitet). Ressourcestyring har budgetbalance, udgiftsstyring og finansiel styring som væsentligt genstandsfelt. Aktivitetsbaseret økonomistyring relaterer sig til forholdet mellem udgifter og aktiviteter og vedrører hermed kommunens produktivitet. Resultatbaseret økonomistyring beskriver forholdet mellem udgifter og resultater og er altså et spørgsmål om, hvor gode resultater der opnås for et givet budget.

Den kommunale styringskæde

Analysen tager endvidere afsæt i den kommunale styringskæde. Udgangspunktet i den kommunale styringskæde er, at de politiske mål gennem forvaltningen omsættes til ydelser på det udførende niveau af fx sagsbehandlere og medarbejdere på de decentrale enheder. Endvidere foretages der en orientering tilbage til politikerne om resultaterne af aktiviteterne. Der er således fokus på både de retningsgivende elementer og de opfølgende og korrigerende elementer i styringen.

Analysen er afgrænset til at komme med inspiration til *den økonomiske styring* på det specialiserede voksenområde. Da undersøgelsen anvender en bred forståelse af økonomistyringsbegrebet, bevæger den sig dog visse steder i grænsfeltet mellem økonomistyring og socialfaglig styring. Det er dog ikke en del af analysen at afdække eller komme med inspiration til den socialfaglige styring af området.

Herudover er analysen afgrænset til at komme med inspiration til, hvad kommunerne selv kan gøre for at videreudvikle deres økonomistyring af voksenområdet inden for de nugældende lovgivningsmæssige rammer. Det er således ikke en del af undersøgelsen at komme med forslag til ændringer af kommunernes overordnede rammevilkår.

1.2.1 Udvælgelse af deltagerkommuner

Analysen er tilrettelagt som en kvalitativ analyse i syv kommuner, heraf fem kommuner med "god økonomistyring" og to "referencekommuner". I kommuneudvælgelsen er budgetafvigelsen, dvs. evnen til at overholde sit budget og ramme det præcist, anvendt som indikator for kommunernes økonomistyring. De syv deltagerkommuner er udvalgt i to trin. Først er der ud fra registerdata udvalgt en bruttotrup på ti kommuner med "god økonomistyring" og fire referencekommuner. Dernæst er der foretaget en telefonscreening, hvor bruttotruppen blev indsnævret yderligere til fem deltagerkommuner med "god økonomistyring" og to referencekommuner. Screeningsinterviewene afdækkede kommunernes styringspraksis på et overordnet niveau.

I Tabel 1.1 ses budgetafvigelser i 2014-2017 for de fem deltagerkommuner med "god økonomistyring".

Tabel 1.1 Budgetafvigelse for de fem deltagerkommuner med "god økonomistyring", det specialiserede voksenområde 2014-2017 (procent af budgetrammen)

	2014	2015	2016	2017
Gladsaxe	0 %	3 %	0 %	-4 %
Haderslev	1 %	1 %	2 %	-4 %
Holstebro	-8 %	-1 %	0 %	0 %
Ikast-Brande	1 %	3 %	3 %	1 %
Svendborg	1 %	1 %	2 %	6 %
Hele landet	-3 %	-2 %	-3 %	-3 %

Note: Budgetafvigelsen er målt ved hjælp af data fra Danmarks Statistik ved at sammenholde det vedtagne budget og regnskabet, jf. udgiftsafgrænsning i Bilag 1. "-" = overskridelser

Som det ses af Tabel 1.1, har Gladsaxe, Haderslev og Holstebro Kommuner haft mindre overskridelser i enkelte af de fire år, mens Ikast-Brande og Svendborg Kommuner har haft små mindreforbrug i hele perioden. Disse fem kommuner indgår som kommuner med "god økonomistyring" i undersøgelsen. Herudover indgår to referencekommuner, som har haft budgetoverskridelser på voksenområdet i hele perioden 2014-2017, dog af en faldende størrelse. Det drejer sig om Frederikshavn og Hillerød Kommuner.

Budgetafvigelsen er som nævnt anvendt i kommuneudvælgelsen som en indikator for kommunernes ressourcestyring på det specialiserede voksenområde. En budgetafvigelse kan dog også afspejle en uoverensstemmelse mellem budgettets størrelse og kommunens udgiftsbehov på området. Således har en kommune med budgetoverskridelser ikke *nødvendigvis* højere udgifter i forhold til sit behov end en kommune, der har overholdt sit budget. Deltagerkommunernes budgetniveauer på voksenområdet fremgår af bilagstabel 2. Det har ikke været muligt at opgøre et objektive udgiftsbehov for kommunerne.⁴ Som nævnt har oplysninger om kommunernes styringspraksis fra screeningsinterviewene i udvælgelsens andet trin også haft betydning for valget af kommuner.

1.2.2 Vurderingskriterier

VIVE har anvendt tre generelle vurderingskriterier for udarbejdelse af anbefalinger og inspirationspunkter på baggrund af deltagerkommunernes styringspraksis. De generelle vurderingskriterier er:

- Kommunernes praksis på det specialiserede voksenområde understøtter ressourcestyringen, herunder realistisk budgettering, systematisk budgetopfølgning og præcise prognoser for forventet regnskab.
- Kommunernes praksis på det specialiserede voksenområde understøtter aktivitetsbaseret og resultatbaseret økonomistyring, dvs. sammenhængen mellem udgifter og aktiviteter henholdsvis sammenhængen mellem udgifter og resultater.
- Kommunernes praksis på det specialiserede voksenområde understøtter, at der er sammenhæng og gennemsigtighed i den kommunale styringskæde.

Kriterierne er anvendt sådan, at hvis en given praksis i de to referencekommuner er i strid med vurderingskriterierne, og praksis i de fem øvrige kommuner er i overensstemmelse med kriterierne, kan sidstnævnte praksis lægges til grund for en anbefaling. I mange tilfælde er referencekommunerne på tidspunktet for dataindsamlingen overgået til den samme praksis som de øvrige deltager-

⁴ I Bilagstabel 3 ses et forventet udgiftsbehov på voksenområdet i 2015, beregnet ud fra ECO Nøgletal. Forklaringskraften i analysen af udgiftsbehovet er dog 29 % og dermed lav i forhold til andre store udgiftsområder i kommunerne, jf. Houlberg et al. (2018), s. 31.

kommuner. Her er det så vidt muligt undersøgt, om referencekommunerne tidligere har haft en anden praksis, og om de øvrige kommuner har haft den pågældende praksis i længere tid. Det har dog ikke kunnet undersøges fuldt dækkende for alle temaer og undertemaer i undersøgelsen. Herudover kan det forekomme, at nogle af deltagerkommunerne anvender én praksis, og de andre deltagerkommuner anvender en anden praksis, uafhængigt af om de er referencekommuner eller ej. I dette tilfælde er det den praksis, som er bedst i overensstemmelse med vurderingskriterierne, som kan lægges til grund for en anbefaling. Hvis alle syv deltagerkommuner anvender en praksis, der er i overensstemmelse med vurderingskriterierne, kan denne praksis således lægges til grund for en anbefaling.

1.2.3 Datagrundlag og analyser

Dataindsamlingen og analysen har taget udgangspunkt i følgende temaer:

- Økonomistyringsprincipper, herunder styring af myndighed og udførere
- Budgetlægning og styringsforudsætninger
- Budgetopfølgning og regnskabsprognoser
- Økonomistyringskultur
- Styringsinformation og styringsnøgletal.

Datagrundlaget for analysen består af dokumenter fra deltagerkommunerne, en kortlægningsworkshop og et kommunebesøg i hver af deltagerkommunerne med interview. Dokumenter og kortlægningsworkshop er primært brugt til at afdække formelle principper og overordnet praksis. Interviewene havde primært til formål at afdække kommunernes reelle implementering af vedtagne retningslinjer og principper. Der er gennemført interview med økonomichefen, økonomikonsulenter tilknyttet voksenområdet, fagchefen med ansvar for voksenområdet, myndighedslederen samt ledere for udførende enheder. I nogle tilfælde har der deltaget sagsbehandlere, teamledere eller øvrige personer fra myndighed ved interview med myndighedslederen.

På baggrund af analyser af disse data har VIVE udarbejdet en række forslag til anbefalinger til økonomistyring af voksenområdet. Disse forslag blev videreudviklet og kvalificeret ved en vurderingsworkshop faciliteret af VIVE med repræsentanter fra alle syv deltagerkommuner. VIVE er dog alene ansvarlig for analysens konklusioner.

1.3 Rapportens opbygning

Rapporten er ud over første kapitel om baggrund, formål og metode inddelt i seks kapitler, som omhandler økonomisk-faglig styringsstrategi (kapitel 2), økonomistyringsmodeller (kapitel 3), styring af visitationen (kapitel 4), budgetlægning og styringsforudsætninger (kapitel 5), budgetopfølgning og regnskabsprognoser (kapitel 6) samt styringsinformation og styringsnøgletal (kapitel 7).

Kapitel 2-7 følger den samme struktur. Først præsenteres konklusionerne. Derefter følger de enkelte afsnit, hvor kommunernes praksis kortlægges, og efterfølgende foretages en vurdering af fordele og ulemper ved de forskellige praksisser.

2 Økonomisk-faglig styringsstrategi

I dette kapitel præsenteres først analysens konklusioner vedrørende deltagerkommunernes økonomisk-faglige styringsstrategier på det specialiserede voksenområde. Derefter afdækkes og vurderes indholdet i deltagerkommunernes styringsstrategier. Endelig foretages en kortlægning og vurdering af strategiernes forankring og udmøntning i praksis i deltagerkommunerne.

2.1 Konklusioner

Boks 2.1 Konklusioner – styringsstrategi

- **Tydelig økonomisk-faglig strategi til styring af serviceniveauet**

Deltagerkommunernes erfaringer peger på, at det er væsentligt for økonomistyringen på det specialiserede voksenområde, at der er en tydelig styringsstrategi eller samling af styringstiltag på området, der sammentænker en høj grad af socialfaglighed med en høj grad af økonomisk bevidsthed. Det er således erfaringen, at det er væsentligt, at styringsstrategien tager udgangspunkt i fagligt velfunderede praksisformer, som samtidig kan understøtte god ressourceudnyttelse.

- **Indhold: Rehabiliterende tilgang og 'mindst indgribende indsats'**

Analysen peger i retning af, at en række elementer i deltagerkommunernes strategier kan være relevante for andre kommuner at overveje, afhængig af den konkrete kommunes tilgang og nuværende praksis på området. Blandt de elementer, som går igen i deltagerkommunernes styringsstrategier, er den rehabiliterende tilgang og princippet om 'mindst indgribende indsats'. Heri ligger, at borgeren som udgangspunkt tilbydes den mindst muligt indgribende indsats, og at man arbejder for det primære, overordnede mål at støtte borgeren til at blive selvhjulpne og i stand til at mestre sit liv og sin hverdag i så høj grad som muligt. Deltagerkommunerne peger på, at det er vigtigt at understøtte den rehabiliterende tilgang ved at udvikle og tilpasse tilbudsviften, bl.a. gennem etablering af rådgivende, forebyggende og gruppebaserede tilbud.

- **Forankring af styringsstrategi hos administrativ ledelse, myndighed og udførere**

Analysen viser, at deltagerkommunernes økonomisk-faglige styringsstrategier er kendte og forankrede både i den administrative ledelse, i myndighed og hos udførere. Dermed peger analysen på, at det er afgørende for strategiens betydning i praksis, at den forankres i alle dele af organisationen, så der er kendskab og ejerskab til strategien.

- **Politisk forankring og opbakning til strategi og serviceniveau**

Alle syv deltagerkommuner lægger vægt på den politiske forankring af og opbakning til styringsstrategien. Selvom der er forskel på detaljeringsgraden i de politisk godkendte styringsdokumenter i deltagerkommunerne, peger analysen i retning af, at det er væsentligt for strategiens implementering, at politikerne kender og står bag strategien og det serviceniveau, den sætter retningen for.

- **Udmøntning af strategi via konkrete tiltag og tæt faglig ledelse**

Analysen peger på, at strategien kan implementeres i praksis via konkrete udviklingstiltag og tæt faglig ledelse og sparring. Nogle af de gennemgående redskaber til udmøntning er en stærk visitation og en tæt, løbende opfølgning med fokus på målopfyldelse. Det har i deltagerkommunerne været væsentligt at have en tæt faglig ledelse i både visitation og opfølgning, som understøtter sagsbehandlerens økonomiske bevidsthed og sætter fokus på udmøntning af strategien. Se også kapitel 4.

2.2 Indhold af styringsstrategier

I dette afsnit afdækkes det gennemgående indhold af de økonomisk-faglige styringsstrategier i de syv deltagerkommuner, og der foretages en vurdering heraf til at underbygge konklusionerne i afsnit 2.1.

2.2.1 Kortlægning af deltagerkommunernes praksis

Alle deltagerkommunerne har en psykiatri- og handicappolitik, som sætter den overordnede ramme for kommunernes målsætninger på det specialiserede voksenområde. Kommunernes politikker er dog forholdsvis brede i deres indhold, og det er derfor først og fremmest kommunernes styringsstrategier, kvalitetsstandarder eller konkrete handleplaner på området, der er retningsangivende for deres styringspraksis.

Det er kendetegnende for alle syv deltagerkommuner, at de har en styringsstrategi eller overordnet samling af styringstiltag, handleplaner eller lignende, som på én og samme tid understøtter såvel høj faglighed som ressourcebevidsthed på området. Selvom styringsstrategi eller -tiltag i nogle af kommunerne samtidig har været koblet til et mål om at reducere udgifterne – enten på kort eller langt sigt – så er der for alle kommunerne i høj grad tale om tiltag, som understøtter en bedre indsats både fagligt og økonomisk set, og ikke blot en handleplan med økonomiske målsætninger.

Indholdet af deltagerkommunernes styringsstrategier varierer med hensyn til, hvilke elementer de indeholder, og hvor toneangivende de forskellige elementer er. I Tabel 2.1 er oplistet de mest gennemgående elementer i kommunernes styringsstrategier, opdelt på, om de er en del af en egentlig styringsstrategi, eller om de har mere karakter af at være redskaber til udmøntning eller implementering af styringsstrategien i praksis.

Tabel 2.1 Gennemgående elementer i deltagerkommunernes styringsstrategier og implementeringsredskaber

Type	Indhold
Styringsstrategi	Rehabiliterende tilgang med fokus på 'mindst indgribende indsats' Selvforsyning – nærhedsprincip
Udmøntning og implementering	Stærk visitation, ofte i dialog med udførere Tæt, løbende opfølgning og revisitation Systematisk gennemgang af eksisterende sager, forhandling og fokus på særtakster Gøre sagsbehandlerne økonomisk bevidste Tæt faglig ledelse og sparring

Som nævnt varierer de syv kommuners styringsstrategier og -redskaber til udmøntning, både hvad angår indhold og de enkelte elementers styrke, jf. også rapportens øvrige afsnit. Desuden er der forskellige tidsperspektiver mellem kommunerne, hvor de to referencekommuner – Frederikshavn og Hillerød – har været i gang med implementeringen i kortest tid, mens også Haderslev Kommune har været i gang i relativt kortere tid end de øvrige kommuner i undersøgelsen. De to referencekommuner anfører, at det har haft stor betydning for praksis og for styringen af økonomien, at de har arbejdet målrettet med at udarbejde, forankre og implementere styringsstrategien. En sagsbehandler i en af referencekommunerne siger eksempelvis:

Som styringsredskab har det [indsatstrappetækning, mest mulig selvhjulpethed mv. red.] styrket os meget i forhold til, hvor vores fokus skal ligge, og hvilke faggrupper der skal inddrages i udførelsen af den indsats, som vi som myndighed vurderer borgeren har

behov for. Vores målrettedhed på, hvad borgerens behov i virkeligheden er for at få den nødvendige indsats, er væsentlig stærkere nu sammenlignet med tidligere.

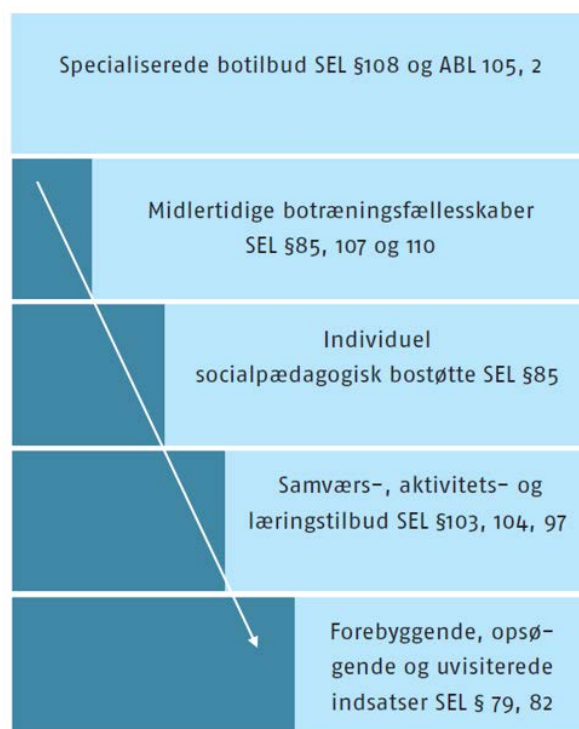
Rehabiliterende tilgang

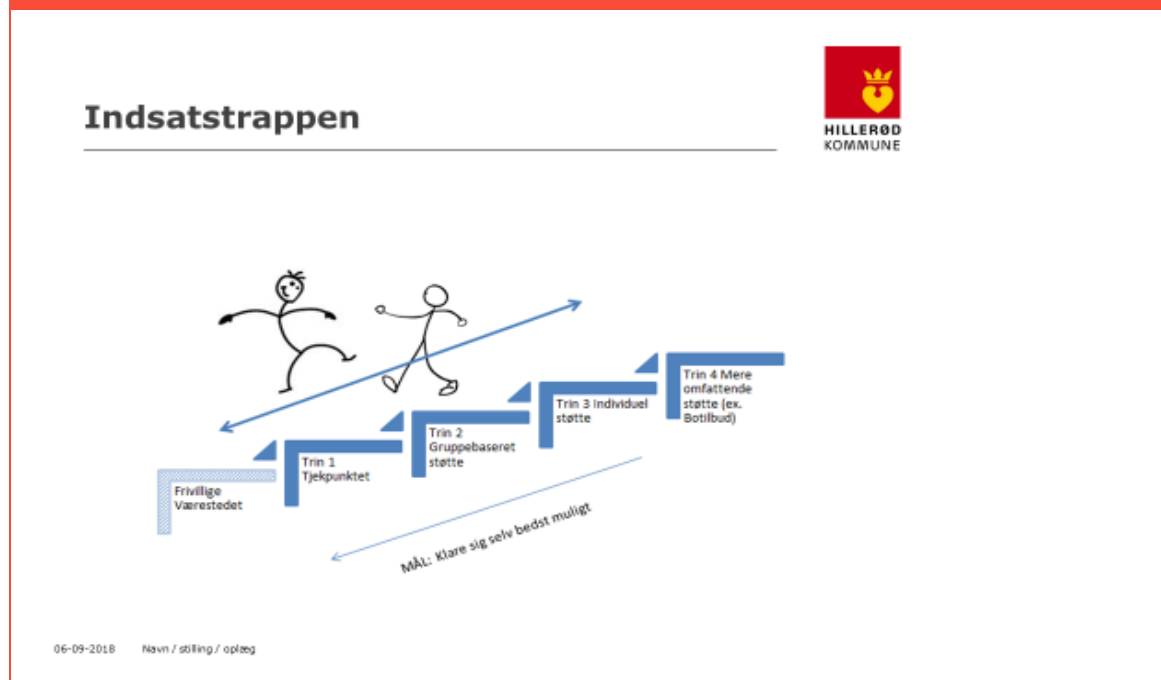
Det er et fællestræk i alle syv deltagerkommuner, at man arbejder efter en rehabiliterende tilgang med fokus på valg af den mindst muligt indgribende indsats. Med den rehabiliterende tilgang sætter man fokus på at understøtte borgerens udvikling hen imod øget selvhjulpenhed med det formål, at borgeren opnår et så selvstændigt liv som muligt. Alt efter borgerens funktionsniveau og støttebehov kan den rehabiliterende indsats gives alene eller sideløbende med habiliterende indsatser, der fokuserer på at vedligeholde den enkelte borgers funktionsevne.

En del af en rehabiliterende tilgang er, som nævnt, at borgeren skal støttes til at leve et så selvstændigt liv som muligt. Derfor tilstræber deltagerkommunerne at visitere efter princippet om 'mindst indgribende indsats'. Konkret udmøntes det i, at eventuelt uvisiterede samværs- eller aktivitetstilbud foretrækkes frem for gruppebaserede støtte- eller rådgivningsforløb, som foretrækkes frem for individuel støtte i eget hjem, som foretrækkes frem for støtte i midlertidige botilbud, som foretrækkes frem for støtte i varige botilbud.

De syv deltagerkommuner omtaler dette princip som en slags 'indsatstrappetænkning'. Frederikshavn og Hillerød Kommuner har visualiseret deres indsatsstrapper helt konkret, jf. eksemplerne i Boks 2.2 og Boks 2.3.

Boks 2.2. Eksempel på indsatsstappe – Frederikshavn Kommune





I indsatstrappetænkningen er det centralt, at der så vidt muligt arbejdes henimod, at borgeren "bevæger sig ned ad trappen" for at opnå en så selvstændig tilværelse som muligt. Hvis en borger bor i et bofællesskab med støtte i dagtimerne, kunne det således være målet, at borgeren kan udvikle sig, så det bliver muligt, at borgeren kan flytte i eget hjem med individuel støtte i hjemmet, og måske efterfølgende kan udvikle sig henimod at modtage (noget af) støtten som gruppebaseret støtte på et støttecenter eller i et samværstilbud. Samtidig er det dog ofte sådan, at man kombinerer flere typer af indsatser, så den enkelte borger står på flere trin samtidig, ligesom borgere i perioder "bevæger sig op ad trappen", hvis deres støttebehov ændrer sig.

Denne undersøgelse omfatter, som nævnt, i udgangspunktet ikke konkrete socialfaglige metoder og tilbud. Alligevel skal det nævnes, at deltagerkommunerne peger på, at det er væsentligt at understøtte arbejdet med den rehabiliterende tilgang og indsatsstrappen ved at udvikle og tilpasse tilbudsviften. Således arbejder flere af deltagerkommunerne med udvikling af nye tilbud og måder at kombinere og levere indsatser på. Navnlig er der fokus på udvikling af tilbud i den mindre indgribende ende af skalaen, dvs. opsøgende, forebyggende og rådgivende tilbud, der ofte er uvisiterede. Eksempelvis har Hillerød Kommune etableret 'Tjekpunktet', og Frederikshavn Kommune har etableret 'Det Sociale Pitstop'. Begge er uvisiterede tilbud, hvor borgere kan henvende sig eller møde op til en afklarende samtale eller kortere, målrettede rådgivningsforløb med henblik på at få hjælp til at klare hverdagen – både praktisk (fx boligsøgning) og socialt (fx netværksskabelse).

Den rehabiliterende tilgang bygger ifølge deltagerkommunerne på pædagogisk velfunderede principper. Det giver således erfaringsmæssigt god faglig mening at arbejde efter denne tilgang, og vurderingen er, at man dermed understøtter den enkelte borger i at opnå sine mål. En leder i en af deltagerkommunerne udtrykker det således:

Der går vi ind og siger, at de, der får under fire til fem timer eller der omkring, der vil vi gå ind og sige: "I skal ikke længere have støtten i hjemmet. I skal have støtten nede på vores center." Nogle af de erfaringer, vi har gjort os, er nemlig, at borgerne er glade for, at de

skal bevæge sig hen til støtten. Det oplever de som, at de er mere aktive frem for at skulle vente på hjælpen i hjemmet. Vi skal hjælpe dem til at komme ud i verden, frem for at vi servicerer dem i deres hjem.

Desuden peger deltagerkommunerne på, at den rehabiliterende tilgang er en måde at få faglige og økonomiske hensyn til at følges ad, idet tilgangen i deltagerkommunerne vurderes at være god for borgerne og samtidig ofte god for kommunens økonomi.

Selvforsyning – nærhedsprincip

Alle syv deltagerkommuner har brug af lokale tilbud som en del af strategien på området. Det vil sige, at kommunerne visiterer så mange af kommunens egne borgere som muligt til kommunens egne tilbud frem for til tilbud drevet af eksterne leverandører. Deltagerkommunerne har dog i meget begrænset omfang opsat konkrete mål for den ønskede grad af selvforsyning på området. Eksempelvis blev det i Hillerød Kommune i 2016 på bostøtteområdet politisk vedtaget, at 75 % af støtten skal leveres af kommunen selv. Det understreges kraftigt af alle deltagerkommuner, at valg af konkret tilbud altid vil være fagligt begrundet og tage udgangspunkt i den enkelte borgers behov for støtte. Derfor kan kommunen kun være selvforsynende i det omfang, at borgerens støttebehov kan imødekommes inden for egen tilbudsvifte. For mange af kommunerne betyder det i praksis, at de vil kunne være mere selvforsynende med støtte i eget hjem, dagtilbud og mindre omfattende botilbud end med de mest specialiserede botilbud, der købes eksternt, da det ellers ville kræve opbygning af faglige kompetencer og kapacitet til små målgrupper.

Brug af egne tilbud, hvor det er fagligt og økonomisk hensigtsmæssigt, er ifølge deltagerkommunerne en fordel i forhold til at fastholde og styrke den enkelte borgers netværk og tilknytning til nærmiljøet, så der kan skabes en sammenhæng mellem borgerens bolig, beskæftigelse, familie og sociale omgangskreds. Desuden giver nærheden de kommunale sagsbehandlere mulighed for at være tættere på borgeren og de pædagogiske medarbejdere, der leverer indsatsen til borgeren, end hvis tilbuddet lå længere væk.

Derudover kan det ifølge deltagerkommunerne være lettere for kommunen at lave aftaler om serviceniveau og fleksible indsatser, når de skal laves med kommunens egne udførere. Det opleves også som nemmere at gennemskue sammenhængen mellem pris og indhold i egne botilbud frem for i eksterne tilbud. Dette henføres blandt andet til den tætte, løbende dialog og højere grad af transparens i data, som man har i forhold til egne tilbud, jf. også kapitel 3 om styringsmodeller og kapitel 4 om styring af visitationen.

Selvom selvforsyning således kan give større nærhed og bedre styring, indebærer strategien ifølge deltagerkommunerne også risici. Én risiko er den såkaldte "stærkasseseffekt", hvor ledig kapacitet i kommunens egne tilbud benyttes pr. automatik i stedet for at tilpasse kapaciteten i en situation med ændret efterspørgsel. En afledt risiko herved er, at viden og kompetencer i højt specialiserede tilbud kan blive udvandet over tid, hvis tilbuddet skal kunne rumme en bredere målgruppe af borgere end hidtil.

2.2.2 Vurdering – indhold af styringsstrategier

VIVE vurderer ud fra deltagerkommunernes erfaringer, at det er væsentligt for deres økonomistyring på det specialiserede voksenområde, at de har en tydelig styringsstrategi eller samling af styrings tiltag på området, der sammentænker en høj grad af socialfaglighed med en høj grad af økonomisk bevidsthed. Det vurderes således at være væsentligt, at styringsstrategien tager udgangspunkt i fagligt velfunderede praksisformer, som *samtidig* kan understøtte god ressourceudnyttelse – dvs. at strategien har både et fagligt og et økonomisk ben, med henblik på at sikre de bedst mulige faglige

resultater for pengene. Det faglige fundament er vigtigt, selvom behovet for nytænkning i mange tilfælde kan være udsprunget af et stigende økonomisk pres på voksenområdet.

Det konkrete indhold af styringsstrategierne afhænger naturligt af den enkelte kommunes situation, tilgang og nuværende praksis på området. Selvom der er en række ligheder i det overordnede indhold af deltagerkommunernes styringsstrategier, er der også væsentlige forskelle i strategiernes konkrete udformning, fx deres skriftlighed og detaljeringsgrad, samt hvor handlingsanvisende de er. Der er således behov for at tilpasse strategien den konkrete kommune.

Alligevel vurderer VIVE, at det kan være relevant for andre kommuner at overveje de elementer, som går igen i alle syv deltagerkommuners styringsstrategier. Det drejer sig især om den rehabiliterende tilgang og princippet om 'mindst indgribende indsats', også omtalt som insatstrappetænkning. I denne tilgang ligger, at kommunen har forholdt sig til, hvilke mulige indsatser der er de mindst indgribende. Og der ligger en klar prioritering af, at de mindst indgribende indsatser som udgangspunkt skal afprøves, hvis det er muligt, før man eventuelt benytter mere indgribende indsatser. I forlængelse heraf peger deltagerkommunerne på, at det er væsentligt at understøtte arbejdet med den rehabiliterende tilgang og insatstrappen ved at udvikle og tilpasse tilbudsviften, bl.a. gennem etablering af rådgivende og forebyggende tilbud.

Desuden har alle syv deltagerkommuner brug af lokale tilbud som en del af strategien på området, da selvforsyning kan være en fordel i forhold til at fastholde og styrke den enkelte borgers netværk og tilknytning til nærmiljøet. Derudover kan det være lettere for kommunen at lave aftaler om fleksible indsatser, når de skal laves med kommunens egne udførere. VIVE vurderer dog ud fra deltagerkommunernes udsagn, at selvforsyning ikke er lige relevant for alle kommuner og målgrupper. Eksempelvis har mindre kommuner naturligt et mindre borgergrundlag, herunder typisk få borgere i hver enkelt målgruppe med højt specialiserede støttebehov. Desuden er der forskel på kommunernes tilbudsstruktur, da nogle kommuner har overtaget større amtslige eller regionale – nogle gange højt specialiserede – tilbud, mens andre kommuner driver mindre – og mindre specialiserede – tilbud. Disse forhold giver forskellige muligheder for at matche egne borgeres støttebehov til egne tilbuds indhold og kompetencer.

2.3 Forankring og udmøntning af styringsstrategier

Deltagerkommunerne peger på, at det ikke er tilstrækkeligt at have en styringsstrategi, men at strategien først får værdi, hvis den omsættes til handling og skaber ændringer i adfærd. For at den kan det, skal den forankres blandt aktørerne i den kommunale styringskæde og udmøntes i kommunens praksis. I dette afsnit afdækkes forankring og konkrete redskaber til udmøntning af de økonomisk-faglige styringsstrategier i de syv deltagerkommuner, og der foretages en vurdering heraf til at underbygge konklusionerne i afsnit 2.1.

2.3.1 Kortlægning af deltagerkommunernes praksis

Forankring af styringsstrategier

Det blev i interviewene tydeligt, at det er kendetegnende for alle deltagerkommuner, at styringsstrategierne ikke blot eksisterer på papiret, men at deres indhold i vid udstrækning er kendt og forankret i organisationen, herunder hos fagchef, myndighed og udførere. Dette er ifølge deltagerkommunerne en væsentlig forudsætning for, at strategien kan udmøntes i praksis.

Det er et fællestræk i alle syv deltagerkommuner, at fagchef og myndighed⁵ har kendskab til den enkelte kommunes styringsstrategi og arbejder målrettet på at implementere den i praksis. De fleste af deltagerkommunerne udmønter konkret strategien i kvalitetsstandarder eller andre nedskrevne retningslinjer, som virker styrende for myndighedens praksis og de leverede indsatser til borgerne. En myndighedsleder udtrykker det således: *"Kvalitetsstandarder er det vigtigste arbejdsredskab."*

I fem af deltagerkommunerne – Frederikshavn, Gladsaxe, Holstebro, Ikast-Brande og Svendborg Kommuner – er det VIVEs indtryk ud fra interviewene, at styringsstrategien er forankret helt ud på udførerniveauet. Denne forankring sikres eksempelvis i Gladsaxe Kommune ved, at myndighed holder informationsmøder med sagsbehandlere og udførere om de nye kvalitetsstandarder, som revideres årligt. Desuden bruges kvalitetsstandarder aktivt i sagsbehandlernes arbejde og i myndighedens dialog med udførerne. En udførerleder beskriver praksis på denne måde:

De [kvalitetsstandarder, red.] er et væsentligt styringsredskab for os. Myndighedslederen henviser til dem hele tiden [...] Bestillingerne kommer jo ind med udgangspunkt i kvalitetsstandarderne. Her køres der stenhårdt efter dem, og så må vi bare tilpasse os. Og det fungerer udmærket. Og medarbejderne kender dem også og taler om dem.

I Haderslev og Hillerød Kommuner er det VIVEs indtryk ud fra interviewene, at strategien er mindre fast forankret hos udførerne, men er på vej til at blive det.

Større forskelle mellem deltagerkommunerne finder man i forhold til den *politiske* forankring af styringsstrategierne. Forskellene gælder især, når man ser på, hvordan de politisk godkendte serviceniveauer anvendes i deltagerkommunernes myndighedsafdelinger, dvs. i hvilken grad den administrative praksis er politisk forankret.

Seks deltagerkommuner har politisk godkendte kvalitetsstandarder, der dækker de væsentligste ydelser i servicelovens voksenbestemmelser, mens de i en enkelt kommune (Haderslev) dækker mindre bredt. Kvalitetsstandarder for de enkelte ydelser ledsages i de fleste tilfælde af en gennemgang af generelle principper for støtte og hjælp til borgerne. Eksempelvis er Frederikshavn Kommunes indsatsstrappe politisk godkendt som en del af kvalitetsstandarder⁶, ligesom man i andre deltagerkommuner indledningsvis henviser til fx den rehabiliterende tilgang, princippet om 'mindst indgribende indsats', tidsafgrænsede forløb og målopfølgning som ramme for kvalitetsstandarder.

I Frederikshavn, Gladsaxe, Holstebro og Ikast-Brande Kommuner revideres og godkendes kvalitetsstandarder årligt, senest i 2018. Disse fire kommuner anfører, at behandlingen af kvalitetsstandarder får politikerne til løbende at tage stilling til og ansvar for det serviceniveau, kommunen har på området. Desuden er det tydeligt, at kvalitetsstandarder i disse kommuner anvendes i praksis som administrationsgrundlag for myndighed i den faglige, individuelle vurdering af den enkelte borgers støttebehov.

I Haderslev, Hillerød og Svendborg Kommuner er de gældende kvalitetsstandarder fra 2014-2017⁷. Disse kommuner bruger ikke på samme måde kvalitetsstandarder som konkret grundlag for styring af myndighedens praksis, ligesom standarder ikke anvendes til at få politikerne til at tage stilling til kommunens konkrete serviceniveau.

⁵ Myndighedslederen har deltaget i interview i alle syv kommuner. Derudover har teamledere og fagspecialister deltaget i to kommuner og sagsbehandlere har deltaget i yderligere to kommuner. Se også Bilag 1.

⁶ Kaldet "Indsatskatalog" i Frederikshavn Kommune.

⁷ I Hillerød Kommune er der almindeligvis en årlig politisk behandling af kvalitetsstandarder på det specialiserede voksenområde. Kvalitetsstandarder er ikke blevet opdateret i 2016 og 2017 på grund af en konsulentanalyse og et efterfølgende arbejde med udmøntning af en handlingsplan på området. Der arbejdes aktuelt på at opdatere kvalitetsstandarder.

I Svendborg Kommune har man i stedet udarbejdet rehabiliteringsstrategien "Fælles Afsæt", som er politisk godkendt og danner udgangspunkt for administrativ udmøntning af nedskrevne principper og sagsgange for visitation af borgere. Politikerne har altså vedtaget styringsstrategien og en række relativt brede kvalitetsstandarder, der administrativt er omsat til mere detaljerede udmøntningsdokumenter.

Det sidste gælder også i Hillerød Kommune, hvor styringsstrategien består af et større kompleks af politisk godkendte, konkrete handleplaner. Handleplanerne udspringer af en konsulentanalyse fra 2016, der pegede på en række handlemuligheder for at forbedre kommunens økonomistyring på området. Derfor kan man her tale om en høj grad af politisk forankring i netop handleplanerne, som blandt andet involverer ret præcise tiltag i forhold til procedurer for opfølgning og visitation. Det er dog, som nævnt, ikke VIVEs indtryk, at der politisk er drøftet og fastsat et konkret serviceniveau i kommunen.

I Haderslev Kommune har politikerne ligeledes godkendt de overordnede styringsprincipper, der dog er mindre detaljerede og uddybede på skrift end i de øvrige deltagerkommuner. Kommunen har relativt brede kvalitetsstandarder for dagtilbud og bostøtte, mens man administrativt har lagt op til også at udarbejde kvalitetsstandarder for botilbud. Det *konkrete* serviceniveau er således i mindre grad politisk forankret i Haderslev Kommune.

Redskaber til udmøntning af styringsstrategier

Alle syv deltagerkommuner peger på en stærk visitation som afgørende for implementering af strategien i praksis. Alle syv deltagerkommuner anfører i den forbindelse, at sagsbehandlernes bevidsthed om økonomiske aspekter af bevilgede indsatser har betydning for implementering af de økonomisk-faglige styringsstrategier. Derudover nævner alle kommuner formulering af konkrete og målbare mål for indsatserne samt løbende opfølgning på de enkelte borgere med vurdering af målopnåelse samt revurdering og justering af indsatserne som vigtigt for at omsætte strategien til handling. Ud over den løbende sagsopfølgning er de fleste deltagerkommuner som led i implementering af strategien i gang med en supplerende gennemgang, revisitation og forhandling af eksisterende sager. Endelig nævner alle syv deltagerkommuner, at det er væsentligt, at strategien bliver en fast del af sagsbehandlernes og udføreres arbejde, så man i fællesskab sikrer fokus på mindst indgribende indsats i visitationen og den løbende revisitation af borgere. Dette kan understøttes af en tæt, løbende faglig ledelsesmæssig fokusering og sparring, som i deltagerkommunerne blandt andet finder sted i visitation og opfølgning samt ved systematisk tilbagevendende møder med sagsgennemgang. Visitation og opfølgning er behandlet i kapitel 4.

2.3.2 Vurdering – forankring og udmøntning af strategier

På baggrund af kortlægningen er det VIVEs vurdering, at det er afgørende for strategiens udmøntning i praksis, at den forankres i alle dele af organisationen, så der er kendskab og ejerskab til strategien i såvel den administrative ledelse som i myndighed og hos udførere. Som kortlægningen viser, er dette tilfældet i alle syv deltagerkommuner. Forankringen på udførerniveauet varierer mellem deltagerkommunerne, men det er fælles for alle syv kommuner, at det anses for at være væsentligt, at også udførerne har kendskab og ejerskab til strategien, så de kan bidrage til at implementere den.

Herudover lægger deltagerkommunerne vægt på den politiske forankring af og opbakning til styringsstrategien. Den politiske forankring finder sted ved behandling og godkendelse af centrale styringsdokumenter, som lægger rammen for serviceniveauet på området. I nogle deltagerkommuner

fungerer de politisk godkendte kvalitetsstandarder som konkret administrationsgrundlag for myndighed, mens det i andre er mere overordnede styringsstrategier, der udstikker en retning for myndighedsarbejdet. Det væsentlige ved netop den politiske forankring er ifølge deltagerkommunerne, at det er vigtigt, at politikerne kender og står bag serviceniveauet.

Endelig vurderes det på baggrund af deltagerkommunernes praksis som en fordel for at implementere strategien i praksis, at den udmøntes via konkrete udviklingstiltag og tæt faglig ledelse og sparring i visitation og opfølgning. Disse elementer behandles nærmere i kapitel 4.

3 Styringsmodel mellem myndighed og udførere

I dette kapitel kortlægges og vurderes deltagerkommunernes styringsmodeller for de kommunale udførere, opdelt på kommunens egne botilbud og bostøtte, dvs. socialpædagogisk § 85-støtte til borgere uden for botilbud. Beskrivelsen tager afsæt i den styringsmodel, der betegnes en "BUM-model", som beskriver relationen mellem myndighedsfunktionen (**B**: bestilleren/myndighed), udførerfunktionen (**U**: udfører/leverandør) og modtagerne (**M**: modtager/borger). Dette kapitel omhandler således modeller til at styre ressourcerne *inden for* voksenområdets overordnede budgetramme. Den overordnede budgetlægning er behandlet i kapitel 5.

Botilbudsområdet er generelt karakteriseret ved meget handel med pladser på tværs af kommunerne.⁸ Dette vilkår sætter noget af rammen for styringsmodellerne på botilbudsområdet, da aktivitetsafregning ved handel med andre kommuner kan lægge op til brug af en aktivitetsbaseret model.

Der er i flere deltagerkommuner forskel på økonomistyringsmodellen for hhv. botilbudsområdet (kommunens egne botilbud) og bostøtteområdet. Derfor er afsnittets beskrivelser opdelt på disse to typer af indsatser. Det bemærkes i den forbindelse, at botilbudsområdet fylder relativt meget i den enkelte kommunes økonomi, mens antallet af brugere er relativt lavt, dvs. enhedsudgiften for den enkelte borger i botilbud er relativt høj. Bostøtteområdet fylder derimod relativt lidt i den enkelte kommunes økonomi, mens antallet af brugere er relativt højt, set i forhold til botilbudsområdet. Botilbudsområdet er således økonomisk mest væsentligt, mens bostøtteområdet er brugerantalsmæssigt mest væsentligt.

3.1 Konklusioner

Boks 3.1 Konklusioner – styringsmodeller

- **Dialog er afgørende uanset økonomistyringsmodel**

Analysen peger på, at en tæt, løbende dialog og samarbejde mellem myndighed og udførere er afgørende for både den samlede ressourcestyring på voksenområdet og sammenhængen mellem ressourcer, indsatser og faglige resultater, dvs. den aktivitets- og resultatbaserede økonomistyring. Det 'dialogbaserede' element i styringsmodellerne er således afgørende, uanset om man har valgt en aktivitets- eller en rammebaseret økonomistyringsmodel.

- **Dialogbaseret BUM-model på botilbudsområdet**

Analysen peger på, at kommunerne med fordel kan anvende en dialogbaseret BUM-model frem for en rammebaseret model på botilbudsområdet. BUM-modellens interne aktivitetsafregning er med til at sikre en høj grad af gennemsigtighed og sammenhæng mellem den leverede indsats og den udgift, der er knyttet til borgeren. Det understøtter den aktivitetsbaserede økonomistyring.

- **Lokale forhold kan tilsige rammebaseret model som en undtagelse**

Der kan være lokale forhold, der kan tale for, at man afviger fra den generelle styringsmodel, eksempelvis i tilfælde af meget små botilbud, hvis økonomi kan være følsom over for belægningsprocenten med en aktivitetsafregnet model.

- **Fordele og ulemper ved forskellige styringsmodeller på bostøtteområdet**

Der kan ikke ud fra analysen peges entydigt på den mest fordelagtige styringsmodel på bostøtteområdet. Analysen peger på, at der på den ene side kan være visse fordele ved en dialogbaseret ram-

⁸ Jf. blandt andet Krahn, S.K.J. & Lemvig, K. (2017) og Dalsgaard, C.T. (2014).

Boks 3.1 Konklusioner – styringsmodeller

mestyringsmodel, hvor udførerne ikke som udgangspunkt får tilført ekstra ressourcer, når der visiteres flere borgere. Det giver udførerne et økonomisk incitament til at sikre progression hos den enkelte borger, så støtteindsatsen kan reduceres, eller sagerne afsluttes. Dette er særligt væsentligt på bostøtteområdet, hvor borgerne typisk har et større progressionspotentiale end på botilbudsområdet. På den anden side er det hensigtsmæssigt at have transparens i sammenhængen mellem faglige krav og økonomisk ramme for at kunne iværksætte passende indsatser og opnå faglige resultater. Det peger i retning af, at der kan være fordele ved en af følgende modeller:

1. En dialogbaseret BUM-model med ydelsespakker i stedet for time for time-afregning
2. En databaseret rammemodel med dialog om aktivitetsdata til vurdering af rammens størrelse i forhold til omfanget af visiteret støtte.

3.2 Beskrivelse af styringsmodeller

I styringsmodellen mellem myndighed og udførere er hovedopgaverne for myndighedsfunktionen styring af ressourcer, visitation, kvalitetssikring og tilsyn. Hovedopgaverne for udførersfunktionen er styring af driftsressourcer, planlægning og udførelse af visiterede ydelser samt dokumentation af leverede ydelser.

Der fokuseres i beskrivelsen på to dimensioner, som har vist sig centrale i forbindelse med kortlægningen af deltagerkommunernes praksis. Det er henholdsvis en ressourcestyringsdimension og en dialogdimension:

- Ressourcestyringsdimensionen omhandler, hvorvidt økonomistyringen mellem myndighed og udfører er baseret på aktivitets- eller rammestyring, dvs. om budgettet til udførerne er takstfinansieret eller rammefinansieret.
- Dialogdimensionen omhandler, i hvilket omfang der er en tæt og formaliseret dialog mellem myndighed og udførere i forbindelse med visitation af og opfølgning på indsatser.

3.2.1 Ressourcestyringsdimension

Ressourcestyringen mellem deltagerkommunernes myndighed og udførere lader sig bedst beskrive på et kontinuum, hvor det ene yderpunkt er en aktivitetsbaseret model, hvor der afregnes internt for de enkelte ydelser mellem myndighed og udførere. Det vil sige, at myndigheden betaler udførerne en takst eller pris for de forskellige ydelser eller forløb. Udførernes budget reguleres således løbende i takt med de visiterede ydelser. Den rene aktivitetsbaserede model kaldes også BUM-model, da den er baseret på myndighed som bestiller af en ydelse. Det andet yderpunkt er en rammebaseret model, hvor udførerne får tildelt en fast ramme, inden for hvilken de visiterede ydelser skal leveres. Udførernes budget reguleres i den "rene" rammestyrede model ikke i takt med ændringer i antallet og sammensætningen af de visiterede ydelser. Kontinuummet er illustreret i Figur 3.1.

Figur 3.1 Ressourcestyringsdimension



3.2.2 Dialogdimension

Dialogdimensionen kan også ansues ud fra et kontinuum, hvor der i det ene yderpunkt er begrænset dialog mellem udførere og myndighed. Udførere er ikke en del af visitationen. Derimod er det alene myndigheden, der visiterer borgere til ydelser og herefter bestiller dem hos udførerne, hvorefter udførerne leverer de bestilte ydelser. I det andet yderpunkt er der en tæt, løbende dialog mellem myndighed og udførere, der er formaliseret ved, at udførere deltager i visitationen og indgår i kommunens visitationsudvalg. Formelt set er det myndighed, der visiterer til og bestiller en ydelse, men der er reelt et meget tæt samarbejde mellem myndighed og udførere herom. Den tætte dialog mellem myndighed og udførere kan i øvrigt finde sted i forbindelse med opstilling af mål for indsatsen og opfølgningen på indsatser til den enkelte borger, jf. også kapitel 4. Dialogdimensionen er illustreret i Figur 3.2.

Figur 3.2 Dialogdimension



3.3 Styringsmodeller på botilbudsområdet

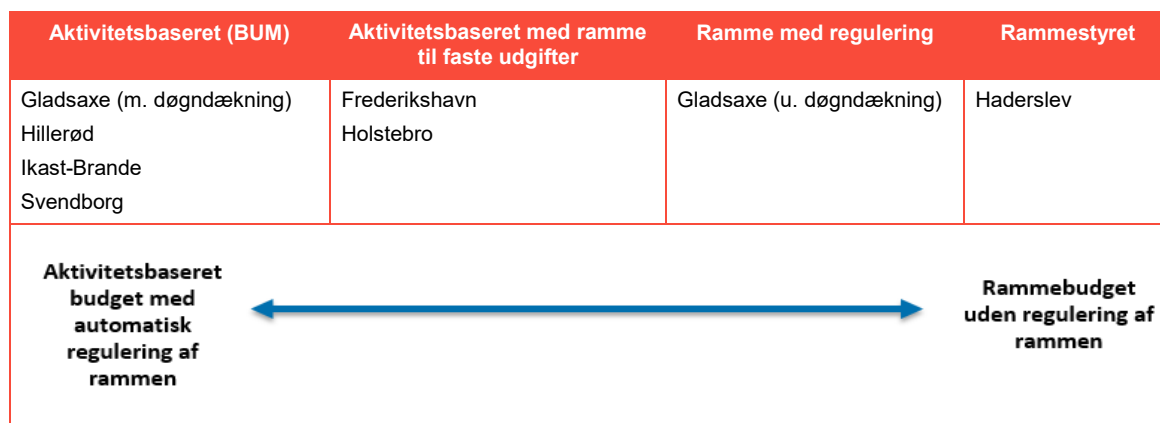
I det følgende kortlægges deltagerkommunernes styringsmodeller *på botilbudsområdet* ud fra de to dimensioner for styringsmodeller, der blev præsenteret i det foregående afsnit. Først kortlægges kommunernes placering på ressourcestyringsdimensionen, dernæst på visitationsdimensionen. Herefter ses der på kommunernes samlede styringsmodeller ved hjælp af deres kombinerede placering på de to dimensioner, samt på de fordele og ulemper, der kan være ved de forskellige styringsmodeller. Endelig foretages en vurdering af kommunernes praksis til at underbygge konklusionerne i afsnit 3.1.

3.3.1 Kortlægning af deltagerkommunernes praksis

Ressourcestyringsdimension

Økonomistyringsmodellerne for de syv deltagerkommuner på botilbudsområdet er kategoriseret i Figur 3.3, hvad angår ressourcestyringen.

Figur 3.3 Ressourcestyringsdimension – deltagerkommunernes modeller for botilbudsområdet



I Hillerød, Ikast-Brande og Svendborg Kommuner befinder styringsmodellen for botilbudsområdet sig på den venstre halvdel af kontinuummet. Kommunerne har takster for alle de botilbud, som kommunen driver, hvor takststrukturen for egne borgere svarer til takststrukturen for borgere fra andre kommuner. Der foretages afregning mellem myndighed og udførere for kommunens egne borgere på samme måde som for borgere fra andre kommuner. Det samme gælder for Gladsaxe Kommunes vedkommende i botilbud med døgndækning. Disse er tilbud, hvor kommunen sælger en del pladser til andre kommuner.

Frederikshavn og Holstebro Kommuner ligger også i venstre del af kontinuummet, men længere ind mod midten. De to kommuner har takster for alle de botilbud, som kommunerne driver, hvor takststrukturen for egne borgere svarer til takststrukturen for borgere fra andre kommuner. Der afregnes internt for kommunens egne borgere på samme måde som for borgere fra andre kommuner. Dog indeholder de to kommuners styringsmodel et rammebudget til dækning af botilbuddenes faste udgifter. Denne ramme varierer ikke med antallet af solgte pladser, hvilket betyder, at rammebudgettet ikke justeres ved ændringer i belægningsprocenten. Rammen udgør dog en mindre del af den samlede økonomi på det gennemsnitlige botilbud. Det bemærkes, at alle interne botilbud i Frederikshavn Kommune fra og med 2018 er overgået fra ramme- til BUM-model⁹. I den forbindelse blev der implementeret en ny takststruktur med differentierede takster, hvor samtlige borgere blev revisiteret og indplaceret på de relevante takstrin, jf. også afsnit 4.4 om differentierede takster.

Gladsaxe Kommune ligger i højre del af kontinuummet, men ind mod midten, hvad angår de af kommunens botilbud, der *ikke* er døgndækkede, da disse får tildelt en ramme. Der er ifølge kommunen typisk ikke behov for at regulere rammen, selvom det i princippet er en mulighed. Myndighed har sammen med områdeleder fokus på at udnytte kapaciteten bedst muligt, så der ikke står pladser tomme. Disse tilbud er relativt små og rummer næsten udelukkende Gladsaxe Kommunes egne borgere, dvs. man sælger meget få pladser til andre kommuner.

Haderslev Kommune ligger længst til højre på kontinuummet, idet kommunens egne botilbud får tildelt en ramme. I de pågældende botilbud er omtrent 80 % af beboerne Haderslev Kommunes egne borgere. Rammen er fordelt på de enkelte botilbud, hvilket typisk sker som en fremskrivning på baggrund af sidste års budget. Man afregner derfor ikke internt mellem myndighed og udførere, men beregner en enhedstakst for hvert botilbud, som bogføres på de enkelte borgere sammen med

⁹ Frederikshavn Kommune har de seneste seks til syv år haft en BUM-model på visse interne botilbud.

en evt. særtakst. Der sker som udgangspunkt ingen regulering af den samlede ramme ved aktivitetsændringer.

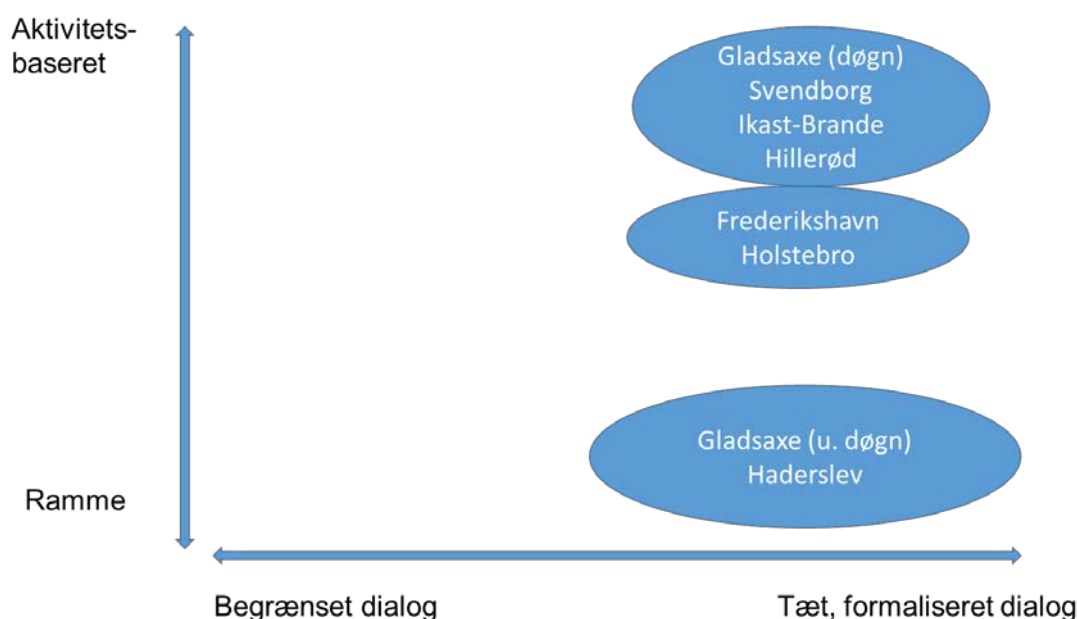
Dialogdimension

Alle syv deltagerkommuner er placeret på den højre side af kontinuummet, da der er et tæt og formaliseret samarbejde mellem myndigheden og kommunernes egne udførere på botilbudsområdet. Alle syv deltagerkommuner har visitationsudvalg eller lignende på botilbudsområdet, hvor udførere indgår, jf. også kapitel 4.¹⁰ I alle deltagerkommuner er der således en tæt dialog mellem myndighed og udfører, når der skal tages stilling til den konkrete indsats til den enkelte borger, ligesom der er et tæt samarbejde ved opfølgning på og eventuel justering af mål og indsatser for borgeren. Deltagerkommunerne peger på, at det er væsentligt at have en formaliseret dialog med udførerne for at få et rigtigt match mellem borgerens støttebehov, indsats, mål og pris. En leder i en referencekommune udtaler: *"Tidligere forhandlede myndighed og udfører om priserne, og det handlede om, hvem der lige var stærkest. Nu har vi dialog baseret på fakta og faglighed i stedet."* Deltagerkommunernes visitations- og opfølgingspraksis på botilbudsområdet er nærmere beskrevet i kapitel 4.

Ressourcestyring og dialog set i sammenhæng

Ser man på ressourcestyrings- og dialogdimensionen i sammenhæng, kan der tegnes et billede af, hvilken type af økonomistyringsmodel deltagerkommunerne anvender i styringen mellem myndighed og udførere på botilbudsområdet. I Figur 3.4 er de syv deltagerkommuner sat ind i et koordinatsystem efter, hvordan deres styringsmodeller placerer sig på de to dimensioner i kombination.

Figur 3.4 Illustration af deltagerkommunernes styringsmodeller for botilbud



Fem af deltagerkommunerne – Frederikshavn, Hillerød, Holstebro, Ikast-Brande og Svendborg – kan karakteriseres ved at have en "dialogbaseret BUM-model" på botilbudsområdet. Det samme gælder Gladsaxe Kommune, hvad angår døgndækkede botilbud. De seks kommuner anvender aktivitetsstyring af botilbudsområdet, idet områderne er takstfinansierede, og der afregnes mellem myndighed og udførere for de ydelser, der er visiteret til. Samtidig er der i alle de nævnte kommuner

¹⁰ Haderslev Kommune har formaliserede månedlige møder mellem myndighed og udfører forud for den egentlige visitation.

et tæt samarbejde mellem myndighedsfunktionen og den kommunale udførerfunktion i forbindelse med visitation og løbende sagsopfølgning.

I en af deltagerkommunerne – Haderslev – har man ikke en BUM-model på botilbudsområdet. Det samme gælder Gladsaxe Kommune, hvad angår botilbud uden døgndækning. I stedet er styringen karakteriseret ved rammestyring kombineret med en tæt dialog mellem myndigheds- og udførerfunktionen i forbindelse med visitation og løbende sagsopfølgning.

Alle syv deltagerkommuner placerer sig til højre i figuren, da visitation og løbende sagsopfølgning mv. er præget af en høj grad af dialog og samarbejde mellem myndighed og udførere. Kommunerne anfører generelt, at det tætte samarbejde mellem myndighed og udførere er væsentligt for både den samlede ressourcestyring på voksenområdet og for sammenhængen mellem ressourcer, indsatser og faglige resultater, dvs. den aktivitets- og resultatbaserede økonomistyring. De to referencekommuner har i de senere år formaliseret samarbejdet mellem myndighed og udførere. Referencekommunerne peger i den forbindelse på, at mangel på dialog kan svække kommunens ressourcestyring, fordi udførerne holder fokus på botilbuddets interne økonomi frem for på den samlede økonomi på voksenområdet i kommunen. Se også afsnit 6.4 om kommunernes arbejde med at understøtte en økonomistyringskultur om en 'fælles bundlinje'.

De deltagerkommuner, der benytter en BUM-model på botilbudsområdet, peger desuden på, at modellen styrker økonomistyringen, fordi den indebærer en intern afregning mellem myndighed og udførere. Denne aktivitetsafregning sætter et dataspor i kommunens systemer og skaber dermed en høj grad af transparens og sammenhæng mellem den leverede indsats og den udgift, der er knyttet til borgeren. Selvom den interne afregning medfører en vis administrativ byrde, mener deltagerkommunerne, at den generelt overstiges af de styringsmæssige fordele. Eksempelvis fortæller Frederikshavn Kommune, at man med overgangen fra rammestyring til BUM-model i 2018 har oplevet en forbedret dialog og forståelse mellem myndighed og udførere om netop sammenhængen mellem borgerens behov, indsats og målene herfor – med omkostningerne som en fælles referenceramme. Samtidig er det oplevelsen, at implementering af en dialogbaseret BUM-model har øget den fælles ressourcebevidsthed, jf. også ovenfor.

Haderslev og Gladsaxe Kommuner anvender, som nævnt, helt eller delvist rammestyring på botilbudsområdet, begge kombineret med en høj grad af dialog mellem myndighed og udførere. I Gladsaxe Kommune er rammestyringen delvist begrundet i, at tilbuddene er relativt små og dermed ved en takststyring vil være økonomisk sårbare over for udsving i aktiviteterne. Gladsaxe Kommune har i visitationen opgjort omfanget af bevilget støtte, hvilket man også følger op på. Dette er ikke tilfældet i Haderslev Kommune. Begge kommuner peger på, at det er væsentligt at være opmærksomme på den såkaldte "stærekasseeffekt", dvs. at rammestyring kan give et økonomisk incitament til at visitere til botilbud med ledig kapacitet, selvom borgeren tilhører en anden målgruppe end den, det pågældende tilbud er møntet på. Ingen af de to kommuner oplever pt. tegn på stærekasseeffekt, da efterspørgslen efter tilbud generelt er stor, og kapacitetsudnyttelse dermed ikke er et problem.

Det skal bemærkes, at der blandt deltagerkommunerne er eksempler på relativt små botilbud, for hvilke det ifølge deltagerkommunerne kan være vanskeligt at opnå optimal drift, både med en rammestyrings- og en BUM-model.

3.3.2 Vurdering

Kortlægningen viser, at seks ud af syv deltagerkommuner helt eller delvist anvender en dialogbaseret BUM-model. Heraf er Frederikshavn Kommune fra og med 2018 overgået fra en rammestyringsmodel til dialogbaseret BUM-model og giver udtryk for, at overgangen gav dem mulighed for en

bedre styring. Hillerød Kommune er i gang med en proces for at gøre sin hidtidige BUM-model mere dialogbaseret og dermed formalisere samarbejdet med udførerne og styrke en fælles økonomibevidsthed.

Ud fra kortlægningen er det VIVEs vurdering, at kommunerne med fordel kan anvende en dialogbaseret BUM-model frem for en rammestyringsmodel på botilbudsområdet. Det er således vurderingen, at BUM-modellens interne aktivitetsafregning er med til at sikre en høj grad af gennemsigtighed og sammenhæng mellem den leverede indsats og den udgift, der er knyttet til borgeren. Derudover er det VIVEs vurdering, at det 'dialogbaserede' element, dvs. samarbejdet mellem myndighed og udførere, bidrager til både den samlede ressourcestyring på voksenområdet og sammenhængen mellem ressourcer, indsatser og faglige resultater, dvs. den aktivitets- og resultatbaserede økonomistyring.

Dog kan der være lokale forhold, der kan tale for, at man afviger fra den generelle styringsmodel, eksempelvis i tilfælde af meget små botilbud, hvis økonomi kan være følsom over for belægningsprocenten med en aktivitetsafregnet model.

3.4 Styringsmodeller på bostøtteområdet

I det følgende kortlægges deltagerkommunernes styringsmodeller på bostøtteområdet ud fra de to dimensioner for styringsmodeller, der blev præsenteret i afsnit 3.2. Først kortlægges kommunernes placering på ressourcestyringsdimensionen, dernæst på visitationsdimensionen. Herefter ses der kommunernes samlede styringsmodeller ved hjælp af deres placering på de to dimensioner samt på de fordele og ulemper, der kan være ved de forskellige styringsmodeller. Endelig foretages en vurdering af kommunernes praksis til at underbygge konklusionerne i afsnit 3.1.

3.4.1 Kortlægning af deltagerkommunernes praksis

Ressourcestyringsdimension

Økonomistyringsmodellerne for de syv deltagerkommuner på bostøtteområdet er kategoriseret i Figur 3.5, hvad angår ressourcestyringen.

Figur 3.5 Model for bostøtteområdet



Når det gælder styringsmodel for bostøtteområdet, er Frederikshavn og Hillerød Kommuner tættest på kontinuumets venstre yderpunkt. I disse kommuner er bostøtten aktivitetsstyret, og man fore-

tager en intern afregning mellem myndighed og udfører. Udførers budget til støtten reguleres således løbende i takt med områdets aktiviteter. Frederikshavn Kommune har en aktivitetsbaseret styringsmodel, hvor alle timer er afregnet konkret i forhold til det faktiske antal borgere. Kommunen er i gang med at omlægge til ydelsespakker på området, så bostøttetimer ikke længere skal udmåles helt præcist. Kommunen forventer, at denne ændring vil give udførerne mere fleksibilitet i tilrettelæggelsen af støtten. I Hillerød Kommune overvejer man at gå over til rammestyring for hele bostøtteområdet. I dag har kommunen rammestyring på gruppebaseret støtte, som dog fylder relativt lidt i det samlede støttebudget.

Holstebro Kommune befinder sig i venstre del af kontinuummet, men ind mod midten, idet bostøtten her ligeledes er aktivitetsstyret, og man foretager en intern afregning. Afregningen er således afhængig af områdets aktiviteter. I Holstebro Kommune har man dog, som på botilbudsområdet, et rammebudget til dækning af faste udgifter, der ikke varierer med antallet af leverede støttetimer, fx udgifter til ledelse.

Gladsaxe Kommune befinder sig i højre del af kontinuummet, men ind mod midten, idet bostøtteområdet får tildelt en ramme, som efterreguleres op til to gange årligt efter en konkret vurdering af behovet. Kommunen kalder modellen "modificeret rammestyring", hvor rammen justeres efter de faktiske bevilgede (bestilte) timer, der er registreret i økonomisystemet. Rammen reguleres ikke 1:1 med timetallet, og man vurderer også kapacitetsudnyttelsen, men hvis der er stor forskel ($\frac{1}{2}$ -1 årsværk), kan der ske en regulering af udførerens budget efter forudgående dialog. Gladsaxe Kommune har således en rammemodel, der både er databaseret og dialogbaseret.

Ikast-Brande Kommune har omlagt styringen af bostøtten fra aktivitets- til rammestyring i 2018 og har således bevæget sig fra det venstre yderpunkt til det højre yderpunkt af kontinuummet. Skiftet er sket efter ønske fra udfører, som gerne ville have større fleksibilitet til at tilrettelægge indsatserne inden for den samlede ramme. Kommunen har således ikke intern aktivitetsafregning længere, men udfører registrerer fortsat til brug for egen ressourcestyring aktiviteten på timebasis for den enkelte borger, så man på samme vis som hidtil kan følge udgiften på individniveau.

Haderslev og Svendborg Kommuner befinder sig også længst til højre på kontinuummet, idet bostøtteområdet her får en fast ramme, som de skal tilrettelægge deres indsatser indenfor.

I Svendborg Kommune har man prisfastsat ydelsespakkerne og registrerer de bevilgede pakker på individniveau. Kommunen har således samme datagrundlag til styring som ved en løbende afregning mellem myndighed og udfører, ligesom i Ikast-Brande Kommune. Svendborg Kommune har valgt ikke at udarbejde en årlig opgørelse, som anvendes til at regulere udførerens ramme. De har således ikke et fast princip om en eventuel regulering af rammen. I stedet kan udførerens ramme reguleres ad hoc, hvis fagchefen ud fra bl.a. styringsdata vurderer, at det er relevant. Der er en løbende dialog mellem fagchef, myndighedsleder, områdeleder for døgntilbud, områdeleder for bostøtte og leder af udførerens ramme om budgetoverholdelse og evt. rammeregulering.

I Haderslev Kommune prisfastsættes de forskellige pakker ikke, og der foretages ikke en registrering af antallet af bevilgede pakker inden for bostøtteområdet. Udførerens ramme får tildelt en budgetramme, der erfaringsmæssigt er blevet udvidet gennem politiske tillægsbevillinger.

Dialogdimension

På bostøtteområdet er udførerfunktionen i to deltagerkommuner – Holstebro og Svendborg – med i kommunernes visitationsudvalg. I de øvrige fem kommuner – Frederikshavn, Gladsaxe, Haderslev, Hillerød og Ikast-Brande – er der ligeledes en tæt, løbende dialog mellem myndighed og udfører i

forbindelse med fx visitation, opfølgning og revisitation af bostøtteindsatsen til den enkelte borger¹¹. I disse fem kommuner er denne dialog dog ikke formaliseret i visitationsudvalg.

I Haderslev Kommune er dialogen fastlagt inden for en beskrevet arbejdsgang, hvor sagsbehandleren skal kontakte og indgå i dialog med bostøttelederen forud for afgørelsen om bevilling af § 85-støtte. I Gladsaxe og Ikast-Brande Kommuner har man lagt en del af incitamentet til, at der sker opfølgning ud til udføreren som et led i en rammestyringsmodel. I disse to kommuner foregår en stor del af dialogen mellem myndighed og udfører i forbindelse med opfølgning på mål og resultater i de enkelte sager.

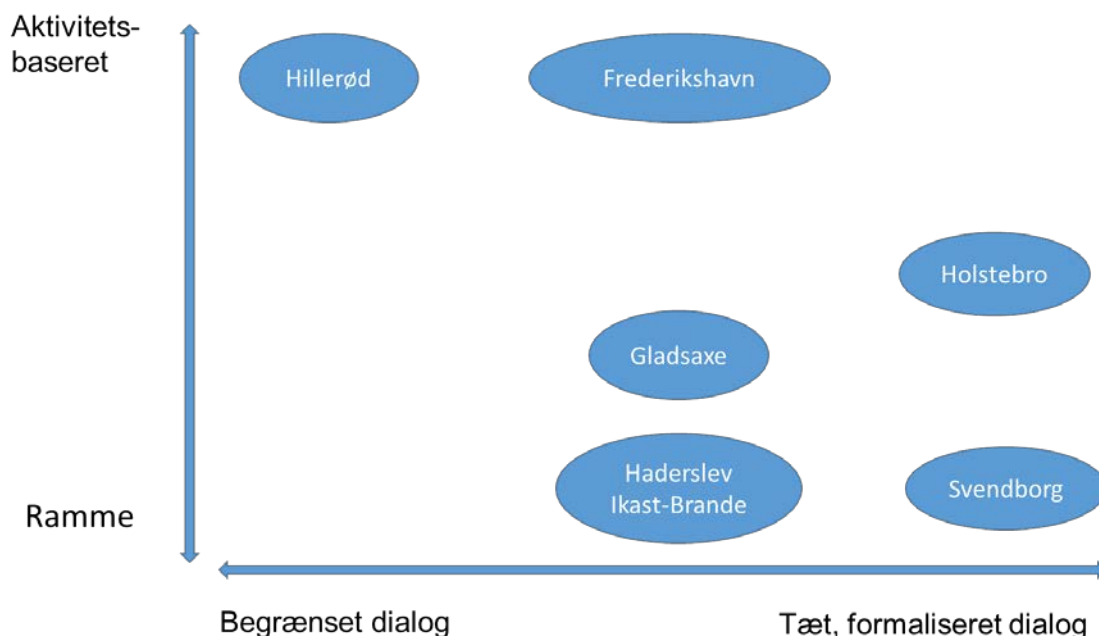
I Frederikshavn Kommune har man netop gennemført en gennemgribende revisitation af samtlige borgere med § 85-støtte. Denne proces er forløbet i samarbejde mellem myndighed og udførere, og man planlægger at fastholde dette samarbejde i forbindelse med visitation og opfølgning. Hillerød Kommune har inden for de seneste par år lagt ansvaret for udførerdelen på bostøtteområdet ind under myndighedschefen som et led i det igangværende arbejde med at etablere et tættere samarbejde mellem myndighed og udførere.

Deltagerkommunernes visitations- og opfølgingsproces på bostøtteområdet er nærmere beskrevet i kapitel 4.

Ressourcestyring og dialog set i sammenhæng

I Figur 3.6 er deltagerkommunerne sat ind i et koordinatsystem efter, hvordan deres styringsmodel på bostøtteområdet placerer sig på ressourcestyrings- og dialogdimensionen i kombination.

Figur 3.6 Illustration af deltagerkommunernes styringsmodeller, bostøtte efter § 85



I tre af deltagerkommunerne – Frederikshavn, Hillerød og Holstebro – kan styringsmodellen på bostøtteområdet betegnes som en dialogbaseret BUM-model. Kommunerne anvender aktivitetsregulering i styringen med intern afregning af støttetimer eller -pakker, kombineret med en tæt dialog mellem myndighed og udførere i forbindelse med visitation af og opfølgning på bostøtte. I Holstebro

¹¹ Gladsaxe Kommune har indført såkaldte "treklængsmøder" (møder mellem borger, udfører og sagsbehandler) på det psykosociale område, og forventer det indført på handicapområdet i 2019.

Kommune er denne dialog veletableret, mens man i de to referencekommuner – Frederikshavn og Hillerød – fortsat er i gang med at implementere styringsmæssige ændringer. I Holstebro Kommune sker bevilling af bostøtte gennem ydelsespakker, og i Frederikshavn Kommune er en pakkestruktur under indførelse. Hillerød Kommune overvejer at indføre rammestyring med ydelsespakker på bostøtteområdet for at øge udførerens incitament til løbende opfølgning og vurdering af borgerens situation samt for at sikre fleksibilitet i støtten.

Fire deltagerkommuner – Gladsaxe, Haderslev, Ikast-Brande og Svendborg – har derimod en dialogbaseret rammestyringsmodel på bostøtteområdet. Haderslev og Svendborg Kommuner anvender ydelsespakker på bostøtteområdet. I Gladsaxe Kommune visiterer man til en pulje med timer, der kan bruges inden for en nærmere afgrænset periode, fx en til tre måneder, mens man i Ikast-Brande i udgangspunktet visiterer til gruppebaserede forløb i et af kommunens støttecentre. I Gladsaxe, Svendborg og Ikast-Brande Kommuner er rammemodellen desuden databaseret, idet man registrerer individoplysninger om visiteret støtte. Der er forskelle mellem de fire kommuner i forhold til proces og praksis for at regulere rammen, ligesom det løbende samarbejde om borgerne mellem myndigheds- og udførerfunktionen har lidt forskellig form fra kommune til kommune.

Deltagerkommunerne anfører forskellige begrundelser for deres valg af styringsmodel, ligesom flere af kommunerne har erfaringer med både BUM- og rammestyring på bostøtteområdet. I det følgende beskrives en række af de fordele og ulemper ved de to modeller, som kommunerne fremhæver.

Flere deltagerkommuner har erfaring for, at rammestyring øger udførerens økonomiske incitament til løbende at følge op på borgernes progression og at afslutte sager, som ud fra en faglig begrundelse skal afsluttes, da det ellers vil blive vanskeligt at overholde den samlede ramme for området. Dermed kan rammestyring bidrage til at sikre, at princippet om 'mindst indgribende indsats' efterleveres, hvilket er særligt væsentligt på bostøtteområdet, hvor en større del af borgerne har et progressionspotentiale end på botilbudsområdet. Det er desuden hensigtsmæssigt i en situation med stort efterspørgselspres og dermed stort aktivitets- og udgiftspres, at man løbende får fulgt op på sager, for dermed at dæmpe udgiftsvæksten. Tilsvarende anføres det som en ulempe ved aktivitetsbaserede modeller, at der mangler incitamenter for udfører til at følge op på borgerne, da ned- eller udvisitation af en borger medfører en reduktion i udførerens indtægter.

Samtidig er deltagerkommunerne opmærksomme på, at faglig og økonomisk styring skal hænge sammen, så der er en rimelig overensstemmelse mellem budgetrammen og omfanget af visiteret støtte. Som en deltagerkommune udtrykker det, kan en øget tilgang af borgere, uden at kommunen tilføjer ekstra midler, ende med, at indsatserne bliver smurt *"så tyndt ud, så man ender med ingen effekt at opnå for borgeren."* Af samme grund følger flere af de rammestyrede kommuner op på deres visiterede støtte i forhold til rammens størrelse, ligesom der i Gladsaxe Kommune sker en regulering af rammen efter en konkret vurdering, baseret på data om omfanget af visiteret støtte. Et ensidigt fokus på budgetoverholdelse uden konkret stillingtagen til, om der er sammenhæng mellem faglige krav og økonomisk ramme er således ikke hensigtsmæssigt. Også af den grund lægges der vægt på både det databaserede og det dialogbaserede element i modellen.

Endelig peger en kommune på, at det også med en BUM-model på bostøtteområdet er muligt at opnå reducerede udgifter og understøtte udførernes incitamenter til opfølgning mv. Det kan ske i dialog mellem myndighed og udfører på samme måde som på botilbudsområdet. Denne type dialog om økonomi og faglighed bliver nærmere belyst i kapitel 4 og kapitel 6.

3.4.2 Vurdering

Fire af deltagerkommunerne anvender en rammemodel på bostøtteområdet, heraf én kommune med regulering af rammen. Tre deltagerkommuner anvender en BUM-model, heraf overvejer én kommune at indføre en rammemodel i stedet. Der kan således ikke ud fra deltagerkommunernes praksis peges entydigt på det mest fordelagtige valg af styringsmodel. En kommunes valg af styringsmodel for bostøtteområdet kan dog bero på overvejelser om kommunens konkrete styringsbehov og situation på området.

Flere deltagerkommuner begrundes således deres valg af en rammemodel med, at rammestyring er velegnet til at styre ressourcerne i en tid med efterspørgselspres, fordi man ansporer udførerne til fornuftig ressourceudnyttelse inden for rammen. Derudover fremhæver kommunerne, at der på bostøtteområdet er en større gennemstrømning af borgere end på botilbudsområdet, ligesom den enkelte borger typisk er mindre omkostningstung og besidder et større potentiale for udvikling og progression. Dette medfører et potentiale for øget selvhjulpenhed og reduceret støtte – og dermed reducerede udgifter – til den enkelte borger.

Kombinationen af disse elementer er ifølge flere deltagerkommuner et argument for, at rammestyring på bostøtteområdet kan fremme både budgetoverholdelse og udførerens incitament til at følge op på samt re- eller udvisitere sager. På den baggrund er det VIVEs vurdering, at en dialogbaseret rammestyringsmodel på bostøtteområdet har potentiale til at understøtte både ressourcestyring samt aktivitets- og resultatbaseret økonomistyring. Imidlertid peger flere deltagerkommuner samtidig på, at en transparent stillingtagen til sammenhængen mellem faglige krav og økonomisk ramme er hensigtsmæssig for at kunne iværksætte passende indsatser og opnå faglige resultater. Det er VIVEs vurdering, at et sådant argument taler for enten en dialogbaseret BUM-model med ydelsespakker eller en dialog- og databaseret rammemodel med dialog om aktivitetsdata til vurdering af rammens størrelse i forhold til omfanget af visiteret støtte.

4 Styring af visitationen

I dette afsnit kortlægges og vurderes deltagerkommunernes styring af visitationen på det specialiserede voksenområde. I afsnittet behandles kommunernes visitationspraksis med særligt fokus på proces, aktører og indhold. Dernæst afdækkes kommunernes håndtering af særtakster i myndighedsarbejdet samt samspillet mellem visitationen og en differentieret takstmodel. Endelig ses der nærmere på deltagerkommunernes praksis, hvad angår sagsopfølgning, herunder forhandling med eksterne botilbud.

4.1 Konklusioner

Boks 4.1 Konklusioner – styring af visitationen

- **Stærk visitation i tæt dialog med udførere**

Analysen peger på, at en stærk visitation og en tæt dialog mellem myndighed og udfører er afgørende for økonomistyringen på det specialiserede voksenområde. En af vejene til en stærk visitation i deltagerkommunerne er etablering af visitationsudvalg. Analysen peger endvidere på, at kommunerne med fordel kan have repræsentanter for egne udførere med i visitationsudvalget. Udførers repræsentation i visitationsudvalget kan blandt andet bidrage til at understøtte kapacitetsudnyttelsen i egne tilbud og sikre et godt match mellem borgerens støttebehov og bevilgede indsatser.

- **Stillingtagen til fordeling af visitationskompetencen i forhold til aktuelt styringsbehov**

Alle syv deltagerkommuner har visitationsudvalg eller lignende fora på voksenområdet, men der er forskel mellem kommunerne på grænserne for visitationskompetence til forskellige typer af indsatser. Analysen peger i retning af, at kommunerne med fordel kan tilpasse visitationskompetencen til kommunens aktuelle økonomiske situation. Således kan man overveje udvidet brug af visitationsudvalg i situationer, hvor man har behov for en tættere styring af visitationen, fx ved etablering eller fastholdelse af en skærpet styring af udgifter og aktiviteter. Det er dog ikke muligt ud fra analysen at pege generelt på den mest fordelagtige fordeling af visitationskompetencen mellem sagsbehandler, ledere og visitationsudvalg.

- **Faste retningslinjer for indhold af indstilling, gerne med alternative indsatser**

Analysen viser, at alle deltagerkommuner systematisk formulerer konkrete og målbare mål for de bevilgede indsatser til borgerne og – dog i forskelligt omfang – stiller krav om specificering af alternative indsatser med angivelse af forventet pris, når indstillinger forelægges visitationsudvalget. En sådan praksis kan understøtte økonomistyringen ved at sætte fokus på sammenhængen mellem udgift, indsats og resultat.

- **Fokus på at understøtte sagsbehandlerens økonomiske bevidsthed**

Ifølge deltagerkommunerne kan specificering af alternative indsatser med angivelse af forventet udgift være med til at fremme sagsbehandlerens bevidsthed om de økonomiske konsekvenser af visitationen. Det kan være relevant med henblik på at koble økonomiske hensyn med faglige hensyn i visitationsarbejdet og dermed øge sagsbehandlerens fokus på, hvad man får for pengene. Sagsbehandlerens ressourcebevidsthed kan endvidere fremmes af en synlighed om prisen på indsatserne i fagsystemet, både før og efter visitation. Ligeledes kan der med fordel foretages løbende økonomiopfølgning på sagsniveau i et samspil mellem økonomikonsulenter og sagsbehandlere, jf. kapitel 6.

- **Særlig opmærksomhed på særtakster**

Analysen peger på, at kommunerne med fordel kan have fokus på så vidt muligt at begrænse brugen af særtakster med henblik på at forbedre gennemsigtigheden i sammenhængen mellem indsats og pris. Et redskab hertil kan være at kræve særskilt skriftlig begrundelse fra udfører for anmodninger om

Boks 4.1 Konklusioner – styring af visitationen

særtakster, eventuelt ved brug af ansøgningskemaer som i Frederikshavn, Gladsaxe og Hillerød Kommuner. Et andet redskab, som flere af deltagerkommunerne bruger, kan være at rette særlig opmærksomhed på borgere med særtakster i den dialog og forhandling, man har med botilbuddene, fx ved at afsætte medarbejderressourcer til netop den opgave. I flere af deltagerkommunerne er der medarbejdere, som har særligt fokus på at følge op på særtakster.

▪ **Overvej differentierede takster**

De foreløbige erfaringer fra fire deltagerkommuner peger i retning af, at kommunerne med fordel kan overveje at anvende differentierede takster på deres botilbud for at øge gennemsigtigheden i sammenhængen mellem det tilbud, myndigheden bestiller, og den pris, der betales. Med differentierede takster skabes der individuelle priser, der afspejler de varierende støttebehov og indsats for den enkelte borger. Det kan bidrage til at begrænse brugen af særtakster og understøtte sammenhængen mellem udgifter og aktiviteter, dvs. den aktivitetsbaserede økonomistyring. Deltagerkommunerne peger dog samtidig på, at en differentieret takstmodel kan være ressourcekrævende, ligesom en sådan model potentielt kan indebære en tendens til "glidning" mod højere takstniveauer.

▪ **Prioritét tæt, løbende sagsopfølgning**

Deltagerkommunernes erfaringer peger endvidere på, at det er afgørende for økonomistyringen på voksenområdet, at der systematisk følges op på sagerne. En tæt, løbende sagsopfølgning sikrer, at der er overensstemmelse mellem borgerens aktuelle støttebehov, indsats og pris, og at indsats afsluttes eller omlægges, når målsætningerne er indfriet eller ændret, eller hvis det kan konstateres, at den igangværende indsats ikke virker efter hensigten. Derigennem understøtter den løbende opfølgning både ressourcestyring samt aktivitets- og resultatbaseret økonomistyring. Analysen peger samtidig på, at der med fordel kan foretages en prioritering af, hvilke sager der hyppigst følges op på.

▪ **Vigtigt med supplerende opfølgning på udvalgte sagstyper**

Analysen peger på, at ekstraordinære sagsopfølgninger i deltagerkommunerne har været og er et vigtigt supplement til den løbende opfølgning. Supplerende opfølgninger, fx med gennemgang og revisitation af alle eksisterende sager inden for et delområde, kan være med til at understøtte økonomistyringen af området bl.a. ved at sikre et bedre match mellem den enkelte borgers støttebehov og indsatsen. Kommunerne kan derfor med fordel prioritere medarbejderressourcer til supplerende opfølgning med jævne mellemrum.

▪ **Iværksæt dialog og forhandling om eksternt købte pladser**

Analysen viser, at der i alle deltagerkommunerne er stort fokus på løbende opfølgning, dialog og forhandling med eksterne leverandører om sammenhængen mellem indhold, pris og effekt i de købte botilbudspladser. Analysen peger derfor på, at kommunerne med fordel kan give myndighed konkret faglig indsigt i botilbudsdrift og pædagogiske forhold samt forhandlerkompetencer. I deltagerkommunerne har man eksempelvis gjort dette ved at efteruddanne sagsbehandlere eller ved at ansætte specialister med særlige kompetencer til enten at løse opgaven eller understøtte sagsbehandlere heri.

4.2 Visitation – proces og aktører

I dette afsnit kortlægges og vurderes deltagerkommunernes visitationsproces og de forskellige aktørers roller, herunder placering af visitationskompetencen samt mødekadencen i og sammensætningen af kommunernes visitationsudvalg.

4.2.1 Kortlægning af deltagerkommunernes praksis

Visitationsproces og visitationskompetence

Tabel 4.1 viser en oversigt over, hvor kompetencen til at bevilge bo- og dagtilbud samt bostøtte er placeret i hver af de syv deltagerkommuner, fordelt på visitationsudvalg, fagchef eller myndighedschef og visitationsudvalg. Som det fremgår, er der forskel på kommunernes praksis for placering af visitationskompetencen.

Tabel 4.1 Visitationskompetence til botilbud, dagtilbud og bostøtte i deltagerkommunerne

Kommune	Visitationskompetence hos visitationsudvalg	Visitationskompetence hos fagchef eller myndighedschef	Visitationskompetence hos sagsbehandlere
Frederikshavn	Eksterne botilbud Eksterne dagtilbud		Interne botilbud Bostøtte Interne dagtilbud
Gladsaxe	Botilbud Bostøtte Dagtilbud		
Haderslev	<i>Botilbud (drøftes ved møder mellem myndighed og udfører forud for egentlig afgørelse)</i>		Bostøtte Dagtilbud
Hillerød	Botilbud Dagtilbud		Bostøtte op til ni timer pr. måned (yderligere timebevilling drøftes med faglig koordinator på teammøde)
Holstebro	Botilbud Bostøtte over pakke 5 (seks timer pr. uge) Dagtilbud over ½ tid		Bostøtte op til pakke 5 (seks timer pr. uge) Dagtilbud op til ½ tid
Ikast-Brande	Beløb: 415.000-1 mio. kr. (over 1 mio. kr. i politisk udvalg på baggrund af behandling i visitationsudvalg)	Beløb: 110.000-415.000 kr. (myndighedsleder)	Beløb: op til 110.000 kr.
Svendborg	Botilbud Bostøtte		Dagtilbud

Alle syv deltagerkommuner har visitationsudvalg eller lignende fora¹². Der er imidlertid forskel på, hvilke sager der skal forelægges visitationsudvalget. Kompetencegrænserne er fastlagt enten på baggrund af beløbs- eller omfangsgrænser eller på baggrund af sagstype.

I seks af de syv deltagerkommuner skal alle indstillinger om køb af botilbudspladser forelægges visitationsudvalget¹³, mens det i Frederikshavn Kommune udelukkende er indstillinger om køb af *eksterne* bo- og dagtilbudspladser.

Visitationskompetencen for bostøtte er mere differentieret i deltagerkommunernes visitationsmodeller. I Frederikshavn og Haderslev Kommuner har sagsbehandlerne fuld visitationskompetence til bostøtte. I Hillerød, Holstebro og Ikast-Brande Kommuner har sagsbehandlerne visitationskompetence op til et vist beløb eller en vis pakkestørrelse, mens sager over den fastsatte kompetencegrænse enten skal i visitationsudvalg (Holstebro Kommune), til afgørelse hos myndighedsleder

¹² I Haderslev Kommune på handicapområdet afholdes såkaldte 'listemøder' mellem myndighed og udfører, hvor sagerne drøftes forud for den egentlige, formelle afgørelse. Listemødernes funktion ligner visitationsudvalgets funktion i flere andre deltagerkommuner. På psykiatriområdet findes en lignende praksis, om end knap så meget bygget op omkring en liste af borgere, da tilgangen til området er mindre forudsigelig og systematisk sammenlignet med handicapområdet.

¹³ I Haderslev Kommune sker behandling og afgørelse på listemøder, se fodnote 8, hvorefter fagchefen orienteres.

(Ikast-Brande Kommune) eller drøftes på teammøde (Hillerød Kommune). Endelig har Gladsaxe og Svendborg Kommuner samtlige bostøttesager i visitationsudvalg.

Også i forhold til dagtilbud er der forskelle i visitationskompetence mellem deltagerkommunerne. I Frederikshavn, Haderslev og Svendborg Kommuner ligger den fulde kompetence hos sagsbehandlere, mens de i Holstebro og Ikast-Brande Kommuner har visitationskompetence op til et vist beløb eller en vis tyngde, mens sager over den fastsatte kompetencegrænse enten skal i visitationsudvalg (Holstebro Kommune) eller til afgørelse hos myndighedsleder (Ikast-Brande Kommune). Endelig har Gladsaxe og Hillerød Kommuner samtlige dagtilbudssager i visitationsudvalg, mens Frederikshavn Kommune kun har køb af eksterne dagtilbudspladser i visitationsudvalg.

Det varierer desuden mellem deltagerkommunerne, hvor ofte visitationsudvalget træder sammen, hvilket ses af Tabel 4.2. I fire kommuner mødes visitationsudvalget hver 14. dag, mens mødekadencen er lidt højere i Gladsaxe Kommune (ugentlig) og lidt lavere i Frederikshavn og Haderslev Kommuner (månedlig). Mødekadencen følger således naturligt kompetencegrænserne: Jo flere sager, der skal forelægges visitationsudvalget, desto oftere mødes udvalget.

Tabel 4.2 Mødekadencen i visitationsudvalgene i deltagerkommunerne

Kommune	Mødekadence
Frederikshavn	Månedlig
Gladsaxe	Ugentlig
Haderslev	Månedlige "listemøder"
Hillerød	Hver 14. dag
Holstebro	Hver 14. dag
Ikast-Brande	Hver 14. dag
Svendborg	Hver 14. dag

Note: I Haderslev Kommune afholdes der 'listemøder', jf. fodnote 12.

Som det fremgår af det ovenstående, er der et relativt bredt spænd i deltagerkommunernes praksis. Eksempelvis har Gladsaxe Kommune alle nye sager på ugentlige visitationsudvalgsmøder, mens Frederikshavn Kommune alene har sager om køb af eksterne bo- og dagtilbudspladser på månedlige visitationsudvalgsmøder.

Ifølge deltagerkommunerne kan behandling af sager i visitationsudvalg understøtte den faglige og økonomiske styring af området på forskellige måder. For det første kan det fremme ensartethed og kvalitet i sagsbehandlingen og visitationen i kraft af, at der ved visitationsudvalgsmøder stilles spørgsmål til sagsbehandlere om sagerne og ensartede krav til belysning og udredning af alle sager. For det andet kan et visitationsudvalg bidrage til at sikre, at det politisk fastsatte serviceniveau iagttages og fastholdes. For det tredje kan et visitationsudvalg understøtte, at strategiske målsætninger bliver en integreret del af sagsbehandlernes og udførernes opgaveløsning, fordi der på visitationsmøderne holdes et ledelsesmæssigt fokus på mindst mulig indgribende indsats og opstilling af mål for indsatsen. For det fjerde kan visitationsudvalgsmøderne give et ledelsesmæssigt indblik i sagsbehandlernes arbejde og mulige behov for kompetenceudvikling.

Desuden giver flere deltagerkommuner udtryk for, at det kan være hensigtsmæssigt løbende at revidere visitationsprocessen afhængig af kommunens aktuelle politiske, faglige og økonomiske situation. Flere deltagerkommuner fortæller således, at de har intensiveret brugen af visitationsudvalg i situationer med eksempelvis stigende efterspørgsel, pres på den økonomiske ramme og udmøntning af strategiske tiltag eller handleplaner. Nogle deltagerkommuner anfører i forlængelse heraf, at

det aktuelt overvejes at øge sagsbehandlerens visitationskompetence for visse sagstyper, eventuelt med forudgående behandling på teammøde.

Deltagerkommunerne understreger desuden, at brug af formelle visitationsudvalg blot er ét redskab til styring af visitationen. Alle kommunerne bruger således andre styringsredskaber til at supplere deres visitationsudvalg, jf. også afsnit 4.3. Derudover er visitationspraksis i høj grad præget af, *hvem* der er involveret i visitationen (jf. nedenfor), *hvad* der sker på visitationsudvalgsmøderne (jf. afsnit 4.3), samt hvilke *krav* der stilles til sagsbehandlers indstilling til visitationsudvalg (jf. afsnit 4.3).

Deltagere i visitationsudvalgsmøder

Tabel 4.3 viser sammensætningen af kommunernes visitationsudvalg på botilbudsområdet, fordelt på formand for udvalget, faste deltagere og ad hoc-deltagere i møderne.

Tabel 4.3 Deltagere i visitationsudvalgsmøder på botilbudsområdet i deltagerkommunerne.

Kommune	Formand	Faste deltagere (ud over formand)	Ad hoc-deltagere
Frederikshavn	Fagchef (for myndighed)	Fagchef (udfører) Afdelingsleder (myndighed) Afdelingsleder (udfører)	
Gladsaxe	Myndighedsleder	Fagspecialister Udførerledere (<i>kun i valg af konkret tilbud</i>)	Sagsbehandlere
Haderslev	Myndighedsleder	Driftsafdelingsledere	Sagsbehandlere
Hillerød	Fagchef	Myndighedsleder Faglig koordinator Økonomikonsulent Udførerledere	Sagsbehandlere
Holstebro	Myndighedsleder	Udførerledere	Sagsbehandlere Medarbejdere og funktionsledere fra tilbuddet
Ikast-Brande	Fagchef	Myndighedsleder Udførerledere	Sagsbehandlere
Svendborg	Myndighedsleder	Teamleder i myndighed Socialfaglig konsulent Administrativ leder Områdeleder, botilbud Tilbudsledere, botilbud	Sagsbehandlere

Note: I Haderslev Kommune afholdes der 'listemøder', jf. fodnote 12.

Som det fremgår af Tabel 4.3, er fagchef eller myndighedsleder samt repræsentanter fra udførerledet (fagpersoner fra kommunens egne tilbud) faste medlemmer af visitationsudvalget i alle deltagerkommuner, mens det varierer mellem kommunerne, hvorvidt øvrige myndighedspersoner (fx teamleder eller fagspecialist) og økonomikonsulenter deltager på visitationsudvalgsmøderne. Sagsbehandlere er ad hoc-deltagere i visitationsudvalgsmøderne i seks ud af syv deltagerkommuner, hvor de deltager, hvis de skal fremlægge en sagsindstilling for udvalget. I Frederikshavn Kommune fremlægger afdelingslederen for myndighed på vegne af sagsbehandlerne indstillingerne for visitationsudvalget.

En af referencekommunerne fortæller, at man er gået fra en situation, hvor sagsbehandlerne og kommunale udførere ikke var en del af dialogen på visitationsudvalgsmøderne, til at sagsbehandlerne på visitationsudvalgsmøder sammen med repræsentanter for udførersiden udfordres fagligt og økonomisk i forhold til foreslåede løsninger og får noget at gå videre med. Myndighedslederen i kommunen beskriver udviklingen på denne måde:

Fagchefen har sat sig for bordenden på en anden måde, end den tidligere gjorde. Nu er der faglig sparring, der bliver drøftet og sat spørgsmålstejn ved ting. Før var det mig, chefen og en akademisk medarbejder. Sagsbehandlerne var ikke med. Så var der skrevet nogle indstillinger, som man nikkede eller rystede på hovedet til, og så skulle jeg stå på mål for det. Det nye er, at sagsbehandleren er med, udføreren er med, der sker læring i gruppen [...] Sagsbehandlerne må ikke blive overladt til sig selv. Sådan var det lidt tidligere.

Flere af deltagerkommunerne peger på, at det har en række fordele, at udførersiden er repræsenteret i visitationsudvalget. Først og fremmest er udførernes deltagelse i møderne med til at understøtte udvalgets viden om mulige pædagogiske løsninger på borgerens støttebehov samt viden om, hvilke borgere der kan rummes i et af kommunens egne tilbud, og hvilke der kræver anvendelse af tilbud uden for kommunen. Udførerne er altså med til at sikre et godt match mellem borgerens støttebehov og relevante indsats, så det så vidt muligt undgås at fejlplacere borgere. For det andet giver udførernes deltagelse på visitationsudvalgsmøderne dem viden om de konkrete, kommende borgere, hvilket forøger forudsigeligheden af tilgangen til det pågældende tilbud. For det tredje kan udførernes deltagelse på visitationsmøderne bidrage til at understøtte den gensidige forståelse mellem myndighed og udfører for hinandens fagligheder og roller samt tankegangen om et fælles ansvar for den samlede økonomi på området, jf. også afsnit 6.4. En myndighedsleder i en af referencekommunerne peger desuden på, at udførernes deltagelse i visitationsudvalget har forbedret muligheden for at drøfte tendenser til "strategisk" borgerudvælgelse, hvor man enten foretrækker borgere med lette problemstillinger eller prøver at undgå borgere med mere komplicerede sager.

4.2.2 Vurdering

VIVE vurderer på baggrund af deltagerkommunernes praksis, at en stærk visitation og en tæt dialog mellem myndighed og udfører har været afgørende for deltagerkommunernes økonomistyring på det specialiserede voksenområde.

Alle syv deltagerkommuner har visitationsudvalg eller lignende fora på voksenområdet, men der er forskel på grænserne for visitationskompetence til tilbud og ydelser mellem deltagerkommunerne. Én deltagerkommune har således alle nye sager på ugentlige visitationsudvalgsmøder, mens en anden alene har sager om køb af eksterne bo- og dagtilbudspladser på månedlige visitationsudvalgsmøder.

Det er ikke muligt ud fra analysen at pege på den mest fordelagtige praksis for at fordele visitationskompetence mellem sagsbehandlere, ledelse og visitationsudvalg. Kortlægningen peger dog på, at kommunerne med fordel kan overveje udvidet brug af visitationsudvalg i situationer, hvor man har brug for en tættere styring af visitationen, fx ved udmøntning af nye strategiske tiltag, ved behov for etablering eller fastholdelse af en skærpet styring af udgifter og aktiviteter samt ved særligt fokus på styrkelse af ensartethed og kvalitet i sagsbehandlingen. I forlængelse heraf tyder analysen på, at det kan være hensigtsmæssigt løbende at revidere kompetencegrænserne, afhængig af kommunens aktuelle situation og af, hvilke andre tiltag kommunen sætter i værk for at styre visitationen.

Derudover er udførerleddet repræsenteret i alle syv deltagerkommuners visitationsudvalg på botilbudsområdet. Det bidrager ifølge deltagerkommunerne blandt andet til at understøtte kapacitetsudnyttelsen i egne tilbud og sikre et godt match mellem borgerens støttebehov og bevilgede indsatser. VIVE vurderer på baggrund af deltagerkommunernes praksis, at tæt dialog mellem myndighed og udfører i forbindelse med visitationen er væsentlig for især den aktivitetsbaserede økonomistyring på det specialiserede voksenområde, dvs. sammenhængen mellem udgifter og aktiviteter.

4.3 Visitation – indhold

I dette afsnit kortlægges og vurderes indholdet i deltagerkommunernes visitationsprocedure, herunder krav til udredning og indstilling, understøttelse af sagsbehandlernes økonomiske bevidsthed samt redskaber til at understøtte visitationsarbejdet.

4.3.1 Kortlægning af praksis

Udredning og indstilling

Alle deltagerkommunerne foretager udredning af borgerens funktionsevne og støttebehov ud fra VUM (Voksenudredningsmetoden) samt en samlet faglig vurdering af borgerens situation. Udredningen danner grundlag for iværksættelse af den rigtige faglige indsats og formulering af mål for indsatsen. Herefter beskriver udfører konkrete delmål og tilrettelægger den socialpædagogiske indsats efter at opnå disse sammen med borgeren. De fleste kommuner arbejder med SMARTE mål (**S**pecificke, **M**ålbare, **A**traktive, **R**ealistiske, **T**idsbestemte, **E**valuerbare) med fokus på udvikling i eller fastholdelse af den enkelte borgers funktionsevne. De opstillede mål skal dels være retningsgivende for den indsats, der vælges til borgeren, og for hvilke resultater indsatsen skal føre til, og dels gøre det muligt at følge op på, om den iværksatte indsats har støttet borgeren i at opfylde eller komme tættere på at opfylde målene. Man følger typisk op på indsatsens målopfyldelse efter en nærmere afgrænset tidsperiode, der fastsættes som led i visitationen. Herefter kan der tages stilling til borgerens fremtidige behov for støtte, herunder om indsatsen skal fortsætte eller ændres, og om der skal sættes nye mål. Denne praksis følger af indsatsstrappetænkningen, jf. også afsnit 2. Den er særligt relevant for borgere, hvor indsatsen forventes at kunne forbedre funktionsevnen og selvhjulpenheden, og i mindre grad relevant, når målet er at stabilisere eller begrænse forværring af borgers funktionsevne, fx i et længerevarende botilbud. En udførerleder i en af referencekommunerne siger:

Så snart der er et mål på bordet, tænker man også mere i, at de her indsatser ikke skal vare evigt, og at vi skal arbejde hen imod noget andet. Men det er en proces. Der er et stykke vej endnu.

Alle syv deltagerkommuner har desuden indført visse krav om, at sagsbehandlernes i visitationsprocessen overvejer relevante alternative indsatser, som vil kunne imødekomme borgerens støttebehov. Ifølge deltagerkommunerne kan denne praksis understøtte intentionerne om at vælge den økonomisk mest fordelagtige indsats i forhold til den enkelte borgers behov. Der er forskel på kravene mellem deltagerkommunerne. Eksempelvis har man i Svendborg og Ikast-Brande Kommuner krav om, at sagsbehandler i indstillinger til visitationsudvalget opstiller to hhv. tre forslag til alternative indsatser, herunder prisestimer for hver indsats. I Holstebro Kommune er kravet afhængigt af den enkelte sag. I Hillerød Kommune har man i de senere år håndhævet kravet om et prisestimat mere systematisk end tidligere.

Herudover er der i alle deltagerkommuner krav om, at der i forbindelse med specificering af indsatser og indstilling til visitationsudvalg angives forventede priser for foreslåede indsatser og alternativer. Det skal bemærkes, at kravet om pris på foreslåede indsatser i nogle situationer fraviges. En af deltagerkommunerne peger eksempelvis på, at der i indstillinger om visitation til kommunens egne tilbud og ydelser ikke stilles krav om estimerede priser på foreslåede indsatser, da det i dialogen med udfører først skal afklares, hvordan det sikres, at indsatser følger princippet om 'mindst indgribende indsats'.

Økonomisk bevidste sagsbehandlere

Det gælder i alle deltagerkommunerne, at ledelsen ønsker at fremme en økonomisk bevidsthed hos sagsbehandlerne. Der arbejdes derfor i alle deltagerkommuner – i større eller mindre omfang – med at koble økonomiske hensyn med faglige hensyn i visitationsarbejdet og dermed øge sagsbehandlernes fokus på, hvad man får for pengene. Det er vigtigt at understrege, at kommunernes økonomiske bevidstgørelse af sagsbehandlerne ikke handler om, at der skal træffes visitationsbeslutninger alene eller primært ud fra økonomiske hensyn. Derimod handler den om, at sagsbehandlerne – efter at de har foretaget en individuel konkret faglig udredning og vurdering af den enkelte borger – inddrager overvejelser om prisen i valget mellem forskellige indsatser, der vurderes fagligt på højde med hinanden. Eksempelvis siger en person fra myndigheden:

Hovedfokus er ikke økonomi. Det er den faglige argumentation. Men det er da klart, at såfremt to forskellige botilbud tilbyder den samme indsats, så vil vi også kigge på økonomien. På samme måde vil vi kigge på økonomien, hvis en borger er bevilget fire dage i dagtilbud – men reelt kun bruger tilbuddet tre dage.

Ifølge deltagerkommunerne kan sagsbehandlernes bevidsthed om de faglige indsatser økonomiske aspekter understøttes på forskellig vis. Ovennævnte krav om angivelse af prisoplysninger i indstillinger til visitationsudvalg kan være en af måderne at styrke den økonomiske bevidsthed blandt sagsbehandlerne på. I en af referencekommunerne er der inden for de seneste år indført krav om, at alle indstillinger om nyvisitationer vedhæftes et økonomisk overblik, hvor sagsbehandler bl.a. skal forholde sig til prisen for to alternative indsatser. Ifølge kommunen har denne ændring haft betydning for sagsbehandlernes økonomiske bevidsthed. En leder i kommunen siger således:

De [sagsbehandlerne, red.] argumenterer mere ud fra, hvad der er rimeligt økonomisk og ikke kun ud fra, hvad de synes fagligt. Man bemærker også i det daglige, at de stiller krav til tilbuddene, nu hvor de kender til priserne, og hvad de forventer, når man betaler en given pris. [...] Holder fokus på sammenhæng mellem økonomi og indsats.

En anden måde at øge den økonomiske bevidsthed på kan være ved at synliggøre prisen på de forskellige igangværende og evt. disponerede indsatser over for sagsbehandlerne i fagsystemet. Det gør alle deltagerkommuner i større eller mindre omfang. Synligheden af prisen er tilsyneladende delvist afhængig af styringsmodellen. Typisk har sagsbehandlerne via taksterne overblik over priserne på områder med aktivitetsbaseret styring (BUM-model), mens det i mindre grad gælder ramlestyrede områder. Flere af deltagerkommunerne peger på, at synlighed om prisen i fagsystemerne bidrager til at understøtte sagsbehandlernes bevidsthed om de økonomiske konsekvenser af visitationen og styrker sagsbehandlernes prisbevidsthed i kraft af muligheden for at sammenligne prisniveauet i lignende sager.

Ifølge deltagerkommunerne er det desuden afgørende, at der er et løbende ledelsesmæssigt fokus på økonomi og økonomistyring. Det gælder både ved visitationsudvalgsmøder og som led i den

daglige myndighedsdrift, eksempelvis ved at man orienterer om den aktuelle økonomiske situation på personalemøder, teammøder mv. (jf. også afsnit 6.2).

Endvidere peger deltagerkommunerne på, at det økonomiske hensyn i sagsbehandlingens indstillinger og visitationsafgørelser understøttes af et tæt samarbejde med udførersiden før, under og efter visitation. Dialogen med både interne og eksterne leverandører om sammenhængen mellem støttebehov, indsats og pris kan således være med til at skærpe sagsbehandlingens omkostningsbevidsthed i visitationsarbejdet, jf. også afsnit 4.5 om opfølgning på sager.

Redskaber til at understøtte visitationsarbejdet

Undersøgelsen omfatter i udgangspunktet ikke en kortlægning af konkrete faglige tiltag og retningslinjer, som kan understøtte visitationsarbejdet og dermed styringen af området. Alligevel skal det nævnes, at det i undersøgelsen kom frem, at deltagerkommunerne gør brug af forskellige redskaber, som er med til at holde fokus på iværksættelse af omkostningseffektive løsninger samt sikre effektiviteten af og kvaliteten i sagsbehandlingen. Tabel 4.4 viser en række eksempler på sådanne tiltag.

Tabel 4.4 Eksempler på redskaber, der understøtter visitationsarbejdet i deltagerkommunerne.

Tema	Eksempel
Konkrete målsætninger	Mål om 60 % i gruppeforløb (Holstebro)
Arbejdsgange	Den rehabiliterende sagsgang – rehabiliteringskoordinator (Svendborg) Forvisitation (Gladsaxe, Holstebro og Ikast-Brande) Retningslinjer for samarbejdet mellem myndighed og udfører (Frederikshavn og Holstebro)
Sagsgennemgang og opfølgning	Sagsstammegennemgang med den enkelte socialrådgiver (Hillerød) Sagsbehandling i team (alle kommuner) Fagspecialister til understøttelse af sagsbehandlingens arbejde (alle kommuner) Flydende sagsstamme (Ikast-Brande)
Skabeloner	Skema til indstilling (Gladsaxe og Holstebro) Skema til ansøgning om særtakster (Frederikshavn, Gladsaxe og Hillerød), jf. også afsnit 4.4.

Som det fremgår af Tabel 4.4, gør flere af deltagerkommunerne brug af forvisitation, hvor formålet er at håndtere borgerens støttebehov efter princippet om 'mindst indgribende indsats', sådan at færre henvendelser bliver til 'faktiske sager'. Eksempelvis sker der i Holstebro og Ikast-Brande Kommuner en forscreening af alle nye borgerhenvendelser, hvor et socialrådgiverteam (Holstebro Kommune) eller faglige koordinatore (Ikast-Brande Kommune) vurderer, hvorvidt den enkelte henvendelse kan føre til en ansøgningssag, eller om borgeren fx skal henvises til et uvisiteret rådgivnings- eller vejledningstilbud eller til en anden afdeling i kommunen. I tilfælde af tvivl visiteres borgeren typisk til et afklaringsforløb med henblik på afklaring af støttebehov og grundlag for sagsåbning.

Alle deltagerkommuner har desuden praksis for sagsbehandling i team. Denne praksis understøtter ifølge kommunerne muligheden for sparring mellem sagsbehandlerne og sikrer, at flere medarbejdere gennemgår den enkelte sag. Dermed kan sagsbehandling i team samtidig understøtte kvaliteten i sagsbehandlingen og en fælles forståelse af kommunens serviceniveau.

I flere af deltagerkommunerne er der endvidere fastlagt retningslinjer for samarbejdet mellem myndighed og udfører i forbindelse med visitation og opfølgning. Fælles for disse retningslinjer er, at der skal ske en tidlig inddragelse af udfører i sagsforløbet (sparring og koordinering), og at myndighed

og udfører i fællesskab løbende har fokus på at imødekomme borgerens støttebehov efter princippet om 'mindst indgribende indsats' samt følger op på fastsatte mål og justerer eller eventuelt afslutter borgerløb, hvis målene er nået, eller hvis det kan konstateres, at målene ikke kan nås med den pågældende indsats. Dette behandles nærmere i afsnit 4.5 om sagsopfølgning.

Endelig anvender kun få af deltagerkommunerne konkrete aktivitets- eller resultatmålsætninger på voksenområdet. Eksempelvis har Holstebro Kommune som led i en indsatsomlægning og budgetproces opstillet en målsætning om, at 60 % af modtagerne af individuel støtte skulle overgå til et gruppeforløb. En VIVE-analyse fra 2017 viser i øvrigt, at kommunerne generelt i begrænset omfang anvender aktivitets- og resultatmål i budgetlægningen på voksenområdet¹⁴.

4.3.2 Vurdering

Alle syv deltagerkommuner formulerer systematisk mål for den indsats, som udfører skal levere. Typisk følger man op på indsatsens målopfyldelse inden for en nærmere afgrænset tidsperiode med henblik på at vurdere, om indsatsen skal fortsætte eller ændres, jf. også afsnit 4.5. Endvidere er der i alle deltagerkommuner i et vist omfang krav om, at indstillinger til visitationsudvalg skal indeholde mindst to forslag til indsatser, herunder oplysninger om prisen på disse forslag. En af referencekommunerne har i de senere år skærpet praksis i relation til overholdelsen af dette krav. Endelig er priserne på de forskellige bevilgede indsatser i alle deltagerkommuner i et vist omfang synlige for sagsbehandlerne i fagsystemet.

Ud fra deltagerkommunernes erfaringer er det VIVEs vurdering, at man med fordel i visitationen kan formulere konkrete, målbare mål for indsatsen til brug for udførers tilrettelæggelse af indsatsen og opfølgning på målopfyldelsen. Derudover kan kommunerne med fordel stille krav om, at der i indstillinger til visitationsudvalg opstilles forskellige forslag til alternative tilbud, og at der kobles oplysninger om pris til forslagene, som minimum i relation til køb af eksterne tilbudspladser. Samlet set kan en sådan visitationspraksis understøtte økonomistyringen, da den kan bidrage til at skabe sammenhæng mellem pris, indsats og målopfyldelse – dvs. mellem udgifter, aktiviteter og resultater.

Desuden kan den beskrevne praksis ifølge deltagerkommunerne være med til at øge sagsbehandlerens ressourcebevidsthed. I forlængelse heraf er det endvidere VIVEs vurdering, at der med fordel kan skabes synlighed om indsatsernes pris over for sagsbehandlerne i fagsystemet. Synlighed om prisen kan således være med til at understøtte sagsbehandlerens bevidsthed om de økonomiske konsekvenser af visitationen og deres indblik i prisniveauet i lignende sager, hvilket kan understøtte økonomistyringen på sagsbehandlerniveauet.

4.4 Særtakster og takstdifferentiering

I dette afsnit afdækkes håndteringen af særtakster og brugen af takstdifferentiering i de syv deltagerkommuner, og der foretages en vurdering heraf til at underbygge konklusionerne i afsnit 4.1.

4.4.1 Kortlægning af deltagerkommunernes praksis

Særtakster

Særtakster er genstand for særlig opmærksomhed i alle syv deltagerkommuner. Der er i de sociale rammeaftaler inden for hver region lavet regler om brug af basistakster og særtakster. Det gælder

¹⁴ Marie Kjærgaard et al. (2017), s. 74 og 76.

generelt for alle aftaler, at der som udgangspunkt anvendes basistakster, mens særtakster udelukkende anvendes i helt særlige tilfælde, der særskilt skal begrundes. Særtakster er typisk møntet på at imødekomme enkelte borgeres helt særlige støttebehov, når de ikke kan imødekommes af basisydelser på det enkelte tilbud. Særtakster gør det altså muligt at rumme borgere med mere omfattende støttebehov end gennemsnittet (ved enhedstakst) eller den højeste takstgruppe (ved differentieret takst) i det enkelte tilbud.

Flere af deltagerkommunerne anfører, at selvom basistaksterne har været faldende eller stabile i de senere år, har anvendelsen af særtakster været stigende. Ifølge deltagerkommunerne gør brugen af særtakster takstsystemet mindre gennemsigtigt og tilbuddene mindre sammenlignelige, da særtakster slører sammenhængen mellem pris, indsats og borgerens behov i det enkelte tilbud.

Alle deltagerkommunerne forsøger derfor så vidt muligt at undgå særtakster. Eksempelvis skal alle anmodninger om særtakster i Frederikshavn, Gladsaxe, Hillerød, Holstebro og Svendborg Kommuner behandles af visitationsudvalget, eller udvalgsformanden træffer beslutning herom. Til at understøtte dette arbejde gør Frederikshavn, Gladsaxe og Hillerød Kommuner brug af et ansøgningsskema om tillægsydelser, hvor såvel egne som eksterne udførere skal levere faglig dokumentation og begrundelse ved ansøgning om særtakst. Boks 4.2 indeholder en kortfattet beskrivelse af indholdet i det ansøgningsskema, der anvendes i Gladsaxe Kommune. Nogle af deltagerkommunerne har erfaring for, at brugen af ansøgningsskemaer kan have en dæmpende effekt på udførernes anmodninger om tillægsydelser. Som en fagchef udtrykker det: *"Nogle gange søger de om noget, hvor vi så spørger, om det ikke allerede er indeholdt i taksten, og så kan den dø der."* De nævnte kommuner peger på, at ansøgningsskemaerne bidrager til at dokumentere nødvendigheden af bevilgede særtakster og skabe klarhed om sammenhængen mellem pris, indsats og borgerens støttebehov.

Boks 4.2 Eksempel på ansøgningsskema til brug i forbindelse med anmodning om særtakst - Gladsaxe Kommune

I Gladsaxe Kommune kan kommunens egne og eksterne tilbud søge om tillægsydelse til borgere, som midlertidigt har et øget støttebehov. Til dette formål bruger kommunen et ansøgningsskema, hvori tilbuddet skal redegøre for, hvorfor indsatsen ikke kan løses inden for den eksisterende bevilling. Endvidere skal tilbuddet beskrive en plan for, hvordan borgerens støttebehov bliver normaliseret. Bevillingen er altid tidsbegrænset (som udgangspunkt fire måneder) for at fastholde opmærksomheden på normalisering af borgerens støttebehov. Der skal desuden ansøges om forlængelse af tillægsydelser.

Ud over basisoplysninger om borgeren og tilbuddet skal tilbuddet i skemaet oplyse, hvad ansøgningen vedrører, og hvad problemstillingen er.

Eksempler på oplysninger, der ønskes oplyst i relation til, hvad ansøgningen vedrører, omfatter:

- ny ansøgning eller revurdering af eksisterende tillægsydelse
- bevillingsperiode og dato for første bevilling
- ansøgningens omfang (antal timer) samt priser (grundtakst og ansøgt særtakst).

Eksempler på oplysninger, der ønskes belyst om problemstillingen, omfatter:

- beskrivelse af problemstillingen, der gør, at borgeren kræver en særlig indsats i en afgrænset periode
- begrundet forventning til resultatet ved manglende bevilling af tillægsydelse
- beskrivelse af tiltag og pædagogiske metoder, der har været iværksat forud for ansøgning om tillægsydelse og resultatet heraf
- til hvad og hvordan de ekstra ressourcer tænkes anvendt
- beskrivelse af arbejdet med at få nedbragt støttebehovet til grundtaksten
- konkrete mål for tillægsydelsen.

Svendborg Kommune har oprettet en "task force", som blandt andet følger op med udførerne på det fortsatte behov for særtakster i de enkelte sager. Se også afsnit 4.5 om opfølgning.

Endelig peger deltagerkommunerne på, at en måde at reducere brugen af særtakster på kan være at bruge differentierede takster med forskellige takstniveauer inden for samme tilbud.

Differentierede takster

I fire af de syv deltagerkommuner (Frederikshavn, Gladsaxe, Holstebro og Ikast-Brandø) anvender tilbuddene takster, som er differentierede i forhold til de forskellige ydelser eller ydelsespakker, de er tilknyttet. Tilbuddene i de øvrige tre deltagerkommuner anvender én eller flere gennemsnitstakster for hele tilbuddet, hvor eventuelt større behov, end der kan dækkes inden for gennemsnitstaksten, dækkes gennem særtakster. Svendborg Kommune overvejer dog indførelse af differentierede takster, og i Hillerød Kommune træder differentierede takster i kraft den 1. januar 2019 på ét af kommunens fire botilbud med henblik på vurdering af, hvorvidt der er grundlag for implementering af differentierede takster for andre af kommunens tilbud.

Modellerne for differentierede takster er forskellige i deres udformning fra deltagerkommune til deltagerkommune, men er alle opbygget på grundlag af en basistakst og en takst for en ydelsespakke (ydelsestakst):

- Basistaksten indeholder de faste udgifter relateret til driften og omfatter eksempelvis bygningsrelaterede udgifter, løn til leder, nattevagt, administration, pedel, reguleringer af takster fra tidligere år samt overhead.

- Ydelsestaksten afspejler borgerens individuelle behov for hjælp og støtte til opfyldelse af individuelt aftalte mål, dvs. udgifter til aflønning af medarbejdere der yder støttetimer.

Deltagerkommuner, som har indført eller er på vej til at indføre differentierede takster, fremhæver en række mulige fordele ved en takstmodel med flere takstniveauer. For det første muliggør differentierede takster gennemsigtighed i sammenhængen mellem det tilbud, man som køberkommune bestiller, og den pris, man betaler. Denne gennemsigtighed forudsætter, at der fra udførers side foreligger konkrete ydelsesbeskrivelser, som er bundet op på støttebehov og tager udgangspunkt i en vurdering af borgerens funktionsevne (fx ud fra VUM), så man som køberkommune kan benytte ydelsesbeskrivelserne i visitationen. Herudover fremhæves det som en fordel, at der med differentierede takster skabes individuelle priser, der i højere grad afspejler de varierende støttebehov og indsatser for den enkelte borger. Endelig peger deltagerkommunerne på, at anvendelsen af differentierede takster kan medvirke til at nedbringe brugen af særtakster, da det er muligt at flytte borgere et takstniveau op, i stedet for – som ved enhedstakster – at anvende særtakster.

I de deltagerkommuner, hvor der er indført en model for differentierede takster for kommunens tilbud, tager takstmodellen afsæt i VUM. VUM benyttes til at udrede borgerens funktionsevneniveau og støttebehov, og på den baggrund visiteres borgeren til en konkret ydelsepakke med en tilknyttet ydelsesbeskrivelse og et tilhørende takstniveau. Ifølge deltagerkommunerne udmærker VUM sig ved, at der er sammenhæng mellem VUM-scoren, borgerens støttebehov, den visiterede ydelsepakke samt prisen, hvilket skaber større gennemsigtighed og sammenlignelighed mellem tilbuddene samt giver bestiller og udfører en fælles referenceramme og et fælles sprog. Takstmodellen i Gladsaxe Kommune er et eksempel på, hvordan der er sammenhæng mellem funktionsevnevurderingen efter VUM, støttebehov og indsats, jf. boks 4.3.

Boks 4.3 Eksempel på model for differentierede takster – Gladsaxe Kommune

Gladsaxe Kommunes model for differentierede takster trådte i kraft 1. januar 2017. Formålet med takstmodellen er at skabe individuelle priser, der i højere grad afspejler de varierede støttebehov og indsats for den enkelte borger. Modellen omfatter kun tilbud med døgndækning.

Takstmodellen tager afsæt i VUM. I udgangspunktet udbydes der kun ydelser målrettet borgere i VUM-kategorierne C, D og E. Derfor omfatter kommunens ydelsespakker kun disse tre kategorier.

Ydelsespakke 1 vil ofte svare til VUMs samlede funktionsvurdering C (moderat problem), pakke 2-4 til VUMs samlede funktionsvurdering D (svært problem), pakke 5 og opefter til VUMs samlede funktionsvurdering E (fuldstændigt problem). Sammenhængen mellem funktionsevnevurdering, støttebehov og takst fremgår af tabellen nedenfor.

VUM kategori	Ydelses-pakke	Gennemsnitligt antal borgerrelaterede timer pr. uge pr. takstblok	Overordnet beskrivelse af støttebehov
C	1	17 (op til 20 timer)	Moderat socialpædagogisk og sundhedsfaglig indsats til <i>nogle</i> daglige opgaver og aktiviteter.
D	2	24 (op til 27 timer)	Betydelig socialpædagogisk og sundhedsfaglig indsats til <i>de fleste</i> daglige opgaver og aktiviteter.
D	3	30 (op til 34 timer)	Omfattende socialpædagogisk og sundhedsfaglig indsats til <i>de fleste</i> daglige opgaver og aktiviteter.
D	4	37 (op til 49 timer)	Meget omfattende socialpædagogisk og sundhedsfaglig indsats til <i>de fleste</i> daglige opgaver og aktiviteter.
E	5	61 (op til 72 timer)	Gennemgribende socialpædagogisk og sundhedsfaglig indsats til <i>de fleste</i> daglige opgaver og aktiviteter. Det vil sige verbal og/eller fysisk støtte og hjælp i alle situationer , men hvor <i>nogle</i> borgere vil kunne beskæftiges alene eller i en gruppe i kortere intervaller.
E	6 og opefter*	84 (72 timer og opefter)	Fuldstændig (1:1) socialpædagogisk og sundhedsfaglig indsats til <i>alle</i> daglige opgaver og aktiviteter.
*) I enkelte tilfælde kan det være nødvendigt, at borgeren får tildelt et antal ekstra støttetimer ud over taksten			

Timerne i ydelsespakkerne er borgerrelaterede timer, dvs. ikke ATA-timer, men arbejdstimer med borgers problemstillinger, dvs. uden ferie, sygdom og ikke-borgerrelaterede møder.

Et andet eksempel på en model for differentierede takster stammer fra Ikast-Brande Kommune og er beskrevet i boks 4.4.

Boks 4.4 Eksempel på model for differentierede takster – Ikast-Brande Kommune

I Ikast-Brande Kommune har man siden 2014 anvendt differentierede takster for alle botilbud i kommunen efter servicelovens §§ 107-108 samt botilbudslignende tilbud. Det overordnede formål med takstmodellen er at sikre større gennemsigtighed mellem den faglige ydelse og prisen (taksten) for pladsen.

Figuren nedenfor illustrerer sammenhængen mellem VUM-kategori, basistakst, ydelsespakker, takst på ydelsespakker pr. døgn samt direkte borgertid pr. dag. Oversigten anvendes i dialogen mellem myndighed og udfører i relation til indplacering af borgere.

VUM	Ydelsespakker + pris pr. døgn pr. ydelsespakke	Direkte borgertid pr. dag (min)
A	Råd og vejledning	0
	Væresteder	0
B	1.1 150 kr.	23
	1.2 250 kr.	39
	1.3 399 kr.	62
	2.1 550 kr.	86
	2.2 749 kr.	117
	3.1 949 kr.	148
C	3.2 1.149 kr.	180
	4.1 1.349 kr.	211
	4.2 1.599 kr.	250
	5.1 1.898 kr.	296
D	5.2 2.198 kr.	343
	5.3 2.498 kr.	390
	6.1 2.498+ kr.	390+

Nogle deltagerkommuner peger samtidig på, at en differentieret takstmodel kan være ressourcekrævende, fordi den i højere grad end en enhedstakstmodel lægger op til løbende justering af den enkelte borgers ydelsespakke. Dette er dog i overensstemmelse med kommunernes generelle fokus på løbende opfølgning, jf. afsnit 4.5. Det er således flere deltagerkommuners vurdering, at det faglige og økonomiske udbytte samt de forbedrede styringsmuligheder ved en differentieret takstmodel står mål med den administrative omkostning herved. Eksempelvis har Frederikshavn Kommune i 2018 indført differentierede takster på egne botilbud og samtidig revisiteret alle borgere i botilbud. Det er kommunens vurdering, at man derigennem har opnået generelt bedre og mere synlig sammenhæng mellem udgifter og aktiviteter og dermed har forbedret den aktivitetsbaserede økonomistyring.

To deltagerkommuner, der ikke gør brug af differentierede takster for egne tilbud, peger desuden på, at en differentieret takstmodel kan indebære en tendens til glidning mod højere takstniveauer for den enkelte borger. Dette begrundes blandt andet med, at den ene part (udfører) har mere information om borgeren end den anden part (bestiller). I den forbindelse understreger kommunerne atter vigtigheden af, at myndighed har de nødvendige kompetencer til at gå i faglig dialog med udfører om indhold af og pris på ydelsen, jf. også afsnittet om særtakster ovenfor og afsnit 4.5 om

opfølgning, og at samarbejdet mellem myndighed og udfører bygger på et fælles begrebsapparat, fx VUM, så man hele tiden er afstemt om borgerens situation og behov.

Endelig fremhæver en af deltagerkommunerne, at det på trods af en indlejring af VUM i en model for differentierede takster kan være vanskeligt at sammenligne priser mellem kommuner, da differentierede takstmodeller ikke er ens på tværs af landet. Eksempelvis kan der være forskelligt antal takstgrupper (fx har Gladsaxe Kommune seks grupper og Ikast-Brande Kommune tolv, jf. boks 4.3 og 4.4), ligesom skellene mellem takstgrupper kan være forskellige. Det besværliggør en sammenligning af tilbud i forskellige differentierede takstmodeller.

4.4.2 Vurdering

VIVE vurderer på baggrund af deltagerkommunernes erfaringer, at kommunerne med fordel kan have fokus på særtakster og begrænse brugen heraf til helt særlige situationer. En begrænset anvendelse af særtakster kan understøtte ressourcestyring og forbedre gennemsigtigheden i sammenhængen mellem pris, indsats og støttebehov. Desuden vurderes det, at kommunerne i forbindelse med behandling af anmodninger om særtakster med fordel kan kræve særskilt skriftlig begrundelse, eksempelvis ved brug af ansøgningsskemaer, som det ses i tre deltagerkommuner, hvor det har bidraget til at styrke myndighedsarbejdet. Endelig kan kommunerne med fordel overveje, om og hvordan der i den faglige og økonomiske sagsopfølgning og dialog med udførere skal rettes særlig opmærksomhed på borgere med tillægsydelse og særtakster.

Deltagerkommunerne peger endvidere på, at takstdifferentiering kan være en måde at reducere brugen af særtakster på, da det gør det muligt at flytte borgere et takstniveau op i stedet for – som ved enhedstakster – at anvende særtakster.

Fire deltagerkommuner anvender en differentieret takstmodel. Kun én af disse kommuner har dog mere end to års erfaring hermed. En fordel ved differentierede takster er ifølge deltagerkommunerne, at de forøger gennemsigtigheden i sammenhængen mellem det tilbud, man som myndighed bestiller, og den pris, man betaler. Desuden skabes der med differentierede takster individuelle priser, der afspejler de varierende støttebehov og indsatser for den enkelte borger. Begge de nævnte fordele kan understøtte sammenhængen mellem udgifter og aktiviteter, dvs. den aktivitetsbaserede økonomistyring. Det er samtidig deltagerkommunernes erfaring, at en differentieret takstmodel kan være ressourcekrævende, fordi den lægger op til løbende justering af ydelsespakken for den enkelte borger. På baggrund af deltagerkommunernes erfaringer vurderer VIVE dog samlet set, at kommunerne med fordel kan overveje at anvende differentierede takster på deres botilbud.

Kortlægningen peger på en række opmærksomhedspunkter i forbindelse med indførelse af en differentieret takstmodel. For det første bør modellen tage afsæt i VUM eller andre sammenlignelige udredningsmetoder for at muliggøre sammenhæng mellem funktionsevne, indsats og pris. For det andet kan en differentieret takstmodel indebære en tendens til en glidning mod højere takstniveauer for den enkelte borger. Derfor kan man i en takststruktur med individuelle priser med fordel overveje at lade anmodninger om stigning i takstgruppe afføde krav fra myndighed om detaljeret dokumentation. For det tredje kan forskellige differentierede takstmodeller vanskeliggøre sammenligning på tværs af kommuner. Der kan ikke på baggrund af analysen peges på løsninger herpå.

4.5 Opfølgning på borgersager: pris, indsats og målopfyldelse

I dette afsnit kortlægges og vurderes deltagerkommunernes opfølgning på borgersager på voksenområdet, herunder hvordan og hvor ofte der følges op i hvilke sager, samt hvilke værktøjer kommunerne har til rådighed i den forbindelse. Der ses både på den løbende sagsopfølgning og på ekstraordinære opsamlende opfølgingsrunder. Desuden afdækkes særskilt kommunernes tilrettelæggelse af opfølgning og forhandling med eksterne leverandører.

Opfølgningen drejer sig om at vurdere, om indsatsen understøtter opfyldelsen af de opsatte indsatsmål og danner grundlag for en stillingtagen til borgerens fremtidige behov for støtte, herunder om indsatsen skal fortsætte eller ændres, og om der skal sættes nye mål. Desuden ser man typisk i opfølgningen på, om indholdet i den leverede indsats matcher prisen. Dermed er opfølgningen ifølge deltagerkommunerne afgørende for løbende at sikre sammenhængen mellem pris, indsats, resultat og behov for den enkelte borger – og for økonomistyringen af området som helhed.

4.5.1 Kortlægning af deltagerkommunernes praksis

Tæt, løbende opfølgning

Bortset fra merudgiftsydelser efter servicelovens § 100, hvor der skal følges op årligt, fastsætter kommunerne selv opfølgingsforpligtelsen på øvrige paragrafområder inden for serviceloven.¹⁵ Kommunerne er dog forpligtet til at følge op på de enkelte sager for at sikre sig, at støtten fortsat opfylder formålet. Det er således op til den enkelte kommune i forlængelse af servicelovens bestemmelser konkret at tage stilling til, hvordan den løbende opfølgning kan tilrettelægges systematisk.

Alle syv deltagerkommuner har fastlagt retningslinjer for, hvor ofte der skal foretages opfølgning på forskellige sagstyper. De fastsatte opfølgingsfrekvenser er lidt forskellige mellem kommunerne, men generelt følges der hyppigst op på borgere med bostøtte og mindst hyppigt på borgere i længerevarende botilbud.

For længerevarende botilbud følges der typisk op tre til seks måneder efter bevillingsdatoen og derefter årligt eller hvert andet år. For midlertidige botilbud følges der ligeledes op tre til seks måneder efter iværksat indsats, dog typisk med en hyppigere opfølgning efterfølgende, fx hver tredje måned eller halvårligt. Der kan være forskel i opfølgningsskudene på midlertidige botilbud, alt efter målgruppe. Eksempelvis sker der i Holstebro Kommune en hyppigere opfølgning på eksterne botilbud (typisk hver tredje måned) sammenlignet med interne botilbud (mindst hvert halve år). I Svendborg Kommune følger man hyppigere op på *unge* i midlertidige botilbud (typisk hver tredje måned) end på øvrige borgere (hvert år). For bostøtte sker der i mange af deltagerkommunerne opfølgning tre måneder efter bevillingsdatoen og derefter årligt. I enkelte kommuner sker der dog en hyppigere løbende opfølgning, eksempelvis hver tredje måned i Gladsaxe Kommune. Deltagerkommunerne gør opmærksom på, at retningslinjerne for opfølgingsfrekvensen er udtryk for generelle principper, og at det i praksis vil bero på en individuel vurdering, hvornår der følges op i den konkrete sag.

Deltagerkommunerne er enige om, at der er behov for hyppigere opfølgning i nogle sager end i andre, og at det er nødvendigt med en prioritering af opfølgningsindsatsen. Det drejer sig eksempelvis om sager, hvor der er størst potentiale for progression i borgerens funktionsevneniveau og selvhjulpethed, samt om sager, hvor formålet med indsatsen er at afklare borgerens funktionsev-

¹⁵ <https://www.dukh.dk/viden-selvhaelp/vokseområdet/botilbud>

neniveau, ressourcer og støttebehov, fx et afklaringsophold i et midlertidigt botilbud. Deltagerkommunerne peger endvidere på, at der kan være behov for en øget opfølgingsfrekvens i særligt dyre sager, herunder sager, hvor udfører anmoder om tillægsydelse og særtakst.

Alle deltagerkommuner er således enige om behovet for en tæt opfølgning på sagerne. Flere kommuner peger dog også på, at man ikke altid og i alle sager får fulgt op på, om sagsbehandlerne reelt følger op med den aftalte kadence, fx ud fra opfølgningstidspunkterne i de individuelle handleplaner. En myndighedsleder beskriver styringsudfordringen på denne måde:

Vi får ikke fulgt godt nok op på, om de [sagsbehandlerne, red.] får fulgt op rettidigt. Det er min dårlige samvittighed [...] De får ikke altid fulgt op. Det er der, jeg har et hængeparti styringsmæssigt og mangler ledelsesinformation.

Samme myndighedsleder peger i den forbindelse på ledelsesfokus som en afgørende forudsætning for en effektiv opfølgning: *"Hvis ikke der er et ledelsesmæssigt fokus, så glider det for sagsbehandlerne i nogle sager."* En mulig løsning på denne styringsmæssige udfordring ses i Gladsaxe Kommune, hvor en fagspecialist med jævne mellemrum laver et udtræk over sagsbehandlingstid for den enkelte sagsbehandler og på den baggrund følger op på, hvorvidt der sker rettidig opfølgning i de enkelte sager. Således gør kommunen brug af eksisterende oplysninger om opfølgningstidspunkter og sagsbehandlingstider.

Ud over retningslinjer for opfølgingskadencen har deltagerkommunerne fastlagt en procedure for gennemførelse af opfølgningen. Eksempelvis har man i Ikast-Brande Kommune i en årrække arbejdet ud fra en arbejdsgangsbeskrivelse, som benævnes "fleksibel opfølgning", jf. boks 4.5. Med fleksibel opfølgning har Ikast-Brande Kommune systematiseret og fokuseret opfølgningen på borger-sager på voksenområdet på en måde, så det sikres, at der følges rettidigt op på sagerne, samtidig med at der sker en målrettet prioritering af opfølgningen. Som myndighedslederen på området siger: *"Man skal tænke over, hvor der skal følges op mest, og hvad der haster mest."*

Boks 4.5 Eksempel på arbejdsgangsbeskrivelse for opfølgning – Ikast-Brande Kommune

Arbejdsgangsbeskrivelsen for "fleksibel opfølgning" omhandler tilrettelæggelsen af de årlige opfølgninger på sager vedrørende botilbud, bostøtte og dagtilbud. I arbejdsgangsbeskrivelsen beskrives det, hvorledes myndighed og udfører i fællesskab, på baggrund af sagsbehandlers vurdering af opfølgningstidspunkt og ud fra vedtagne kriterier (se nedenfor), udvælger, hvilke sager der skal følges op på i løbet af det kommende år, og hvilken rolle de to parter i øvrigt spiller i opfølgningen.

Kriterier for udvælgelse af sager til planlagt opfølgning inden for det næste år (hvis blot ét af kriterierne er tilstede, indstilles der til opfølgning) omfatter:

- Forandringer i borgerens funktionsevniveau, som afstedkommer behov for opfølgning af indsats, hvor tilstedeværelsen af sagsbehandler er opkrævet
- Borgere i tilbuddets højeste takstgruppe, i bostøtten dog de to højeste takstgrupper
- Borger og/eller pårørende ønsker opfølgning, hvor sagsbehandler er til stede
- Aktuelle politiske prioriteringer, som fordrer en særlig opfølgningsindsats for bestemte målgrupper
- Unge mellem 18 og 23 år i midlertidige tilbud, og hvor hovedfokus er på udvikling
- Borgere, hvor der ikke har været gennemført opfølgning inden for de sidste fire år.

Det fremgår dog af arbejdsgangsbeskrivelsen, at der på baggrund af henvendelse fra udfører eller borger er mulighed for at følge op ad hoc, hvis situationen kræver det.

Som det fremgår af arbejdsgangsbeskrivelsen i boks 4.5, lægger man i Ikast-Brande Kommune vægt på tæt dialog mellem myndighed og udfører i opfølgningen. Det samme er man begyndt at gøre i Frederikshavn Kommune, hvor der i juli 2018 er blevet fastlagt principper for 'det gode samarbejde' mellem myndighed og udfører om borgersager, herunder opfølgning på sagerne. Der er blandt andet fastlagt en procedure for, hvor ofte der følges op, hvordan opfølgningsmøder afvikles, hvem der deltager på møderne, og hvordan borgerforløb afsluttes.

Det er VIVEs indtryk, at der i alle deltagerkommuner gennem de seneste år er etableret en stadig tættere opfølgingspraksis med dialog mellem myndighed og udfører om mål og progression for at sikre, at der kontinuerligt er sammenhæng mellem og forventningsafstemning om støttebehov, indsats og pris, så man ikke fastholder en borger i indsatser, som ikke har effekt, eller som er mere omfattende end nødvendigt. Det er ligeledes VIVEs indtryk, at man i højere grad end tidligere justerer eller afslutter indsatser, hvis målsætningerne er indfriet, og at der sker revisitation, hvis den bevilgede indsats viser sig ikke at være den rette i forhold til de opstillede målsætninger. En leder i en af referencekommunerne beskriver udviklingen i kommunens opfølgingspraksis på denne måde:

Vi arbejder henimod, at [der for, red.] alle § 85-forløb skal være et fastsat tidspunkt, hvor der følges op og besluttet, om der fx skal fortsættes endnu en periode. Modsat indsatser, der kører i årevis, uden at nogen tager stilling til, om man når målene, eller om der stadig er et behov.

I boks 4.6 er angivet en række forhold, som typisk er indeholdt i dialogen mellem myndighed og udfører ved opfølgning på borgersager. Som det fremgår, er der tale om detaljerede forhold, eksempelvis udviklingen i borgerens funktionsniveau og støttebehov samt ugeskemaer over den leverede støtte til borgeren.

Boks 4.6 Forhold, som ifølge deltagerkommunerne typisk drøftes mellem myndighed og udførere i opfølgningen

- **Døgnrytmeplaner eller ugeskemaer over støtten til borgeren:** Gennemgang af, hvordan den daglige støtte og hjælp tilrettelægges for borgeren gennem hele døgnet, og vurdering af, hvorvidt døgnrytmeplanen er udformet mest hensigtsmæssigt set i relation til borgerens situation og behov. Er døgnrytmeplanen fx løbende justeret ud fra eventuelle nye eller ændrede behov?
- **Takster (basistakst, ydelsestakst, særtakst):** Hvordan er taksten for indsatsen over for borgeren fastlagt, herunder særtakster, og hvilken udvikling har der været i takstniveauet? Hvad ligger til grund for en eventuel justering af takstniveauet?
- **Borgerrelateret tid:** Leveres de aftalte støttetimer, og hvad indeholder den borgerrelaterede tid? Er der eventuelt grundlag for justering af omfanget og/eller indholdet af den borgerrelaterede tid?
- **Funktionsniveau og støttebehov:** Er der sket en ændring i borgerens funktionsniveau og/eller støttebehov, og hvilken konsekvens skal det eventuelt have for målene for, indholdet af og prisen på indsatsen? Er der eventuelt basis for udvisitering eller revisitering til en anden indsatstype?
- **Mål og delmål for indsatsen sammen med borgeren:** Er det de rigtige mål, der er sat for indsatsen, og hvilken justering skal der eventuelt ske i mål og indsats set ud fra borgerens situation?
- **Tidsperspektivet for og effekten af indsatsen:** Hvor lang tid har indsatsen over for borgeren kørt og med hvilken effekt? Er der udsigt til, at en fortsættelse af indsatsen, eventuelt med mindre justeringer, kan få den forventede effekt? Er der eventuelt basis for udvisitering eller revisitering til en anden indsats?

Flere af deltagerkommunerne har implementeret værktøjer og arbejdsgange, som understøtter samarbejdet mellem myndighed og udfører om opfølgningen. Eksempelvis har man i Holstebro Kommune udviklet dialog- og progressionsredskabet 'Udviklingskompasset', som understøtter intern forventningsafstemning mellem myndighed og udfører om støttebehov og indsats, og dermed gør det lettere at følge op på sagerne. Et andet eksempel er indførelsen af Faglige Kvalitetsoplysninger (FKO) i Svendborg Kommune. Dette redskab er ifølge kommunen med til at skabe intern forventningsafstemning mellem myndighed og udfører om det overordnede mål for borgerens fremtidige situation, altså om der forventes henholdsvis udvikling i, stabilisering af eller begrænsning af forværring af borgerens situation. Med FKO er det muligt for myndighed og udfører at have et fælles sprog om mål for borgeren og lave en mere differentieret og fokuseret indsats.

Supplerende, ekstraordinær opfølgning

Som supplement til den løbende opfølgning har alle deltagerkommunerne en praksis, hvor myndighed med jævne mellemrum laver en ekstraordinær opfølgning, fx på alle sager inden for et delområde eller på udvalgte sager eller sagstyper.

Eksempelvis laver Gladsaxe Kommune månedligt en revision af tilfældigt udvalgte sager, hvor det sikres, at sagerne er behandlet fagligt korrekt, at strategiske mål afspejles i sagsbehandlingen, og at der i sagsbehandlingen er taget økonomiske hensyn. Kommunen foretager desuden mindst en gang om året en gennemgang af de dyreste sager på området. Et andet eksempel stammer fra Hillerød Kommune, hvor der på halvårige møder mellem myndighedslederen, en faglig koordinator, en økonomikonsulent og den enkelte sagsbehandler sker en gennemgang af hele sagsstammen for den pågældende sagsbehandler med fokus på økonomi. Efterfølgende justeres sager og sagsregistrering af sagsbehandleren og den faglige koordinator.

Deltagerkommunerne peger på flere mulige grunde til at iværksætte supplerende opfølgning. For det første kan der være brug for supplerende opfølgning som led i implementeringen af større ændringer, fx en økonomisk genopretningsplan, en ny strategi, en ny tilbudsstruktur eller en omlægning af visitationspraksis. For det andet kan behovet for supplerende opfølgning udspringe af, at man, trods intentioner herom, ikke nødvendigvis når at følge op på alle sager hele tiden. En fagchef udtrykker det således:

Virkeligheden i mange kommuner er, at man ikke får fulgt op. [...] Så et godt råd er nok, at man nogle gange bliver nødt til at lave hovedrengøring udvalgte steder. Der kommer nye sagsbehandlere til, tilbud ændrer sig – borgerne gør det minsandten også – så det er et vigtigt håndtag at kunne rive i.

Tabel 4.5 viser nogle eksempler på supplerende, ekstra opfølgning, som deltagerkommunerne har iværksat inden for de senere år.

Tabel 4.5 Eksempler på supplerende opfølgning i deltagerkommunerne

Kommune	Eksempler på supplerende opfølgning
Frederikshavn	<ul style="list-style-type: none">▪ Revisitering af alle borgere i egne botilbud ifm. takstdifferentiering▪ Revisitering af alle bostøttesager i 2018▪ På vej med revisitering af borgere i eksterne botilbud
Gladsaxe	<ul style="list-style-type: none">▪ Gennemgang af § 104-området▪ Gennemgang af ti dyreste sager i direktionens 'Koordinationsforum'▪ På vej med sagsgennemgang af hele (§ 107-området)
Haderslev	<ul style="list-style-type: none">▪ Revisitering af alle psykiatriske bostøttesager▪ Gennemgang af udvalgte sager med eksternt konsulentfirma i 2018
Hillerød	<ul style="list-style-type: none">▪ Gennemgang af særligt dyre sager med eksternt konsulentfirma i 2018
Holstebro	<ul style="list-style-type: none">▪ Større gennemgang af borgere i egne botilbud og bostøttesager i 2011 som del af masterplan▪ Undersøgelse af dyre enkeltsager i 2014 og 2017
Ikast-Brande	<ul style="list-style-type: none">▪ Flere runder med revisitering af både botilbuds- og bostøttesager (senest i 2017)
Svendborg	<ul style="list-style-type: none">▪ I gang med en gennemgang af samtlige botilbudssager, begyndende med særligt dyre sager og borgere i eksterne botilbud▪ Flere omgange med gennemgang af bostøttesager

Det fremgår af tabellen, at fem deltagerkommuner har foretaget supplerende opfølgning inden for bostøtteområdet, mens fem kommuner har foretaget, er i gang med eller har planlagt supplerende opfølgning på botilbudsområdet eller dele heraf. Derudover har flere deltagerkommuner lavet supplerende opfølgning på særligt dyre sager. Eksempelvis har Hillerød Kommune i 2017-2018 i samarbejde med et konsulentfirma foretaget en dybdegående gennemgang af og sparring om særligt dyre sager. Tilsvarende har Holstebro Kommune i 2014 i samarbejde med et konsulentfirma gennemgået udvalgte dyre enkeltsager i forhold til borgerens problemstilling, målgruppe, alder, funktionsniveau, indsats, gennemsnitspris, varighed samt effekt af indsatsen.

Generelt viser erfaringerne fra deltagerkommunerne, at man ved sådanne supplerende opfølgninger opnår et bedre match mellem den enkelte borgers aktuelle støttebehov og indsatsen, ligesom der generelt frigøres midler. Således kan den lejlighedsvis, supplerende opfølgning understøtte økonomistyringen på området.

Dialog og forhandling med leverandører af eksternt købte pladser

Deltagerkommunernes prioritering af tæt opfølgning og dialog mellem myndighed og udfører har i mange kommuner sat særligt fokus på dialog og forhandling med *eksterne* leverandører om sammenhængen mellem de eksternt købte tilbuds indhold, målopfyldelse og pris¹⁶. Deltagerkommunerne har organiseret deres opfølgning, dialog og forhandling med eksterne tilbud forskelligt.

Alle deltagerkommuner peger på, at det er afgørende, at sagsbehandlerne både er i stand til at forhandle med eksterne leverandører om *prisen* på indsatsen og i stand til at stille de relevante socialfaglige spørgsmål til *indholdet i og kvaliteten af* indsatsen, fx til de anvendte pædagogiske metoder. Derfor er sagsbehandlerne i tre af deltagerkommunerne (Gladsaxe, Hillerød og Holstebro) blevet efteruddannet til i højere grad at kunne udfordre og stille spørgsmål til udførers foreslåede

¹⁶ Med eksternt købte pladser menes der bo- og dagtilbudspladser hos såvel kommuner som regioner og private.

løsninger og anmodninger. Hillerød Kommune planlægger yderligere opkvalificering af sagsbehandlernes forhandlingskompetencer, mens Frederikshavn Kommune sammen med to andre kommuner er ved at planlægge en opkvalificering af sagsbehandlernes til at indgå i dialog med udførere om indholdet, kvaliteten og effekten af indsatserne.

Som alternativ eller supplement til kompetenceudvikling af sagsbehandlernes har nogle af deltagerkommunerne placeret deres dialog og forhandling med de eksterne botilbud hos en eller flere medarbejdere med særlige kompetencer, fx socialfaglige, pædagogiske, juridiske eller forhandlerkompetencer eller erfaring med botilbudsdrift. Flere af deltagerkommunerne fremhæver det væsentlige i, at sådanne medarbejdere er erfarne pædagoger med stor faglig viden om og indsigt i anvendte socialpædagogiske metoder.

I Gladsaxe Kommune har to pædagoguddannede fagspecialister til opgave at bistå de kommunale sagsbehandlere i dialogen med botilbuddene og generelt understøtte sagsbehandlernes i at fastholde fokus på, at indhold, kvalitet og pris skal hænge sammen. Kommunen har desuden for nyligt ansat en fagkonsulent på halv tid til at deltage i dialogen og forhandlingerne med særligt fokus på særtakster.

Svendborg Kommune har som nævnt oprettet en "task force", der skal følge op på eksterne køb, med særligt fokus på de dyreste sager og særtakster. Task forcen består af to sagsbehandlere, to ledere og en erfaren pædagog ("forhandler"), som screener sager i eksterne tilbud og følger op med udførerne på det fortsatte behov for særtakster.

Haderslev Kommune har i foråret 2018 i samarbejde med et konsulentfirma gennemgået udvalgte sager i eksterne botilbud med henblik på afdække, om sagerne er tilstrækkeligt belyst, om tilbuddet møder de opstillede kriterier for støtten, og om der følges tilstrækkeligt godt op på sagerne. Det har i første omgang medført krav om et skærpet fokus hos sagsbehandlernes på målrettedheden i tilbuddene, og det er planen, at der skal udarbejdes en vejledning om, hvordan man 'køber ind'.

I Ikast-Brandeborg Kommune har man gode erfaringer fra tidligere med at have en 'forhandler' ansat. Forhandlingen med udførerne ligger dog i dag hos sagsbehandlernes som led i den daglige drift.

4.5.2 Vurdering

Alle syv deltagerkommuner lægger vægt på en tæt, løbende opfølgning på de enkelte sager. I de referencekommuner har man skærpet en sådan praksis i de seneste år, mens man i de øvrige kommuner typisk har arbejdet med det i længere tid. På baggrund af deltagerkommunernes praksis vurderer VIVE, at det er afgørende for økonomistyringen på voksenområdet, at kommunerne systematisk følger op på sagernes pris, indsats og målopfyldelse. En tæt, løbende opfølgning sikrer, at der er en overensstemmelse mellem støttebehov, indsats og pris, og at indsatser afsluttes eller omlægges, når målsætningerne er indfriet eller ændret. Derigennem understøtter den løbende opfølgning både ressourcestyling samt aktivitets- og resultatbaseret økonomistyring, i og med at der skabes sammenhæng mellem udgifter, aktiviteter og resultater.

Endvidere er det VIVEs vurdering, at der med fordel kan foretages en prioritering af, hvilke sager der hyppigst følges op på. Deltagerkommunernes praksis peger på, at det blandt andet kan være de sager, hvor der vurderes at være størst progressionspotentiale hos borgeren, fx på bostøtteområdet, eller sager, hvor formålet med indsatsen er afklaring.

VIVE vurderer ud fra deltagerkommunernes erfaringer, at kommunerne med fordel – som supplement til den løbende opfølgning – kan lave ekstraordinær opfølgning på udvalgte sagstyper med

jævne mellemrum. Ifølge deltagerkommunerne kan der ved sådanne supplerende opfølgninger opnås et bedre match mellem den enkelte borgers aktuelle støttebehov og indsatsen, ligesom der typisk kan frigøres ressourcer. Der har eksempelvis i flere kommuner været tale om en gennemgang og revisitering af alle sager på bostøtteområdet, ligesom flere kommuner har haft fokus på hele eller dele af botilbudsområdet i supplerende opfølgninger.

Endelig vurderer VIVE ud fra deltagerkommunernes praksis, at det er afgørende for økonomistyringen også at have fokus på opfølgning, dialog og forhandling med eksterne leverandører for at sikre overensstemmelse mellem indhold, kvalitet og pris i købte tilbud. Forhandling med eksterne tilbud bør ifølge deltagerkommunerne omhandle både pris, fagligt indhold og effekt. VIVE vurderer derfor, at kommunerne med fordel kan tilføre myndighed konkret viden om botilbudsdrift og pædagogiske forhold samt forhandlerkompetencer. Det vurderes således væsentligt for økonomistyringen, at myndighed har indsigt i pædagogfaglighed og arbejdstilrettelæggelse på området, og at køb af eksterne tilbud er professionaliseret. Dels kan dialog og forhandling med eksterne leverandører være med til at understøtte, at man får så meget aktivitet for pengene som muligt, da der ofte er fokus på, hvor meget der leveres for den aftalte pris. Dels kan dialog og forhandling understøtte sammenkoblingen af pris og effekt, idet der i mange tilfælde følges op på målopfyldelse, set i forhold til prisen for den leverede indsats.

Der kan ikke på baggrund af analysen peges entydigt på den mest hensigtsmæssige organisering af forhandlingsopgaven i relation til eksterne leverandører. Deltagerkommunerne har således organiseret opgaven forskelligt. I nogle af kommunerne er det en integreret del af sagsbehandlernes arbejde at forhandle med eksterne leverandører, og de har eventuelt modtaget uddannelse heri. I andre kommuner er opgaven placeret hos få medarbejdere med særlige kompetencer til at løse opgaven, herunder typisk pædagogiske kompetencer, forhandlerkompetencer og konkret indsigt i botilbudsdrift. Sådanne medarbejdere kan også have til opgave at understøtte sagsbehandlernes dialog med eksterne leverandører.

5 Budgetlægning og styringsforudsætninger

I dette afsnit præsenteres først analysens konklusioner vedrørende budgetlægning og anvendelse af administrative styringsforudsætninger på det specialiserede voksenområde. Derefter præsenteres i afsnit 5.2 en kortlægning og vurdering af deltagerkommunernes praksis i forhold til den overordnede budgetlægning på voksenområdet. I afsnit 5.3. behandles deltagerkommunernes anvendelse af administrative styringsforudsætninger til disponering af budgetrammen og løbende styring af budgettet. De særlige forudsætninger, der knytter sig til forventet tilgang og afgang af borgere til og fra voksenområdet, behandles særskilt i afsnit 5.4.

5.1 Konklusioner

Boks 5.1 Konklusioner – budgetlægning og styringsforudsætninger

- **Fast budgetramme i det enkelte budgetår**
Deltagerkommunernes erfaringer peger i retning af, at ressourcestyringen på voksenområdet kan understøttes ved at udøve en praksis, hvor årets budgetramme ses som fast, og der som udgangspunkt ikke gives tillægsbevillinger. Det vil sige, at et eventuelt forventet merforbrug på ét delområde som udgangspunkt skal finansieres med mindreforbrug på andre delområder inden for voksenområdets budgetramme. Det er dog et vilkår på det specialiserede voksenområde, at der kan opstå uventede dyre enkeltsager, som i særlige tilfælde kan nødvendiggøre tillægsbevillinger. Derudover har budgetrammens størrelse i forhold til udgiftsbehovet naturligvis betydning for muligheden for at overholde budgettet, hvilket dog ikke har kunnet undersøges i denne analyse.
- **Administrative styringsforudsætninger på individniveau til disponering af budgetrammen**
Analysen peger i retning af, at det kan være en fordel at anvende individbaserede styringsforudsætninger om antal indsatser og udgifterne hertil til at disponere budgetrammen på botilbudsområdet ved indgangen til budgetåret. Desuden kan det være relevant også at overveje det på bostøtteområdet. Styringsforudsætninger om antal borgere i forskellige indsatstyper og udgiften hertil kan understøtte aktivitetsbaseret økonomistyring, ligesom de kan understøtte budgetopfølgningen i løbet af året, jf. kapitel 6.
- **Overvej, om strategiske aktivitetsmålsætninger kan kobles til budget via forudsætninger**
Analysen peger i retning af, at kommunerne med fordel kan overveje at arbejde for at kæde styringsstrategiens aktivitetsmålsætninger og budgettet sammen via styringsforudsætninger om fx antal borgere i forskellige indsatser og udgifterne hertil, med henblik på at styrke aktivitetsbaseret økonomistyring. Kun to deltagerkommuner har dog erfaringer hermed.
- **Overvej at igangsætte arbejde for at udvikle forudsætninger om faglige resultater**
Ingen af deltagerkommunerne har endnu erfaringer med at koble budgettet til styringsforudsætninger baseret på progressions- eller resultatmål. Deltagerkommunerne peger på, at det er vanskeligt at måle faglige resultater og progression, hvorfor der forestår et væsentligt teknisk og metodisk udviklingsarbejde, før man kan afgøre, om individuelle progressionsdata kan udnyttes til aggregerede styringsforudsætninger på kommuneniveau. Deltagerkommunerne peger dog på, at det kan være hensigtsmæssigt at overveje at igangsætte et arbejde for at udvikle og afprøve resultatmål, der kan sammenkædes med budgettet og dermed understøtte resultatbaseret økonomistyring.
- **Faste og formaliserede møder med børn og unge-området om tilgang af borgere**
Analysen peger på, at det er relevant at indarbejde pålidelige forudsætninger om forventet tilgang af borgere til voksenområdet i budgettet. For unge, der fylder 18 år i et givet budgetår og dermed kan blive visiteret til en indsats på voksenområdet, har deltagerkommunerne haft gavn af at have faste

Boks 5.1 Konklusioner – budgetlægning og styringsforudsætninger

og formaliserede møder mellem børn og unge-området og voksenområdet. Det tyder endvidere på, at man med fordel kan overveje at have faste principper for at lave pålidelige prognoser for tilgang af borgere fra børn og unge-området, deres forventede indsatser samt de forventede udgifter hertil.

5.2 Den overordnede budgetramme

I dette afsnit kortlægges og vurderes deltagerkommunernes overordnede budgetlægning af det samlede budget på voksenområdet forud for det enkelte budgetår. Desuden behandles kommunernes praksis for at give tillægsbevillinger til området i løbet af budgetåret og deres principper for overførsel af over- og underskud til efterfølgende budgetår.

Det har ikke i analysen været muligt at undersøge, hvordan de enkelte deltagerkommuners budgetters størrelse på voksenområdet stemmer overens med et objektivt beregnet udgiftsbehov på området, eller hvor økonomisk velfunderede de enkelte kommuner generelt er. Forskelle i disse parametre kan muligvis være med til at forklare deltagerkommunernes forskellige praksis for at give tillægsbevillinger eller foretage budgetændringer fra år til år.

5.2.1 Kortlægning af deltagerkommunernes praksis

Overordnet budgetlægning – rammebudgettering

Alle syv deltagerkommuner anvender som udgangspunkt rammebudgettering, hvor der for hvert budgetår lægges en fast budgetramme for voksenområdet.¹⁷ Ved rammebudgettering reguleres budgetrammen ikke *som fast princip automatisk* med aktivitets- eller udgiftsudviklingen fra år til år. Under rammebudgettering vil der dog kunne forekomme reguleringer af budgetrammen fra år til år, men disse sker ofte ad hoc efter konkrete beslutninger i budgetprocessen. Flere deltagerkommuner har således i de senere år udvidet budgetrammen til voksenområdet, bl.a. som følge af tilgang af borgere, ligesom flere deltagerkommuner har haft budgetreduktioner, bl.a. som følge af effektiviseringskrav.

Analysen har afdækket deltagerkommunernes brug af prognosemodeller til regulering af budgetrammen efter forventet tilgang af borgere. Dette særlige fokus er valgt, fordi flere kommuner har peget på netop tilgang af borgere som en økonomistyringsmæssig udfordring.¹⁸ I Ikast-Brande og Svendborg Kommuner har man rammebudgettering, omend man i begge kommuner tillige har en fast budgetregulering for forventet tilgang af borgere fra det specialiserede børn og unge-område til det specialiserede voksenområde. Reguleringen vedrører unge, der overgår til voksenområdet, når de fylder 18 år eller – hvis de modtager efterværn – 23 år. Reguleringsmekanismen medfører, at der tilføres voksenområdet midler fra en central budgetpulje. Midlerne udløses først, når borgeren visiteres til en konkret indsats og da med et beløb, som svarer til de faktiske udgifter forbundet med den pågældende indsats. Eventuelt overskydende midler føres tilbage til den centrale budgetpulje i forbindelse med budgetopfølgning eller regnskabsafslutning. Svendborg Kommune afskaffer dog denne regulering fra 2019.

¹⁷ Rammebudgettering adskiller sig fra normbudgettering, hvor budgetrammen hvert år reguleres automatisk efter faste principper, eksempelvis efter ændringer i børnetallet på dagtilbudsområdet.

¹⁸ I VIVEs forudgående afdækning af økonomistyringsudfordringer på voksenområdet i fem kommuner, jf. Bilag 1.

I Hillerød Kommune er der indført en lignende regulering, der dog ikke er vedtaget som fast princip. I stedet har man en prognostisering af tilgang af borgere, hvorudfra der lægges budgetforslag op til politisk behandling i budgetforhandlingerne. Budgettet har i 2018 fået tilført midler efter forventet tilgang fra børn og unge-området.¹⁹ Estimering af forventet tilgang af borgere til voksenområdet behandles nærmere i afsnit 5.4.

Tillægsbevillinger

Behovet for en tillægsbevilling opstår ved et merforbrug i forhold til årets budgetramme. Tillægsbevillinger til voksenområdet kan finansieres af forskellige kilder. Typisk finansieres en tillægsbevilling af et mindreforbrug på andre af fagudvalgets eller kommunens udgiftsområder. Det kan dog også finansieres af kommunekassen ("kassefinansierede tillægsbevillinger"). Alternativt kan man overføre et merforbrug til næste budgetår, hvor det skal "indhentes" inden for voksenområdet.

Alle syv deltagerkommuner peger på, at tillægsbevillinger principielt bør undgås og kun gives i situationer, hvor alle andre muligheder er udtømt. Det enkelte års budgetramme betragtes dermed som fast, hvilket vil sige, at eventuelle forventede merforbrug på ét delområde som udgangspunkt skal finansieres med mindreforbrug på andre delområder inden for rammen. Deltagerkommunerne giver dog også udtryk for, at uventet tilgang af enkeltsager med særligt høje udgifter er et vilkår for området, som i nogle tilfælde kan gøre det vanskeligt at overholde det oprindelige budget, jf. nedenfor. Som nævnt har det desuden betydning for muligheden for at overholde budgettet, hvordan størrelsen af den enkelte kommunes budget stemmer overens med udgiftsbehovet på området. Det har ikke været muligt at undersøge dette i analysen.²⁰

Der er forskel på deltagerkommunernes adgang til i *praksis* at få tillægsbevillinger på det specialiserede voksenområde. Tendensen til at give tillægsbevillinger har været mest fremtrædende i de to referencekommuner i årene 2014-2017, mens de fem øvrige deltagerkommuner i mindre grad eller slet ikke har givet tillægsbevillinger på voksenområdet. I Haderslev Kommune gives der sjældent tillægsbevillinger, men det er sket i 2017²¹. I Gladsaxe Kommune blev et merforbrug på voksenområdet i 2017 finansieret af et mindreforbrug på beskæftigelsesområdet. I Holstebro, Ikast-Brande og Svendborg Kommuner er der ikke blevet givet tillægsbevillinger i 2014-2017. De to sidstnævnte kommuner har til gengæld en reguleringsmodel, der som beskrevet ovenfor tilfører voksenområdet midler som følge af tilgang af borgere fra det specialiserede børne- og ungeområde.

Overførsler mellem budgetår

Deltagerkommunerne har forskellige principper for overførsel af over- og underskud til efterfølgende budgetår. Der kan dog ikke identificeres et mønster i forskellene, og deltagerkommunerne tillægger generelt ikke reglerne for overførsler særlig økonomistyringsmæssig betydning. Det er kommunernes erfaring, at der ofte må foretages interne omplaceringer af delbudgetterne inden for det samlede voksenområde i løbet af eller ved afslutningen på året for at undgå et samlet merforbrug. De enkelte enheders budgetter kan således ikke nødvendigvis betragtes som faste. Dette emne behandles i kapitel 6 om kommunernes budgetopfølgning.

5.2.2 Vurdering

Alle syv deltagerkommuner anvender som udgangspunkt rammebudgettering, hvor der for hvert budgetår lægges en fast budgetramme for voksenområdet, uden at der er nogen fast, automatisk

¹⁹ Budgettet kompenseres for de specifikke borgere med en gennemsnitspris for den forventede indsats.

²⁰ Deltagerkommunernes budgetter på voksenområdet i 2014-2017 er vist i Bilagstabel 2. Derudover er der i Bilagstabel 3 vist et forventet udgiftsbehov på voksenområdet i 2015, beregnet ud fra ECO Nøgletal. Forklaringskraften i analysen af udgiftsbehovet er 29 % og dermed relativt lav i forhold til andre store udgiftsområder i kommunerne, jf. Houlberg et al. (2018), s. 31.

²¹ I Haderslev Kommune er der i forbindelse med tillægsbevillinger krav om, at bevillingen indhentes over tre år.

aktivitetsregulering af budgetrammen fra år til år. To deltagerkommuner med 'god økonomistyring' har dog en model til regulering af budgettet ud fra forventet tilgang fra børn og unge-området. En sådan reguleringsmodel reducerer alt andet lige det økonomiske pres på budgetrammen og dermed behovet for at give tillægsbevillinger. Den omfatter dog kun en delmængde af den tilgang, der er til området, ligesom denne budgetregulering skal ses i sammenhæng med øvrige tilpasninger af rammen. Derudover har en af referencekommunerne indført en prognosemodel, hvorudfra der kan træffes politisk beslutning om at regulere budgettet ud fra forventet tilgang af borgere.

Alle syv deltagerkommuner peger på, at tillægsbevillinger principielt bør undgås og kun gives i situationer, hvor alle andre muligheder er udtømt. Blandt deltagerkommunerne har tillægsbevillinger dog i høj grad været anvendt i de to referencekommuner, mens de i mindre grad eller slet ikke har været anvendt i de fem deltagerkommuner med 'god økonomistyring'. I forlængelse heraf er det VIVEs vurdering, at det kan understøtte kommunernes ressourcestyring at udøve en praksis, hvor årets budgetramme ses som fast og der som udgangspunkt ikke gives tillægsbevillinger. Dog skal det understreges, at det ikke har været muligt at undersøge, hvordan de enkelte deltagerkommuners budgetters størrelse på voksenområdet stemmer overens med et objektivi beregnet udgiftsbehov på området. Eventuelle forskelle heri kan være med til at forklare deltagerkommunernes forskellige praksis for at give tillægsbevillinger i det enkelte år. Derudover er uventet tilgang af enkeltsager med særligt høje udgifter et vilkår for det specialiserede voksenområde. Sådanne sager kan i nogle tilfælde være vanskelige at finansiere inden for årets budgetramme.

Endelig er det VIVEs vurdering, at der ikke ud fra undersøgelsen kan peges på særligt fordelagtige måder at indrette sine principper for overførselsadgang på, så det understøtter økonomistyringen.

5.3 Styringsforudsætninger – disponering af rammen

I dette afsnit kortlægges og vurderes deltagerkommunernes brug af administrative styringsforudsætninger inden for den politisk fastlagte budgetramme på det specialiserede voksenområde. Det afdækkes først, hvilken type administrative styringsforudsætninger der anvendes af forvaltningen til at disponere den budgetramme, der er til rådighed. Dernæst ses der på koblingen mellem den enkelte kommunes styringsstrategi og budgetforudsætninger.

5.3.1 Kortlægning af deltagerkommunernes praksis

Administrative styringsforudsætninger til disponering af rammen

Deltagerkommunerne disponerer den samlede budgetramme på en række delområder inden for det specialiserede voksenområde. Disponeringen følger som hovedregel opdelingen på delområder i den autoriserede kontoplan, der specificerer budgetbeløbet til fx de forskellige botilbudstyper, dagtilbudstyper og bostøtte. Deltagerkommunerne anvender administrative styringsforudsætninger som grundlag for at fastlægge budgetbeløbet til de forskellige delområder ved indgangen til budgetåret. I løbet af året følges der op på forudsætningerne på delområderne og på voksenområdet som helhed, jf. kapitel 6.

På botilbudsområdet anvender alle deltagerkommunerne indviddata om indsats og pris for den enkelte borger som grundlag for at generere styringsforudsætninger om antallet af borgere og den samlede udgift til disse borgere, hvorudfra det samlede budget disponeres. Indtil 2018 anvendte Frederikshavn Kommune anvender dog alene individbaserede styringsforudsætninger om borgere i eksterne botilbud. På bostøtteområdet anvender fem af deltagerkommunerne (Frederikshavn, Gladsaxe, Hillerød, Holstebro og Svendborg) tilsvarende individbaserede styringsforudsætninger.

Herudover er det i Ikast-Brande Kommune sådan, at udføreren på bostøtteområdet anvender individbaserede styringsforudsætninger til at styre sit rammebudget. I Hillerød Kommune har man siden 2016 arbejdet målrettet for at kvalitetssikre og validere de individdata, der ligger til grund for styringsforudsætningerne, med henblik på forbedret anvendelse af forudsætningerne i styring og disponering. De kommuner, der anvender individbaserede styringsforudsætninger til disponering af budgettet, peger på, at det er vigtigt for at kunne foretage en tilstrækkelig tæt budgetopfølgning og -styring undervejs i budgetåret, jf. kapitel 6.

Styringsforudsætningerne om antallet af borgere i forskellige indsats typer og udgifterne til disse borgere, fordelt på delområder, er forankret i individoplysninger om borgere, der allerede er visiteret til eller modtager en indsats. Ud over oplysninger om kommunernes allerede disponerede budget til kendte borgere på budgetlægnings tidspunktet, anvender deltagerkommunerne på forskellig vis estimerer for den forventede nettotilgang af borgere til voksenområdet, jf. afsnit 5.4.

Endelig skal det nævnes, at Svendborg Kommune – i tillæg til det disponerede og det estimerede – typisk afsætter en mindre "budgetbuffer" ud fra et erfaringsbaseret overslag over udgifter som følge af uforudset tilgang af borgere.

Når budgettet er vedtaget, og man har indlagt styringsforudsætninger med allerede disponerede midler, går kommunerne i gang med budgetopfølgningen, der behandles i kapitel 6.

Kobling af budget til faglig strategi via styringsforudsætninger

Som beskrevet i kapitel 2 har deltagerkommunerne styringsstrategier eller -tiltag, som udstikker en retning for den faglige udvikling af det specialiserede voksenområde hen imod størst mulig brug af mindre indgribende indsatser med henblik på størst mulig selvhjulpethed for borgerne. Det er derfor undersøgt, om deltagerkommunerne kæder udmøntning af strategierne sammen med budgettet via konkrete styringsforudsætninger. Det kunne fx være aktivitetsforudsætninger om en faldende andel borgere med mere indgribende indsatser og en stigende andel borgere med mindre indgribende – og i nogle tilfælde billigere – indsatser.

Ingen af deltagerkommunerne har foretaget en direkte kobling mellem strategi og budget via styringsforudsætninger, som er dækkende for hele voksenområdet. To deltagerkommuner (Frederikshavn og Holstebro) har dog givet udtryk for, at konkrete handleplaner om ændringer i indsatssammensætningen er koblet til konkrete styringsforudsætninger for dele af budgettet.

I Holstebro Kommune har man således lagt aktivitetsforudsætninger ind i budgettet om forøget anvendelse af gruppebaserede eller uvisiterede tilbud frem for individuel bostøtte. Kommunen har, som tidligere nævnt, haft en målsætning om, at 60 % af modtagerne af individuel støtte skulle overgå til et gruppeforløb. Denne strategiske målsætning er koblet til det administrative budget via forudsatte gennemsnitspriser. I Frederikshavn Kommune har man udmøntet en reduktion af den samlede budgetramme i 2018. I den forbindelse har man sammenkædet budgetreduktioner og konkrete faglige, strategiske handleplaner via forudsætninger om udvidet brug af forebyggende, rådgivende og gruppebaserede indsatser frem for individuel bostøtte samt udvidet brug af bostøtte frem for botilbud.

Et konkret element i en styringsstrategi kan være faglige resultater, eksempelvis progression for den enkelte borger. Deltagerkommunerne giver udtryk for, at det kan være vanskeligt at måle resultater på det specialiserede voksenområde, særligt på et aggregeret niveau. Deltagerkommunerne ligger dog inde med visse data om enkeltborgeres progression, der vil kunne anvendes til at lave aggregeret information om progression for grupper af borgere. Eksempelvis arbejder man i Holstebro

Kommune med aggregeret information om progression i form af 'Udviklingskompasset', som beskrevet i kapitel 7 om styringsinformation. Sådanne aggregerede oplysninger om faglige resultater for grupper af borgere vil potentielt kunne danne afsæt for opstilling af styringsforudsætninger til at sammenkæde resultatmålsætninger og budget. Eksempelvis kunne man tænke sig, at progression for en given gruppe af borgere vil kunne afspejle sig i en lavere gennemsnitspris for denne gruppe borgere eller flere borgere i mindre indgribende indsatser. Ingen af deltagerkommunerne har imidlertid erfaringer med at foretage en kobling af progressionsmål og budget. Arbejdet med at aggregere progressionsmålinger er ifølge deltagerkommunerne endnu under udvikling, herunder er it-systemer til samt faglige metoder for arbejdet med måling af progression ikke fuldt udviklet. Deltagerkommunerne udtrykker dog en ambition om og et behov for i højere grad at kunne koble progressions- og andre resultatmålsætninger til budgettet. De giver samtidig udtryk for, at det kræver et udviklingsarbejde, før man kan kæde faglige resultater direkte sammen med den økonomiske styring på voksenområdet.

5.3.2 Vurdering

VIVE vurderer på baggrund af kortlægningen, at kommunerne med fordel kan anvende individbaserede styringsforudsætninger om antal indsatser og udgifterne hertil til at disponere budgettet på botilbudsområdet ved indgangen til budgetåret. Desuden kan det være relevant også at overveje anvendelse heraf på bostøtteområdet. Styringsforudsætninger om antal borgere i forskellige indsatstyper og udgifterne hertil kan understøtte sammenhængen mellem udgifter og aktiviteter og dermed den aktivitetsbaserede økonomistyring. Derudover kan styringsforudsætninger på individniveau understøtte en detaljeret udgiftstyring og budgetopfølgning i løbet af året, jf. kapitel 6.

Kun to deltagerkommuner har foretaget en direkte kobling mellem aktivitetsmålsætninger i deres faglige strategi og budgettet via forudsætninger om en bestemt udvikling i antal borgere, der modtager forskellige indsatstyper. Ingen deltagerkommuner har endnu erfaringer med at koble budgettet til konkrete forudsætninger baseret på aggregerede progressions- eller resultatmål. De giver udtryk for, at der forestår et væsentligt teknisk og metodisk udviklingsarbejde, før man kan afgøre, om individuelle progressionsdata kan aggregeres til resultatmål, der kan bruges i budgetsammenhæng.

Deltagerkommunerne peger på et behov for i højere grad at koble faglige aktivitets- og resultatmålsætninger til budgettet. Deres udsagn peger således i retning af, at kommunerne med fordel kan overveje at igangsætte et udviklingsarbejde med henblik på opstilling og afprøvning af aktivitets- og resultatmål, der kan sammenkædes med budgettet. Dette vil potentielt kunne understøtte både aktivitets- og resultatbaseret økonomistyring.

5.4 Forudsætninger om til- og afgang af borgere

I dette afsnit kortlægges og vurderes kommunernes arbejde med styringsforudsætninger for tilgang af borgere fra børn og unge-området samt øvrig til- og afgang af borgere, herunder til ældreområdet.

5.4.1 Kortlægning af deltagerkommunernes praksis

Først afdækkes kommunernes praksis for samarbejde mellem voksenområdet og børn og unge-området. Dernæst ses der på de styringsprincipper og -redskaber, kommunerne anvender i udarbejdelsen af prognoser for til- og afgang i kommende budgetår.

Samarbejdet mellem voksenområdet og det specialiserede børn og unge-område

I Tabel 5.1 ses en oversigt over ligheder og forskelle mellem deltagerkommunerne i samarbejdet mellem børn og unge-området og voksenområdet.

Tabel 5.1 Samarbejde om tilgang af borgere mellem børn og unge-området og voksenområdet

Ligheder	(Grads-)forskelle
Koordinerende møder med børn og unge-området (dog forskel i formaliseringsgrad og frekvens) Børn og unge-området har initiativpligten til overlevering	Alder på barn ved første møde (15-17 år) Anvendelse af fælles redskaber til prognostisering af foranstaltninger og priser Udarbejdelse af konkrete prognoser for udgifter forbundet med tilgang fra børn og unge-området.

Alle syv deltagerkommuner er opmærksomme på udfordringerne med at sikre et pålideligt estimat for antallet af og udgifterne til unge, som i et givent budgetår fylder 18 år og dermed potentielt set kan blive visiteret til en indsats på voksenområdet. Alle deltagerkommuner har derfor koordinerende møder mellem børn og unge-området og voksenområdet. Der er dog forskel på, i hvor høj grad samarbejdet er formaliseret i form af principper for mødefrekvens og -indhold.

I seks ud af syv deltagerkommuner er møderne formaliserede i form af en fast mødekadence og indholdsbeskrivelse og dækker hele det specialiserede voksenområde. I Haderslev Kommune finder formaliserede møder kun sted på handicapområdet.

Ikast-Brande Kommune afholder eksempelvis faste halvårsmøder, hvor børnesagsbehandlerne ajourfører et dokument med de unge (fra 16 år), der muligvis skal have en indsats på voksenområdet eller skal i efterværn. Det er voksenområdets sagsbehandlere, der estimerer den forventede udgift, som vil blive udløst efter en visitation til en indsats på voksenområdet. Senest, når det enkelte barn fylder 17½ år, og tidligere ved børn, der modtager meget omfattende foranstaltninger, afholdes der et egentligt overdragelsesmøde med henblik på en mere konkret vurdering af, hvilken indsats barnet eller den unge skal have på voksenområdet.

Frederikshavn Kommune har to forskellige former for samarbejde med henholdsvis det specialiserede børneområde (op til 18 år) og et særligt ungeområde, der håndterer visse målgrupper i alderen 18-30 år. På børneområdet har man kvartalsvis såkaldte énplansmøder fra barnet er 15 eller 16 år (afhængigt af den enkelte sag), mens man på ungeområdet har en lavere mødefrekvens og mindre formaliserede møder.

Initiativpligten til møderne ligger i deltagerkommunerne hos børne- og ungeafdelingerne, hvilket begrundes med, at det er her sagerne og dermed kendskabet til de unge og deres pårørende er forankret. Ved møderne afklares blandt andet faglige forhold ved den unges nuværende og eventuelle fremtidige indsats, og der foretages forventningsafstemning med de pårørende, ligesom økonomiske forhold omkring indsatsen til den unge drøftes. I et økonomistyringsperspektiv er det væsentligt for voksenområdet at få estimeret de mulige kommende udgifter til den enkelte borger, da disse har betydning for budgetlægningen. Derfor fokuseres der her på samarbejdet om de økonomiske styringsforudsætninger forbundet med overgang af borgere.

I fem af deltagerkommunerne (Gladsaxe, Hillerød (fra 2018), Holstebro, Ikast-Brande og Svendborg) udarbejdes der konkrete prognoser for den budgetmæssige effekt af tilgangen fra børn og unge-området. I Frederikshavn Kommune udarbejdes der tilsvarende prognoser, dog kun på "børneområdet", dvs. ikke i forhold til tilgangen fra det særlige ungeområde. Haderslev Kommune udarbejder slet ikke prognoser for den budgetmæssige effekt af tilgangen fra børn og unge-området. Manglen

herpå skyldes ifølge de to kommuner, at der ikke er etableret et tilstrækkeligt tæt eller formaliseret samarbejde mellem områderne til, at man kan udarbejde konkrete prognoser.

Hillerød Kommune har i 2016 udviklet et fælles prognoseværktøj mellem børn og unge-området og voksenområdet til på formaliseret vis at håndtere overgangsudfordringer. Snarere end at være et teknisk redskab er prognoseværktøjet et regelsæt om opgaver og ansvarsfordeling for forskellige sagsoplysninger om borgere, der skifter område. Værktøjet og de procedurer, der er besluttet omkring det, har efter kommunens opfattelse været med til at forbedre præcisionen i skønnet over den budgetmæssige effekt af tilgangen af borgere. I Boks 5.2 er vist et udsnit af Hillerød Kommunes procedurer for brugen af værktøjet og et diagram over de "føddekæder" til voksenområdet, som blev kortlagt i forbindelse med udarbejdelsen af værktøjet. Blandt andet ses det af regelsættet, hvilke sektorområder der har ansvar for hvilke oplysninger og vurderinger. Diagrammet i boks 5.2 viser desuden, at der ud over snitflader mellem børn og unge-området og voksenområdet er beskrevet snitflader til øvrige relevante sektorområder samt tilgang af borgere, der ikke tidligere har været kendt af kommunen.

Boks 5.2 Eksempel på model for prognostisering af tilgang af borgere til voksenområdet – Hillerød Kommune

Arbejdsgang for budgetlægning af overgangssager

Familier og Sundhed laver hvert år i februar måned en samlet liste for alle udsatte børn og unge, der er fyldt 16 år. Listen indeholder som minimum følgende overskrifter for hver borger:

Udfyldes af Familier og Sundhed	Udfyldes af afdelingerne i fællesskab	Udfyldes af Borger- og Socialservice/Jobcenter
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cpr-nummer ▪ Sagsbehandler ▪ Afdeling/sektion ▪ Fornavn ▪ Efternavn ▪ Sagstyper ▪ Alder ▪ Forventet årlig udgift i Familier og Sundhed, indeværende år ▪ Forventet tidspunkt for overgang til voksenområdet 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sandsynlighed for overgang til voksenområdet (fx ½ eller 1/3) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Forventet foranstaltning på voksenområdet ▪ Anslået udgift på voksenområdet, indeværende år ▪ Anslået årlig udgift ▪ Afdeling ▪ Senest drøftet på møde den ...

Familier og Sundhed angiver for hver borger en farvekode:

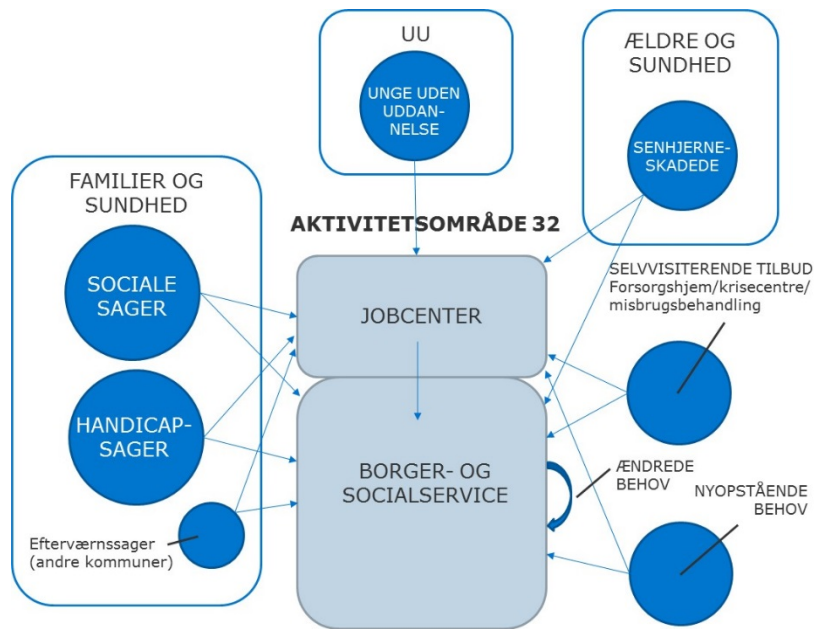
Rød: Unge med et psykisk/fysisk nedsat funktionsniveau i et omfang, der vil kræve støtte i hele voksenlivet, herunder unge som er anbragt med plejebehov eller på grund af sin funktionsnedsættelse ikke kan bo hjemme.

Gul: Unge med et fysisk/psykisk nedsat funktionsniveau, men med et uafklaret udviklingspotentiale. Dette kan eksempelvis være unge med misbrug, spiseforstyrrelser, psykiatriske diagnoser som emotionelle vanskeligheder, borderline, lettere forstyrrelser inden for autismeområdet, ADHD mv.

Grøn: Unge som forventes ikke at have behov for støtte i voksensystemet efter det 18 år (23. år, hvis der er efterværn).

Boks 5.2 Eksempel på model for prognostisering af tilgang af borgere til voksenområdet – Hillerød Kommune

Optegning af "fødekæder" til det specialiserede voksenområde



Som beskrevet i afsnit 5.2 har tre af deltagerkommunerne (Hillerød, Ikast-Brande og Svendborg (fra 2017)) en model for finansiering af tilgang af borgere fra børn og unge-området. Det betyder konkret, at voksenområdet tilføres midler til finansiering af de konkrete indsatser, som tilgangen af borgere afstedkommer²². Det bemærkes, at disse tre kommuner er blandt de fem kommuner, der udarbejder konkrete prognoser for den budgetmæssige effekt af tilgangen fra børn og unge-området. I de øvrige deltagerkommuner finder der ikke en tilsvarende regulering sted, jf. også afsnit 5.2.

Øvrig tilgang og afgang af borgere

Ud over tilgang fra børn og unge-området er der tilgang til det specialiserede voksenområde af borgere, der ikke i forvejen har modtaget en kommunal indsats, fx fra sygehuse eller på grund af nyopståede behov. Derudover er der afgang fra voksenområdet til ældreområdet samt afgang på grund af fraflytning eller dødsfald. Deltagerkommunernes gængse praksis for budgettering med disse bevægelser er, at man antager, at de udligner hinanden. Hillerød Kommune foretager dog – ud over beregningen af forventet udgift vedrørende 18-årige, der overgår til voksenområdet – et skøn over de økonomiske konsekvenser af nettotilgang af borgere på baggrund af et gennemsnit af de seneste tre år.

Blandt deltagerkommunerne har kun Gladsaxe Kommune egentlige principper for, at borgere overgår fra voksenområdet til ældreområdet, når de fylder 65 år. Forventet afgang beregnes ret præcist, da den faktiske afgang får budgetmæssige konsekvenser for både voksen- og ældreområdet. Prognosen beregnes med udgangspunkt i individdata og foretages i praksis ved, at borgere, der fylder

²² I Hillerød Kommune sker der, som tidligere beskrevet, ikke en administrativ regulering af budgettet på baggrund af prognoseværktøjets prognostisering. I stedet lægges der et budgetforslag op til politisk behandling på baggrund af prognoseværktøjets estimater. Politikere kan derefter vurdere, om de ønsker at regulere budgettet.

65 år, overgår med individdisponerede udgifter til ældreområdet. Overgangen betyder ikke nødvendigvis, at borgerne visiteres til en anden indsats, blot at de bevillingsmæssigt overføres til et andet område. I de øvrige deltagerkommuner overgår borgere ikke fra voksen- til ældreområdet, når de når en bestemt alder. De har derfor heller ikke prognoser for afgang til ældreområdet.

Selvom det ikke er fokus for analysen, skal det bemærkes, at alle deltagerkommunerne oplever en voksende gruppe af ældre borgere med særlige behov. Det drejer sig for det første om borgere, der modtager en indsats på det specialiserede voksenområde, og som på grund af høj alder i stigende grad oplever funktionsnedsættelse, der svarer til en aldersbetinget funktionsnedsættelse, fx demens. For det andet drejer det sig om borgere, der modtager et tilbud på det 'almindelige' ældreområde, og som kan få behov for en indsats på det specialiserede voksenområde. I flere af kommunerne afsøger man mulighederne for at finde passende indsatser til sådanne borgere.

5.4.2 Vurdering

VIVE vurderer på baggrund af deltagerkommunernes erfaringer, at man med fordel kan etablere et samarbejde mellem børn og unge-området og voksenområdet om at identificere unge, der forventes at skulle have en indsats på voksenområdet, og vurdere den mulige fremtidige indsats til de pågældende unge. I forlængelse heraf er det en fordel så præcist som muligt at få estimeret de mulige kommende udgifter til den enkelte borger. Et tæt samarbejde med børn og unge-området kan således forbedre kvaliteten af styringsforudsætningerne på voksenområdet og dermed understøtte resourcestyring og aktivitetsbaseret økonomistyring på området.

Det er endvidere VIVEs vurdering, at det i deltagerkommunerne har været væsentligt, at samarbejdet er formaliseret i form af fast mødekadence og indholdsbeskrivelse for møderne. Desuden tyder deltagerkommunernes erfaringer på, at man med fordel kan overveje at have faste principper for at lave pålidelige prognoser for tilgang af borgere fra børn og unge-området, deres forventede indsatser samt de forventede udgifter hertil.

VIVE har ikke ud fra analysen grundlag for at vurdere, hvad der er hensigtsmæssig praksis for at udarbejde budgetforudsætninger om øvrig til- og afgang af borgere, herunder afgang til ældreområdet.

6 Budgetopfølgning og regnskabsprognoser

I dette afsnit kortlægges og vurderes deltagerkommunernes budgetopfølgning med særligt fokus på deres praksis for udarbejdelse af regnskabsprognoser, herunder deres anvendelse af individbaserede dispositionsregnskaber. Afsnittet behandler desuden forskellige tiltag til at arbejde for at udvikle og styrke en god økonomistyringskultur.

6.1 Konklusioner

Boks 6.1 Konklusioner – budgetopfølgning og regnskabsprognoser

- **Månedlig, tæt budgetopfølgning**
Analysen peger på, at månedlig opfølgning på budget og forventet regnskab sætter de budgetansvarlige ledere i stand til i god tid at iværksætte tiltag, der kan imødegå forventede budgetoverskridelser. Desuden synes det relevant, at sagsbehandlere løbende får indblik i regnskabsprognosen, ligesom der med fordel kan foretages individuel økonomisk opfølgning i et samspil mellem økonomikonsulenter og sagsbehandlere for bl.a. at kvalitetssikre data og give gensidig forståelse af økonomistyring og socialfaglig indsigt i voksenområdet.
- **Præcise og pålidelige regnskabsprognoser som grundlag for løbende budgetopfølgninger**
Det er på baggrund af deltagerkommunernes praksis VIVEs vurdering, at det er afgørende for ressourcestyringen, at der udarbejdes præcise og pålidelige regnskabsprognoser som grundlag for de løbende budgetopfølgninger. Ud fra deltagerkommunernes erfaringer kan man med fordel udarbejde regnskabsprognoser på månedsbasis til administrativ brug.
- **Individbaserede dispositionsregnskaber som minimum for botilbud**
Analysen peger på, at individbaserede dispositionsregnskaber er et væsentligt redskab i udarbejdelsen af præcise regnskabsprognoser. Den samlede vurdering er, at kommunerne, uanset styringsmodel, med fordel kan udarbejde individbaserede dispositionsregnskaber som minimum på det relativt udgiftstunge botilbudsområde. Derudover kan man med fordel overveje anvendelse heraf på bostøtteområdet, som er mindre udgiftstungt, men omfatter en stor gruppe borgere. Ud over præcision i regnskabsprognoserne giver individbaserede dispositionsregnskaber en understøttelse af den aktivitetsbaserede økonomistyring i kraft af den synlige sammenhæng mellem udgifter og aktiviteter.
- **Flerårige skyggebudgetter**
Analysen peger i retning af, at kommunerne med fordel kan overveje løbende at udarbejde "skyggebudgetter", dvs. individbaserede budgetsikringskøn for overslagsårene, som en integreret del af regnskabsprognoseme med henblik på at fremme den langsigtede økonomistyring.
- **Krav om afvigeforklaringer og handleplaner**
Analysen peger på, at det er væsentligt, at man indfører krav om afvigeforklaringer og udarbejdelse af handleplaner, hvis regnskabsprognoserne forudsiger en budgetoverskridelse. Fast brug af afvigeforklaringer fulgt op af handleplaner vurderes således at kunne understøtte ressourcestyringen og det løbende fokus på justering af den faglige praksis.
- **Ledelsesmæssigt fokus på at etablere en "fælles bundlinje" for hele voksenområdet**
Analysen peger i retning af, at man med fordel kan arbejde for at udvikle en god økonomistyringskultur og et "mindset" om en fælles bundlinje på voksenområdet på tværs af myndighed og udførere. Det er ikke ud fra analysen muligt at anvise en sikker vej til en god økonomistyringskultur. Ud fra deltagerkommunernes erfaringer er det dog vigtigt, at ledelsen har et tydeligt og vedholdende fokus på økonomistyring i de forskellige fora, hvor der foregår dialog mellem myndighed og udførere.

6.2 Budgetopfølgingsprocessen

I dette afsnit kortlægges og vurderes deltagerkommunernes processer for budget- og økonomiopfølgning. Afsnittet fokuserer på opfølgning hos de budgetansvarlige i administrationen, men berører også den budget- og økonomiopfølgning, der foregår med politikere samt sagsbehandlere eller teamledere i løbet af året.

6.2.1 Kortlægning af deltagerkommunernes praksis

Indledningsvis skal det nævnes, at der er forskel på deltagerkommunernes organisering af økonomifunktionen på det specialiserede voksenområde. I fem kommuner (Frederikshavn, Haderslev, Hillerød, Ikast-Brande og Svendborg) er de økonomikonsulenter, der er tilknyttet voksenområdet, ansat i den centrale økonomiforvaltning. Dog udføres visse økonomiopgaver i flere af disse kommuner af ansatte i fagforvaltningen. I to kommuner (Gladsaxe og Holstebro) er der en decentral økonomifunktion på det specialiserede voksenområde.

Uanset organisering peger deltagerkommunerne på, at det er vigtigt, at økonomikonsulenterne har forståelse for og indsigt i socialfagligheden på området, samt at økonomikonsulenterne bidrager til de socialfaglige medarbejders økonomiske indsigt og bevidsthed.

Kortlægningen af de syv deltagerkommuners budgetopfølgingspraksis viser, at der er en række ligheder og forskelle i kommunernes praksis for den administrative henholdsvis politiske budgetopfølgning. Nogle væsentlige ligheder og forskelle i praksis er opsummeret i Tabel 6.1.

Tabel 6.1 Ligheder og forskelle i deltagerkommunernes budgetopfølgingspraksis

Ligheder	Forskelle
Månedlige <i>administrative</i> budgetopfølgninger (med mindre variationer)	Økonomiopfølgning hos sagsbehandlere
Kvartalsvise <i>politiske</i> budgetopfølgninger (med mindre variationer)	
Tæt opfølgning hos budgetansvarlige i samspil med økonomikonsulenter.	

Der er kun mindre forskelle mellem deltagerkommunerne i hyppigheden af budgetopfølgningerne til fagudvalget og de budgetansvarlige chefer. Således foretager seks ud af de syv deltagerkommuner kvartalsvise budgetopfølgninger til politikerne, mens Holstebro Kommune foretager månedlige budgetopfølgninger til fagudvalget. Indholdet af budgetopfølgningerne behandles i afsnit 6.3 om regnskabsprognoser og i kapitel 7 om styringsinformation.

Administrative budgetopfølgninger med de budgetansvarlige chefer (dvs. fagchefen og myndighedschefen) foretages i alle deltagerkommuner månedligt eller hyppigere. I Svendborg Kommune er der således statusmøder om økonomien mellem økonomikonsulenten og myndighedslederen hver 14. dag, mens tilsvarende møder i Gladsaxe Kommune finder sted ugentligt. De administrative økonomiopfølgninger foregår typisk i et tæt samspil mellem de budgetansvarlige og de økonomikonsulenter, der er tilknyttet området. Opfølgningen er generelt højt prioriteret som ledelsesopgave og foregår på et detaljeret niveau, jf. beskrivelsen i afsnit 6.3.

Som led i budgetopfølgingsprocessen eller som et væsentligt supplement til denne holder økonomikonsulenterne økonomiopfølgingsmøder direkte med sagsbehandlere eller teamledere for sagsbehandlerne. Der er forskel mellem deltagerkommunerne på, hvor ofte denne type møder afholdes.

I Frederikshavn, Haderslev og Ikast-Brande Kommuner holder man månedlige møder om økonomien med sagsbehandlerne og i Svendborg Kommune tilsvarende med teamlederne. I Gladsaxe og Svendborg Kommuner orienterer myndighedschefen kvartalsvis sagsbehandlerne om budgetopfølgningen. Der sker altså i flere deltagerkommuner en løbende orientering af sagsbehandlerne om udviklingen i og forventningerne til udgifterne på området. Dette bidrager ifølge kommunerne til at øge sagsbehandlernes ressourcebevidsthed. I Holstebro Kommune har man ikke besluttet budgetopfølgning med sagsbehandlerne. I stedet har man – som i de øvrige deltagerkommuner – andre typer af opfølgning, jf. også afsnit 4.5. I Hillerød Kommune har man siden 2016 haft en praksis med halvårslige møder med sagsbehandlerne, hvor deres sagsstammer bliver gennemgået, jf. også afsnit 4.5.

Derudover peger nogle af deltagerkommunerne på, at det er væsentligt med et tæt, løbende samarbejde mellem økonomikonsulenter og sagsbehandlere med henblik på validering og kvalitetssikring af de aktivitets- og økonomidata, der ligger til grund for regnskabsprognosen. Typisk foregår det på den måde, at økonomikonsulenten gennemgår individbaserede oplysninger om pris og indsats og drøfter det med sagsbehandlerne, hvis noget ser ud til at afvige fra det forventede. Også denne opfølgning er ifølge deltagerkommunerne med til at øge sagsbehandlernes økonomiske bevidsthed og forståelse. En deltagerkommune nævner, at det er en vanskelig proces at skabe fælles opmærksomhed på økonomi blandt økonomikonsulenter og sagsbehandlere, men at det er en proces, der bliver prioriteret med anvendelse af forskellige typer informationsmateriale. Samtidig peger flere af deltagerkommunerne på, at det er en fordel for økonomikonsulenternes forståelse af de mere socialfaglige nuancer i voksenområdet, at de har et relativt tæt samarbejde med sagsbehandlerne.

6.2.2 Vurdering

Det er på baggrund af deltagerkommunernes praksis VIVEs vurdering, at man med fordel kan anvende månedlig eller hyppigere økonomiopfølgning i samspil mellem de budgetansvarlige og økonomikonsulenterne. Dette indebærer, at man som budgetansvarlig fagchef eller myndighedschef med korte mellemrum får et opdateret indblik i forbruget, regnskabsprognosen og aktivitetsudviklingen på et relativt detaljeret niveau. Derigennem sikrer man muligheden for i god tid at iværksætte tiltag, der kan afhjælpe en eventuel kommende budgetoverskridelse.

Desuden vurderer VIVE, at man med fordel kan overveje at foretage økonomisk opfølgning med sagsbehandlere og teamledere. Der kan ikke peges entydigt på den mest fordelagtige frekvens eller form, men deltagerkommunernes udsagn og praksis peger i retning af, at man kan overveje som minimum at orientere sagsbehandlerne om den *overordnede* økonomiske udvikling ved de kvartalsvise, politiske budgetopfølgninger. En sådan praksis kan understøtte sagsbehandlernes økonomiske bevidsthed og give økonomikonsulenterne en vis socialfaglig indsigt i voksenområdet, hvilket synes væsentligt. Herudover er det vurderingen, at et løbende, tæt samarbejde om økonomiopfølgning *på de enkelte sager* mellem sagsbehandlere og økonomikonsulenter kan bidrage til at kvalitetssikre data til brug i regnskabsprognoserne.

6.3 Regnskabsprognoser og individbaserede dispositionsregnskaber

I dette afsnit kortlægges og vurderes kommunernes praksis for udarbejdelse af prognoser for forventet regnskab i forbindelse med budgetopfølgning, herunder anvendelsen af individbaserede dispositionsregnskaber.

6.3.1 Kortlægning af deltagerkommunernes praksis

Det centrale element i budgetopfølgningen er at producere en pålidelig prognose for regnskabet for indeværende budgetår, således at en eventuel budgetafvigelse kan opdages, og korrigerende handlinger planlægges på et så tidligt tidspunkt som muligt. Alle syv deltagerkommuner udarbejder regnskabsprognoser på månedsbasis. Regnskabsprognosen er en fast del af budgetopfølgningen til fagudvalg og budgetansvarlige chefer, og deltagerkommunerne understreger vigtigheden af, at regnskabsprognosen er præcis.

Brug af individbaserede dispositionsregnskaber

Det grundlæggende redskab i deltagerkommunernes udarbejdelse af regnskabsprognoser på det specialiserede voksenområde er individbaserede dispositionsregnskaber. Princippet i disse er, at man beregner de udgifter, som man ved visitationen har disponeret over i resten af året, ved hjælp af oplysninger om de enkelte borgeres indsatser og prisen herpå (fx i form af en døgntakst). Desuden opgør man udgifterne til allerede afholdte aktiviteter i budgetåret. De allerede afholdte og de disponerede udgifter udgør tilsammen et estimat for det forventede regnskabsresultat.

Dispositionsregnskaber tager udgangspunkt i kendte borgere, deres indsatser og prisen herfor, samt eventuelle kendte fremtidige hændelser som takstændringer eller slutdato. Borgerne behøver ikke at modtage en indsats for at være medtaget i dispositionsregnskabet, men er de visiteret til en indsats, som endnu ikke er påbegyndt, vil de skulle optræde med en fremtidig startdato. Unge, der nærmer sig 18 (eller 23) år og modtager en foranstaltning på børn og unge-området, skal også fremgå af dispositionsregnskabet med en forventet startdato og en forventet udgift, med henblik på at få så præcis en prognose som muligt. Foruden kendte nuværende og fremtidige borgere indregnes et – typisk erfaringsbaseret – skøn over ukendt tilgang og afgang af borgere med standardforudsætninger om gennemsnitspriser. I Tabel 6.2 vises i skematisk form et individbaseret dispositionsregnskab.

Tabel 6.2 Skematisk fremstilling af elementer i et dispositionsregnskab

CPR	Takst	Faktisk (bogført) udgift til dato	Beregnet udgift til dato	Disponeret udgift resten af året	Forventet regnskab
CPR-nr.	Fx døgntakst	Data fra økonomisystemet	Takst * antal døgn til dato	Takst * antal døgn fra dato til ultimo året	Beregnet udgift til dato + disponeret udgift resten af året

Note: Kun felter, der er relevante for forståelsen af dispositionsregnskabet, er vist. Ud over de viste felter vil start- og slutdato være væsentlige felter for udarbejdelse af et korrekt forventet regnskab på individniveau.

Seks deltagerkommuner anvender i større eller mindre udstrækning individbaserede dispositionsregnskaber. Kun Haderslev Kommune anvender ikke i nævneværdigt omfang individbaserede dispositionsregnskaber på områderne for botilbud, dagtilbud og bostøtte. Der er forskel på, for hvilke tilbud og ydelser efter serviceloven deltagerkommunerne anvender individbaserede dispositionsregnskaber. Det ses af oversigten i Tabel 6.3.

Tabel 6.3 Deltagerkommunernes anvendelse af individbaserede dispositionsregnskaber fordelt på tilbudstyper

Ydelsestype	Servicelov	Deltagerkommuner						
		Frederikshavn	Gladsaxe	Haderslev	Holstebro	Hillerød	Ikast-Brande	Svendborg
Midlertidige botilbud	§ 107	Ja	Ja	(Nej)	Ja	Ja	Ja	Ja
Længerevarende botilbud	§ 108	Ja	Ja	(Nej)	Ja	Ja	Ja	Ja
Støtte i botilbudslignende tilbud	§§ 83-86 (ABL § 105)	Ja	Ja	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja
Socialpædagogisk støtte i eget hjem	§ 85	Ja	Ja	Nej	Ja	Ja	Nej	Nej
Forebyggende/gruppebaserede indsatser	§§ 82 a-c	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej
Beskyttet beskæftigelse	§ 103	Nej	Ja	(Nej)	Ja	Ja	Ja	Ja
Aktivitets- og samværstilbud	§ 104	Nej	Ja	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja

Note: (Nej) betyder, at visse tilbud med særlig sammensætning er individbaserede.

Alle de seks deltagerkommuner, der anvender individbaserede dispositionsregnskaber, bruger redskabet på botilbudsområdet. Frederikshavn Kommune har dog først fra 2018 etableret individbaserede dispositionsregnskaber for alle egne borgere i kommunens egne botilbud. I Hillerød Kommune er arbejdet med dispositionsregnskaber påbegyndt i 2016. Referencekommunerne har således først inden for de senere år indført redskabet i deres styringspraksis på botilbudsområdet. Desuden har Hillerød Kommune endnu ikke fuldt udrullet dispositionsregnskaberne, idet kommunen disponerer udgifter til kendte borgere med visiterede indsatser og kendt startdato i dispositionsregnskabet, men fortsat arbejder på at inkludere disponering af forventede udgifter til visiterede ydelser med ukendt startdato og skønnede udgifter.

Fem deltagerkommuner anvender individbaserede dispositionsregnskaber på dagtilbudsområdet, mens to (Frederikshavn og Haderslev) ikke gør.

Fire deltagerkommuner (Frederikshavn, Gladsaxe, Holstebro og Hillerød (fra 2016)) bruger individbaserede dispositionsregnskaber på området for socialpædagogisk støtte i eget hjem, mens tre (Haderslev, Ikast-Brande og Svendborg) ikke gør. Ikast-Brande Kommune har dog gjort det indtil 2017, men har ændret praksis, da man overgik fra aktivitets- til rammestyring i 2018.

For de forebyggende og gruppebaserede indsatser efter servicelovens § 82 a-c anvender kun én deltagerkommune (Holstebro) dispositionsregnskaber. Ifølge en af deltagerkommunerne kan det skyldes, at bestemmelserne fortsat er relativt nye, og at de nye indsatsmuligheder i mange kommuner er uvisiterede og derfor mindre egnede til individbaserede redskaber, da man ikke i samme grad som for de visiterede tilbud har registreret borgerens brug af ydelsen.

Kortlægningen af kommunernes arbejde med regnskabsprognoser tegner et billede af, at der er en høj grad af sammenhæng mellem anvendelse af individbaserede dispositionsregnskaber og kommunernes styringsmodeller, som blev behandlet i kapitel 3. Kommuner, der anvender aktivitetsstyring (BUM-model) på de enkelte delområder, anvender således også i vid udstrækning individbaserede dispositionsregnskaber på de pågældende delområder, mens rammestyring og fravær af individbaserede dispositioner typisk følges ad. Undtagelsen er Gladsaxe Kommune, der har individbaserede dispositionsregnskaber på alle tilbud og ydelser, men har rammestyring på både bostøtteområdet og en del af botilbudsområdet. Kommunen henfører blandt andet dette til anvendelsen af

dialog- og databaseret rammestyling, hvor individoplysningerne bliver brugt i dialogen med udførere om rammens overensstemmelse med efterspørgslen og evt. justering af rammen.

Konkrete eksempler på anvendelse af dispositionsregnskaber i budgetopfølgning

I dette afsnit beskrives prognosearbejdet i Svendborg og Holstebro Kommuner som eksempler på deltagerkommunernes konkrete praksis for at udarbejde og anvende regnskabsprognoser i budgetopfølgningen på baggrund af de individbaserede dispositionsregnskaber.

Svendborg Kommune lægger budget på funktionsniveau i kontoplanen, hvilket i vidt omfang svarer til paragrafniveau i serviceloven. I alt har man opdelt budgettet i omkring 20 delområder. Bag en stor del af disse delområder i budgettet ligger individbaserede dispositionsregnskaber, så der løbende kan beregnes ændringer i de enkelte borgeres aktiviteter og forventede udgifter i budgetåret.

Økonomikonsulenten gennemgår månedligt alle borgere, hvor der er sket aktivitetsændringer i dispositionsregnskabet. Ændringer kan være nyvisitationer, revisitationer, registrering af enkeltydelser mv. Økonomien vurderes således ikke hver måned for samtlige borgere, men alene for borgere, hvor der i den konkrete måned er sket en aktivitetsændring. De grundlæggende oplysninger for hver borger er dog dokumenteret i dispositionsregnskabet, så kommunen har overblik over økonomien for samtlige borgere.

Aktivitetsændringer og de udgiftsmæssige konsekvenser heraf opdateres hver måned og drøftes ved budgetopfølgningsmøder mellem økonomikonsulent og fagchef, myndighedsleder og teamledere. På baggrund af de delområdeopdelte dispositionsregnskaber får ledelsen et overblik over, på hvilke delområder aktivitetsændringer afstedkommer en merudgift henholdsvis en mindreudgift i forhold til prognosen fra måneden før og i forhold til den samlede regnskabsprognose for budgetåret. I Boks 6.2 er vist et eksempel på et sådant overblik i en budgetopfølgning.

Boks 6.2 Eksempel på månedlig opfølgning på delområdeniveau, Svendborg Kommune

	A	B
1	Sammenstilling af prognosens ændringer	
2		
3	Prognose sidste gang	1.071.000
4	Prognose denne gang	2.030.853
5	Ændring i prognose	-959.853
6		
7		
8	Område/fkt.	Ændring
9	Aflastning	-211.000
10	BPA, §96	-301.000
11	§85 ledsageordning + eksternt §85	-20.000
12	Forsorgscenter	228.000
13	Alkoholbeh.	40.000
14	Behandling af stofmisbrugere	-630.000
15	Længerevarende botilbud, §108	343.000
16	Borger 1	-574.000
17	Borger 2	-300.000
18	Borger 3	-500.000
19	Botilbudslignende Fkt. 5.51	644.000
20	Midlertidig botilbud, §107	-114.000
21	Kontakt- og ledsageordning	0
22	Særlig psyk. pladser	0
23	Dagtilbud §103	24.000
24	Dagtilbud §104	-18.000
25	Sociale formål, puljer	0
26	Fremskrivningsdifferende	0
27	Konto 6 - sekretariat og forvaltning	0
28	Særlig dyre enkeltsager	329.000
29	ændring af disponerede beløb	100.000
30	Ændringer i alt	-960.000

Bag hver af ændringerne i Boks 6.2 ligger en specifikation af beløb og årsag på individniveau. For at give et indtryk af niveauet er der i Boks 6.3 vist et eksempel på de bagvedliggende forklaringer til prognoseændringen for delområdet "Midlertidige botilbud, SEL § 107". Som det ses af eksemplet, specificeres ændringerne i de enkelte delområders prognoser på individniveau. Kommunen beskriver dette element i budgetopfølgningen som et vigtigt styringsværktøj og dialogredskab.

Boks 6.3 Eksempel på forklaring til prognoseændringer på et delområde, Svendborg Kommune

05.38.52	Midlertidig botilbud, SEL §107	
Prognosen er forværret med 114.000 kr. ift. seneste BK		
Budget er nedskrevet med 39,6 mio. kr. grundet ny kontoplan.		
Pr. 4/4 2018 er der 50 personer i § 107 tilbud, heraf 18 i egne støttecentre.		
<i>Ændringen skyldes:</i>		
xx får ny betalingskommune		-352.000
xx indflyttet på Botilbud Y		721.000
xx - overslag ved seneste BK var for højt		-100.000
xx Indsats Y fortsætter efter bopraktik		304.000
xx, forøget med 11.466 kr. pr. måned		115.000
xx flyttet fra Botilbud Y		-268.000
xx fraflyttet Botilbud Y		-267.000
Øvrige prisændringer		-39.000
I alt		114.000
Sager på vej der endnu ikke er økonomi på:		
xx under udredning		

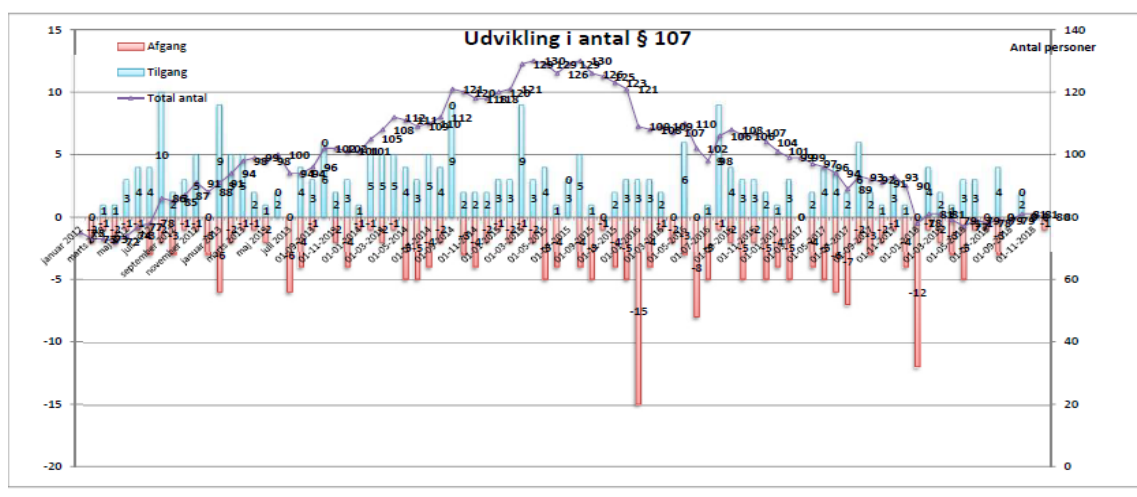
I Svendborg Kommune har man således fast, løbende dialog på ledelsesniveau om regnskabsprognosen og de løbende ændringer af udgifter og aktiviteter på individniveau. Dette sikrer fuld transparens i, hvilke delområder der sker ændringer på, og synliggør baggrunden for ændrede forudsætninger, fx hvad der skyldes aktivitetsændringer for eksisterende borgere, og hvad der skyldes til- og afgang af borgere. De individbaserede styringsforudsætninger giver samtidig kommunen mulighed for at have en analytisk tilgang til afvigelserne i forudsætningerne og fx identificere udvikling i antal borgere på delområdeniveau.

I Holstebro Kommune beskriver man budgetopfølgingsarbejdet som en 'endeløs analyse', hvor det løbende er nødvendigt for økonomikonsulenter og ledelse at se på, hvordan forudsætningerne om udgifter og antal indsats ændrer sig over tid inden for de forskellige delområder. Også her benyttes individoplysninger om aktiviteter og udgifter fra de individbaserede dispositionsregnskaber. Som i Svendborg Kommune opdateres forudsætningerne løbende, og der følges op på månedsbasis som minimum. Oplysningerne muliggør eksempelvis, at man kan analysere ændringer i aktiviteter og gennemsnitspriser på forskellige delområder.

Konkret følger Holstebro Kommune udviklingen i tilgang og afgang af borgere på de forskellige delområder tæt. Som eksempel herpå ses i Boks 6.4 udviklingen i kommunens midlertidige botilbud efter § 107. Figuren i Boks 6.4 viser, hvordan man på månedsbasis følger til- og afgang af borgere til delområdet samt udviklingen i det totale antal sager. Samtidig følger man udviklingen i både totaløkonomien og de gennemsnitlige udgifter pr. borger. I figuren ses det, at der fra midten af den

viste periode (omkring 2015) og til slutningen (2018) er sket et fald i antallet af borgere i § 107-tilbud. Kommunen anfører, at gennemsnitsprisen i samme periode er steget (ikke vist i figuren). Det kommer af, at kommunen søger at hjælpe borgere med lettere problemer i mindre indgribende indsatser end midlertidige botilbud, og derfor vil de tilbageblivende borgere gennemsnitligt have et mere omfattende støttebehov – og en højere gennemsnitspris – end den oprindelige gruppe.

Boks 6.4 Eksempel på fremstilling af udvikling i antal borgere samt til- og afgang af borgere i midlertidige botilbud (§ 107), Holstebro Kommune, 2012-2018



Brug af 'skyggebudgetter'

Endelig skal det nævnes, at det ud fra individbaserede dispositionsregnskaber er muligt at kvalificere forventningerne til udgifterne i overslagsårene. Tre deltagerkommuner (Frederikshavn (fra 2018), Holstebro og Svendborg) har en fast praksis med at beregne 'skyggebudgetter', dvs. individbaserede budgetskøn for de kommende år i forbindelse med udarbejdelsen af regnskabsprognoser. Svendborg Kommune anfører, at skyggebudgetterne har stor betydning for kommunens langsigtede økonomistyring. Skyggebudgetterne bruges administrativt således, at forvaltningen konstant har et overblik over den kommende budgetlægning, fordi der løbende indarbejdes forventede udgifter som følge af ændringer i bevilgede tilbud og ydelser.

I Gladsaxe Kommune anvender man ikke direkte skyggebudgetter i det løbende arbejde, men bruger systematikken med at forlænge regnskabsprognoserne ud over indeværende år i forbindelse med budgetlægningen. Haderslev, Hillerød og Ikast-Brande Kommuner har ikke en fast praksis med at udarbejde skyggebudgetter. Ikast-Brande og Hillerød Kommuner anfører dog, at man har planer om at begynde at anvende skyggebudgetter systematisk for at forbedre den langsigtede økonomistyring.

6.3.2 Vurdering

Det er på baggrund af deltagerkommunernes praksis VIVEs vurdering, at det er afgørende for ressourcestyringen, at der udarbejdes præcise og pålidelige regnskabsprognoser som grundlag for de løbende budgetopfølgninger. Ud fra deltagerkommunernes erfaringer kan man med fordel udarbejde regnskabsprognoser på månedsbasis til administrativ brug, jf. også afsnit 6.2.

Desuden vurderer VIVE, at individbaserede dispositionsregnskaber er et væsentligt redskab i udarbejdelsen af præcise regnskabsprognoser. Seks af de syv deltagerkommuner bruger i dag individbaserede dispositionsregnskaber på botilbudsområdet, mens fem gør det på dagtilbudsområdet og fire på området for § 85-støtte. Anvendelsen af individbaserede dispositionsregnskaber på de enkelte delområder hænger typisk sammen med, at kommunen har aktivitetsstyring frem for rammestyring på delområdet. I de to referencekommuner er anvendelsen af individbaserede dispositionsregnskaber indført eller udvidet inden for de senere år.

Den samlede vurdering er, at kommunerne, uanset styringsmodel, med fordel kan udarbejde individbaserede dispositionsregnskaber, som minimum på det relativt udgiftstunge botilbudsområde. Derudover kan man med fordel overveje anvendelse heraf på bostøtteområdet, som er mindre udgiftstungt, men omfatter en stor gruppe borgere. Individbaserede dispositionsregnskaber kan give præcision i regnskabsprognoserne og understøtter derudover aktivitetsbaseret økonomistyring i kraft af den synlige sammenhæng mellem udgifter og aktiviteter.

Kun tre deltagerkommuner anvender skyggebudgetter, hvor regnskabsprognosen føres frem i budgetoverslagsårene. Deltagerkommunerne er dog enige om, at skyggebudgetter kan styrke den langsigtede økonomistyring af voksenområdet. Det er derfor VIVEs vurdering, at man med fordel kan overveje at anvende skyggebudgetter på administrativt niveau som en fast del af regnskabsprognoserne.

6.4 Understøttelse af en økonomistyringskultur

I dette afsnit kortlægges og vurderes deltagerkommunernes arbejde for at understøtte og udvikle en god økonomistyringskultur på det specialiserede voksenområde. Der ses både på formaliserede redskaber i form af afvigeforklaringer og handleplaner ved forventede budgetafvigelser og på mindre formaliserede forhold som betydningen af ledelsesmæssigt fokus på økonomistyring.

6.4.1 Kortlægning af deltagerkommunernes praksis

Afvigeforklaringer og planer for korrigerende handlinger

Alle syv deltagerkommuner har enten formaliserede krav om eller fast praksis for at udarbejde afvigeforklaringer, dvs. beskrivelser af årsager til, at regnskabet forventes at ville afvige fra budgettet. En afvigeforklaring kan fx være, at antallet af borgere med en given indsats forventes at komme til at overstige det antal, der var forudsat i budgetlægningen, eller at der er tilgået en borger med en meget høj tilknyttet udgift.

Det er dog ikke tilstrækkeligt at kunne forklare, hvorfor der er en forventning om, at budgettet vil blive overskredet. I alle syv deltagerkommuner ledsages afvigeforklaringer således af en handleplan, der beskriver, hvilke korrigerende tiltag man vil iværksætte for alligevel at overholde budgettet. Handleplaner kan fx indebære en ekstraordinær gennemgang af eksisterende sager på et delområde eller prioritering af opfølgning på bestemte sager, jf. også afsnit 4. Afvigeforklaringer og handleplaner finder sted både ved de kvartalsvise budgetopfølgninger til det politiske niveau og ved de månedlige økonomiopfølgninger på administrativt niveau. I førstnævnte tilfælde er de typisk mere formaliserede, fx skriftliggjorte, end i sidstnævnte, hvor de kan have karakter af mundtlige aftaler om mindre justeringer i praksis. Det afgørende er imidlertid, at man løbende tager stilling til, hvad man vil gøre for at imødegå en forventet budgetoverskridelse.

Udarbejdelse af handleplaner har ikke tidligere været håndhævet som fast praksis i de to referencekommuner, men er blevet det i forbindelse med en skærpeelse af økonomistyringen i de senere år. Som en leder i en af de to referencekommuner siger:

I gamle dage var en budgetforklaring næsten ligeså godt som at overholde sit budget, for så kunne man jo forklare hvorfor, og så var det jo fint. Vi har skrevet "budgetforklaringer" ud af vores ordbog – nu skal budgetterne rent faktisk holdes – det er ikke godt nok bare at kunne forklare sig. Vi har fokus på, at der er de penge, der er, og hvordan får vi så mest muligt ud af dem.

Ledelsesmæssigt fokus og 'fælles bundlinje'

Ud over konkrete principper, processer og redskaber er deltagerkommunerne enige om, at et væsentligt element i arbejdet for at overholde budgettet er den kultur eller det 'mindset', der er omkring økonomistyring i organisationen. Udsagnene om økonomistyringskulturen i de respektive kommuner stammer ikke alene fra fagcheferne, men støttes i de gennemførte interview af både myndighedsledere og udførerledere.

Deltagerkommunerne taler uafhængigt af hinanden om det samlede budget for voksenområdet som en 'fælles bundlinje', et 'formuefællesskab' eller et 'skæbnefællesskab'. Dermed mener de, at arbejdet med at styre økonomien på tværs af myndighed og udførere i væsentligt omfang tager afsæt i en fælles forståelse af, at voksenområdets samlede økonomi skal ses under ét. Økonomistyring bliver således et fælles anliggende for alle lederne i stedet for et spørgsmål om at suboptimere inden for eget budget. Denne forståelse af et fælles ansvar for den samlede økonomi er eksemplificeret i nedenstående citater, som stammer fra ledere i tre forskellige deltagerkommuner:

Vi ved godt, at når der er underskud på myndighedslederens konto, handler det fælles for ledelsen om at gøre det så billigt som muligt, fordi et underskud hos myndighedslederen helt sikkert er mit problem næste år, hvis pengene skal hentes hos mig. Det er vigtigt, at vi alle har den fælles forståelse af, at økonomien er et fælles ansvar. (Udførerleder)

Der er kommet en fælles forståelse for, at vi har fælles ansvar for økonomien. (Myndighedsleder)

Vi har besluttet, at vi har et skæbnefællesskab, og at du ikke ejer noget som helst. (Fagchef)

Helt fra starten af min ansættelse har der været en fælles forståelse af, at vi ikke bare kigger på det enkelte steds budget isoleret. Det passede godt til min tankegang [...] om, at vi skal have føling med hinandens område, og vi er fælles om at løfte, hvis der er et sted, hvor det kniber. Og omvendt, hvis man et sted har færre udgifter, så går overskuddet til det fælles bedste. Det forpligter også mig på andres ansvarsområder. (Myndighedsleder)

Der er blandt deltagerkommunerne forskellige eksempler på, hvordan den fælles økonomistyringskultur udmøntes i praksis. I Frederikshavn Kommune taler man om væsentligheden af, at de forskellige ledere deltager i de samme fora om økonomistyring. Konkret deltager myndighedsleder og udførerchef i forvaltningen i de samme møder med udvalg og direktør, hvilket understøtter deres koordinering af økonomistyringen. Gladsaxe Kommune anfører, at det er vigtigt, at topledelsen viser vejen. Ansvar for ikke at søge om tillægsbevillinger skal udgå herfra samtidig med, at der skal

udvises vilje til i visse tilfælde at omplacere midler internt for at holde det samlede budget. Ikast-Brande Kommune giver som et eksempel på den fælles tænkning om økonomistyring, at udførerne i tider, hvor den generelle økonomi er presset, i fælles forståelse med myndigheden søger at optimere botilbudsdriften, og dermed taksterne for de enkelte borgere, ved at gennemgå døgnskemaer og flytte på, hvor stor en del af indsatsen over for borgerne der foregår ved individuelt samvær med personalet, og hvor stor en del der foregår i grupper.

Det er selvsagt en lang og vanskelig proces at udvikle en fælles økonomistyringskultur på tværs af forskellige niveauer i en kommunal organisation. Erfaringer fra flere deltagerkommuner peger dog i retning af, at et væsentligt element til at understøtte en økonomistyringskultur er, at ledelsen klart, tydeligt og vedholdende lægger vægt på økonomistyring. Deltagerkommunerne giver således udtryk for, at økonomistyring er en væsentlig del af ledelsens arbejde, samt at fagchefer, myndighedsledere og udførerledere løbende i fælles fora drøfter og følger op på økonomien.

Ligeledes kan det tætte samarbejde mellem myndighed og udførere i dialogbaserede modeller (jf. kapitel 3) ifølge flere deltagerkommuner virke understøttende for udviklingen af et fælles mindset. Eksempelvis har man i Hillerød Kommune for nyligt involveret botilbudslederne i visitation og i økonomistyringen generelt, hvilket ifølge kommunen har forøget den fælles viden om økonomistyring og dermed styrket en fælles økonomistyringskultur.

6.4.2 Vurdering

Det er på baggrund af kortlægningen VIVEs vurdering, at det er væsentligt, at man indfører krav om afvigeforklaringer og udarbejdelse af handleplaner, hvis regnskabsprognoserne forudsiger en budgetoverskridelse. Alle syv deltagerkommuner udarbejder således i dag både afvigeforklaringer og handleplaner med korrigerende tiltag til imødegåelse af forventede budgetoverskridelser. Referencenkommunerne peger på, at håndhævelsen af handleplaner som fast praksis er sket i takt med en skærpelse af økonomistyringen i de senere år. Fast brug af afvigeforklaringer og handleplaner ved forventede budgetoverskridelser vurderes således at kunne understøtte ressourcestyringen og det løbende fokus på justering af den faglige praksis.

Deltagerkommunernes erfaringer giver desuden VIVE grundlag for at vurdere, at man med fordel kan arbejde for at udvikle en økonomistyringskultur og et "mindset" om en fælles bundlinje på voksenalrådet på tværs af myndighed og udførere. Deltagerkommunernes erfaringer og udsagn om en fast forankret økonomistyringskultur vurderes at stå stærkt på grund af den brede tilslutning hos lederne i de forskellige dele af organisationen.

Det er ikke ud fra analysen muligt at anviser en klar og sikker måde at udvikle en sådan økonomistyringskultur på. Det synes dog væsentligt, at ledelsen har et klart og vedholdende fokus på økonomistyring. Deltagerkommunernes erfaringer med dialogbaserede styringsmodeller og involvering af både myndighed og udførere i den fælles fokus på økonomistyring kan være eksempler på, hvordan ledelsen kan etablere fora, hvor en økonomistyringskultur kan udvikles.

7 Styringsinformation

I dette afsnit kortlægges og vurderes deltagerkommunernes produktion og anvendelse af styringsinformation, herunder styringsnøgletal. Styringsinformation dækker i denne sammenhæng over aggregeret viden om borgernes støttebehov og indsatser, resultaterne heraf samt udgifterne hertil. Kapitel 6 om budgetopfølgning har fokus på information om økonomiske ressourcer i form af budget, forbrug og forventet regnskab. I dette afsnit fokuseres der i stedet på information om *aktiviteter* (fx antal borgere i forskellige typer tilbud og ydelser) og *resultater* (fx borgerens udvikling og progression).

Styring af det specialiserede socialområde kan erfaringsmæssigt understøttes af valide data og systematisk brug af nøgletal, bl.a. som grundlag for produktion af styringsinformation og analyser målrettet forskellige modtagere i kommunen.²³ Implementeringen af DHUV²⁴ og nye it-systemer har generelt forbedret muligheden for at producere ledelsesinformation.²⁵ I dette afsnit ses der på, om og hvordan styringsinformation aktivt understøtter styringen af voksenområdet i deltagerkommunerne. Det afdækkes, hvilken styringsinformation deltagerkommunerne producerer til hvilke aktører på det specialiserede voksenområde, og hvordan styringsinformationen anvendes.

7.1 Konklusioner

Boks 7.1 Konklusioner – styringsinformation og styringsnøgletal

- **Styringsnøgletal med sammenhæng til strategiske målsætninger og serviceniveau**
Analysen peger i retning af, at systematisk produktion og anvendelse af styringsnøgletal om udgifter, aktiviteter og resultater kan understøtte kommunernes aktivitets- og resultatbaserede økonomistyring af det specialiserede voksenområde. Der er forskel mellem deltagerkommunerne på, i hvilket omfang styringsnøgletallene relaterer sig til kommunens strategiske målsætninger og det fastlagte serviceniveau på området. Flere deltagerkommuner peger dog på, at man med fordel kan arbejde hen imod en tættere kobling.
- **Uudnyttet potentiale i styringsinformation om resultater**
Deltagerkommunerne giver udtryk for, at der i deres data findes et uudnyttet potentiale til systematisk produktion og rapportering af nøgletal om resultaterne af igangsatte indsatser. Det er VIVEs indtryk, at kommunerne med en fokuseret indsats vil kunne generere viden herom ved systematisk at registrere og anvende oplysninger om borgernes funktionsevne, progression og udvikling. Denne styringsinformation vil kunne understøtte den resultatbaserede økonomistyring.
- **Styringsinformation målrettes modtagerens styringsbehov og udvikles løbende**
Analysen peger i retning af, at kommunerne med fordel kan målrette styringsinformationen til forskellige modtagere. Det kan således med fordel overvejes, hvilke informationer der er nødvendige for forskellige aktører på området for at skabe overblik og understøtte det løbende behov for styring og prioritering. Eksempelvis har fagchefen typisk behov for mere detaljerede oplysninger end politikerne. Desuden kan det overvejes, om de forskellige aktører har behov for at få styringsinformation præsenteret på forskellige måder og med forskelligt detaljeringsniveau og kadence, samt hvordan styringsinformation tilpasses ændringer i aktørernes styringsbehov.

²³ KL, Børne- og Socialministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet & Finansministeriet (2017) "Styring af det specialiserede voksenområde – værktøjer og cases".

²⁴ Digitalisering af Handicap- og Udsatte Voksne-området.

²⁵ Højbye-Mortensen, 2015.

Boks 7.1 Konklusioner – styringsinformation og styringsnøgletal

▪ Uudnyttet potentiale i at forbedre mulighed for mellemkommunale sammenligninger

Deltagerkommunerne har erfaring for, at der er væsentlige udfordringer forbundet med nøgletalssammenligninger på tværs af kommuner, blandt andet pga. forskellig afgrænsnings- og registreringspraksis og problemer med at korrigere for forskelle i befolkningssammensætning. Retvisende mellemkommunale sammenligninger kan dog ifølge deltagerkommunerne være et redskab til at understøtte økonomistyringen af området. Kommunerne kan derfor med fordel overveje, hvordan man kan forbedre mulighederne for sammenligning på tværs af kommuner. I forhold til nøgletalssammenligninger kan man fx foretage datavalidering i samspil mellem økonomikonsulenter og sagsbehandlere. I forhold til mere kvalitative sammenligninger kan man fx gøre brug af netværk og erfaringsudveksling (som i Ikast-Brande Kommune) og sammenligning af ensartede enheder eller målgrupper (som i Frederikshavn Kommune).

7.2 Styringsnøgletal

I dette afsnit ses der på, hvilke styringsnøgletal deltagerkommunerne producerer og anvender som grundlag for den økonomiske styring af det specialiserede voksenområde. For langt størstedelens vedkommende er der tale om aktivitetsnøgletal, som produceres og anvendes systematisk med faste mellemrum til forskellige niveauer i organisationen.

7.2.1 Kortlægning af deltagerkommunernes praksis

Tabel 7.1 viser en oversigt over eksempler på styringsnøgletal, som deltagerkommunerne anvender, fordelt på forskellige modtagergrupper i organisationen. Som det fremgår, kan nøgletallene omhandle:

- indsatser (fx antal brugere fordelt på ydelser/tilbud og varighed)
- målgruppe (fx alder, type funktionsnedsættelse, diagnose mv.)
- personale og administration (fx lovmedholdelighed, klagesager, sygefravær mv.)
- resultater (fx opnåelse af mål for indsatsen)
- økonomi (fx gennemsnitspriser og takster for forskellige tilbud og ydelser).

Tabel 7.1 Eksempler på styringsnøgletal til forskellige modtagere i deltagerkommunerne

Modtagere	Styringsnøgletal	Frekvens
Politikere – fagudvalg	Antal brugere af bo-/dagtilbud og antal modtagere af bostøtte (Hillerød, Holstebro, Ikast-Brande og Svendborg)	Kvartalsvis (ved budgetopfølgninger), ad hoc eller årlig
	Antal visiterede/leverede § 85-timer (Frederikshavn og Hillerød)	Kvartalsvis
	Gennemsnitspriser (Hillerød, Ikast-Brande og Svendborg)	Kvartalsvis eller årlig
	Købs- og salgsstatistik (Frederikshavn og Ikast-Brande)	Kvartalsvis eller ad hoc
	Til- og afgang (Hillerød og Ikast-Brande)	Kvartalsvis eller årlig
	Klagesager (Frederikshavn, Gladsaxe og Haderslev)	Kvartalsvis og årlig
	Belægning (Haderslev og Ikast-Brande)	Kvartalsvis
Forvaltning – ledelse	Antal brugere opdelt på målgruppe (Holstebro)	Ad hoc
	Belægning (Gladsaxe og Haderslev)	Månedlig eller kvartalsvis
	Opholdslængde samt ind- og udflytning § 107-tilbud (Gladsaxe)	Kvartalsvis
	Henvendelser (Haderslev og Holstebro)	Månedlig eller ad hoc

Modtagere	Styringsnøgletal	Frekvens
Forvaltning – sagsbehandlere	Klagesager (Frederikshavn og Haderslev) Sagsstammeoplysninger om eksterne køb (Frederikshavn)	Ugentlig eller ad hoc Løbende
Udførende enheder	Sygefravær (Haderslev) Antal § 85-timer (Ikast-Brande)	Månedlig

Note: Eksempler på styringsnøgletal, der rapporteres på flere niveauer, er udelukkende nævnt på det højeste aktuelle niveau.

Det er forskelligt fra deltagerkommune til deltagerkommune, hvilket eller hvilke it-systemer der gøres brug af i produktionen af styringsnøgletal på området. Styringsnøgletallene er dog i overvejende grad baseret på data fra fagsystemer eller afregnings-/økonomisystemer. I nogle kommuner gøres der desuden brug af business intelligence-software i produktionen af nøgletallene. Det er dog ikke muligt ud fra undersøgelsen at pege på et eller flere it-systemer, som i højere grad end andre systemer understøtter kommunernes behov for styringsnøgletal.

Udvalgte nøgletal behandles nærmere i de følgende afsnit, der afdækker deltagerkommunernes produktion og anvendelse af styringsnøgletal til de fire modtagergrupper i Tabel 7.1.

Politisk niveau – fagudvalget

I alle syv deltagerkommuner ledsages rapporteringen af udgiftsudviklingen til fagudvalget af oplysninger om aktivitetsudviklingen, som ligger bag udgiftsudviklingen. Indhold og frekvens er dog ret forskellig fra deltagerkommune til deltagerkommune, ligesom det varierer, i hvilken udstrækning oplysningerne er koblet til strategiske målsætninger og det fastlagte serviceniveau.

Over halvdelen af deltagerkommunerne rapporterer udviklingen i antal borgere i botilbud og dagtilbud samt antal modtagere af bostøtte, jf. Tabel 7.1. Disse indsatser dækker gennemsnitligt omtrent 70 % af de samlede udgifter til det specialiserede voksenområde. To deltagerkommuner rapporterer antal visiterede eller leverede timer bostøtte, ligesom tre kommuner rapporterer gennemsnitspriser, dvs. udgifter pr. borger, for forskellige indsatser, herunder bo- og dagtilbud.

Hvad angår frekvensen, rapporteres aktivitetsnøgletal til fagudvalget som en del af eller et supplement til budgetopfølgningen og dermed kvartalsvis. Det gælder eksempelvis i Ikast-Brande Kommune, hvor fagudvalget hvert kvartal modtager nøgletal om status på og udviklingen i aktiviteter på det specialiserede voksenområde som bilag til budgetopfølgningen, jf. eksempel i boks 7.2 nedenfor.

Boks 7.2 Eksempel på kvartalsvis rapportering af styringsnøgletal – Ikast-Brande Kommune

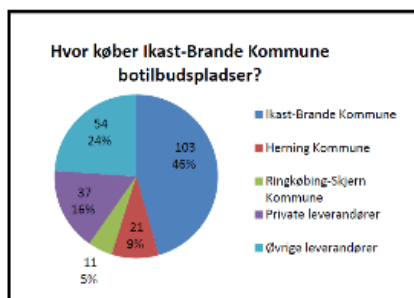
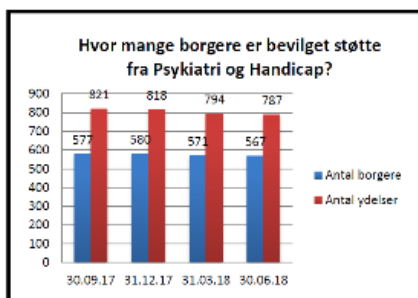
Fagudvalget i Ikast-Brande Kommune modtager kvartalsvis udvalgte nøgletal om status på og udviklingen i aktiviteter på det specialiserede voksenområde. Ud over overordnede økonomital viser nedenstående planche status på antal modtagere af forskellige tilbud og ydelser, udviklingen i antallet af bevilligede støttetimer samt købsdata vedrørende botilbudspladser.

Tal om Psykiatri og Handicap – 30.06.2018



Nøgletal for Myndighed

Kommunale udgifter i 1000 kr.	Antal borgere fordelt på ydelser	Korrigeret Budget 2018	Forventet Regnskab 2018	Afvigelse	Regnskab 2017 (inkl. til 2018 tal)
Botilbud inden for kommunen	103	53.216	48.742	-4.474	53.418
Botilbud uden for kommunen	123	70.474	68.633	-1.841	73.119
Dagtilbud inden for kommunen	103	14.820	13.972	-848	15.011
Dagtilbud uden for kommunen	61	9.793	9.125	-668	9.878
Refusion		-3.853	-1.240	-367	-5.213
Bostøtte og akutordning	242	9.471	10.545	1.074	9.740
BPA, incl. refusion	11	6.143	8.659	2.525	6.545
Mærudgift, incl. refusion	60	665	794	99	676
Øvrige ydelser	84	5.131	6.268	1.137	6.172
I alt	787	105.880	102.498	-3.382	169.349
Løftspørgselspulje		5.618	5.618	0	0



I andre deltagerkommuner sker rapporteringen enten ad hoc eller sjældnere end kvartalsvis, fx i forbindelse med årsberetningen om det specialiserede voksenområde.

I nogle deltagerkommuner indeholder styringsinformation til det politiske niveau nøgletal, der følger op på politiske beslutninger og strategiske målsætninger for området, mens det i andre deltagerkommuner primært sker på administrativt niveau.

Blandt de førstnævnte kommuner er eksempelvis Hillerød Kommune, hvor der i 2016 blev iværksat en række styringsinitiativer i en samlet handleplan med henblik på at forbedre økonomistyringen på det specialiserede voksenområde. Fagudvalget får her løbende (først månedligt, senere kvartalsvist) opfølgninger på handleplanen, både i relation til udgifts- og aktivitetsudviklingen. Det giver politikerne mulighed for at tage stilling til, om allerede igangsatte initiativer er tilstrækkelige, eller om der er behov for at iværksætte yderligere initiativer for at sikre budgetoverholdelse. Styringsinformationen til det politiske niveau er i den forbindelse blevet udviklet og tilpasset, så den understøtter styringsbehovet.

Også Svendborg Kommune producerer styringsnøgletal til det politiske niveau, der er tæt koblet til strategiske målsætninger og fokusområder i kommunen. Kommunen har således udviklet et nyt format af styringsinformation, der skal give ny og specifik viden om resultater og implementering af

kommunens rehabiliteringsstrategi på voksenområdet. Nøgletal skal eksempelvis belyse målopfyldelse i relation til mål om, at en større andel borgere visiteres til mindre indgribende boligindsats, og at en større andel af borgere i botilbud får egen bolig med individuelt visiteret § 85-støtte.

Et tredje eksempel ses i Gladsaxe Kommune, hvor alle kommunens forvaltninger til egne fagudvalg hvert år afrapporterer klagesager, der er indbragt for Ankestyrelsen og Folketingets Ombudsmand det foregående år. Således skal forvaltningen afrapportere klagesager til fagudvalget. Nøgletal i den forbindelse omfatter bl.a. antal stadfæstede, ændrede, hjemviste samt realitetsbehandlede klagesager de seneste fire år fordelt på forskellige lovområder med relevans for udvalgets fagområde.

Forvaltningen – ledelsesniveauet

Kortlægningen viser, at den administrative ledelse i deltagerkommunerne typisk modtager en månedlig rapportering af styringsnøgletal. Tallene fungerer både som opfølgning på strategiske målsætninger (fx målsætning om ”mindst mulig indgribende indsats”) og understøttende for budgetopfølgningen (fx oplysninger om priser og mængder).

Styringsnøgletallenes udformning varierer fra deltagerkommune til deltagerkommune. I alle syv deltagerkommuner modtager den administrative ledelse dog som minimum oplysninger om udviklingen i antal borgere i botilbud og dagtilbud samt antal bostøttemodtagere. I de fleste deltagerkommuner indeholder styringsinformationen til den administrative ledelse derudover nøgletal for tilbuddenes belægningsgrad, købs- og salgsstatistik samt gennemsnitspriser for de forskellige tilbud og ydelser på området. I fire ud af syv deltagerkommuner – Frederikshavn, Gladsaxe, Hillerød og Holstebro – rapporteres antal visiterede eller leverede § 85-timer. Øvrige styringsnøgletal, som kun produceres i et fåtal af kommunerne, omfatter ind- og udflytning (Gladsaxe og Svendborg), opholdslængde i midlertidige botilbud (Gladsaxe), progression (Holstebro, jf. beskrivelse nedenfor) samt antal borgere fordelt på både overordnede målgrupper og undermålgrupper²⁶ (Holstebro). Der er således i høj grad tale om styringsnøgletal, der omhandler aktiviteterne på voksenområdet.

Det administrative ledelseslag i deltagerkommunerne giver i vidt omfang udtryk for tilfredshed med rapporteringen af styringsnøgletal, ligesom de oplever at have gode muligheder for selv at lave udtræk fra systemerne. Således siger en fagchef om den tilgængelige styringsinformation:

Jeg er rigtig godt tilfreds med det, der udføres in house. Styringsnøgletal kommer mange steder fra, men der er en kultur om på socialområdet, at vi har brug for at kunne udøve datagenereret ledelse.

Flere af de interviewede administrative ledere giver dog samtidig udtryk for, at de gerne ville have adgang til andre og i nogle tilfælde mere detaljerede oplysninger, som i højere grad understøtter styring ud fra opnåede resultater. Flere deltagerkommuner udtrykker således ambitioner om, at styringsinformationen fremover i højere grad skal indeholde resultatmål, end tilfældet er i dag. En myndighedschef udtaler fx:

Selve progressionsdelen kan jeg ikke trække ud. Det er i hvert fald ikke det, jeg får i min økonomirapport, og jeg tvivler også på, at jeg kan trække det ud af systemet. Det, synes jeg, kunne være spændende at have noget mere om, altså mere effektmåling [...] Det med data om effekt er en svær størrelse, men det er utrolig gavnligt, så vurderinger beror på egentlig dokumentation og ikke bare fornemmelser.

²⁶ Holstebro Kommune er den eneste af de syv deltagerkommuner, hvor det løbende rapporteres, hvordan undermålgrupper udvikler sig på voksenområdet, fx antallet af personer med autisme.

Kortlægningen ovenfor viser da også, at styringsnøgletal om aktiviteter er relativt udbredte i deltagerkommunerne, mens nøgletal om resultater er mere sparsomme. Eksempelvis vil flere af de interviewede ledere gerne have mulighed for at kunne opgøre borgernes "vandringer" mellem forskellige typer af tilbud og ydelser i kommunen, herunder bevægelser til og fra botilbud. Som et eksempel herpå følger Svendborg Kommune løbende op på udflytninger fra egne botilbud i deres monitorering af udmøntningen af kommunens rehabiliteringsstrategi (jf. ovenfor). Her ser man på, hvor borgeren flytter hen, og hvad prisen er for det nye tilbud, ligesom man sammenholder de årlige udgifter til det fraflyttede tilbud med de årlige udgifter til det nye tilbud.

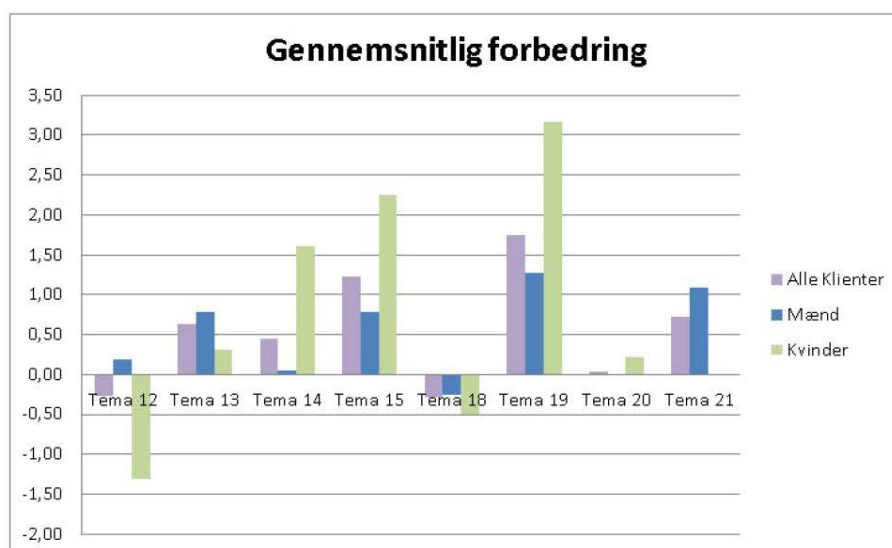
Kun Holstebro Kommune har dog deciderede nøgletal for borgernes progression, baseret på individdata. Kommunen har med udviklingen af progressionsredskabet 'Udviklingskompasset' (se boks 7.3) taget et skridt i retning af styringsinformation, der understøtter styring ud fra opnåede resultater – i dette tilfælde borgernes udvikling i forhold til udgangspunktet.

Boks 7.3 Eksempel på måling og rapportering af progression – Holstebro Kommune

Udviklingskompasset er et dialog- og progressionsredskab, som understøtter samarbejdet mellem myndighed og udfører om fastsættelse af og opfølgning på mål og delmål med henblik på eventuel justering den igangsatte indsats.

Grafen nedenfor er et eksempel på styringsinformation, der tilgår den administrative ledelse om borgernes progression i forhold til aftalerne i handleplanen. Grafen viser på et aggregeret niveau den gennemsnitlige forbedring blandt en sammenlignelig gruppe af borgere, fordelt på temaer og køn.

Temaerne er typisk hentet fra borgerens handlingsplan og lægger sig op ad temaerne i VUM. Scoren måler niveauet for funktionsevne, helbredstilstand, tilfredshed mv. og er lavet af de fagprofessionelle eller borgeren selv – eller eventuelt af begge, hvis det giver mening. Vurderingen laves med det interval, der aftales i forbindelse med opfølgningen, så udviklingen måles i forhold til sidst.



I Haderslev Kommune har man på centralt niveau vedtaget en strategi for styringsinformation, som omfatter hele organisationen, jf. boks 7.4. Strategiens målsætning er, at styringsinformationen i kommunen over tid i højere grad skal understøtte styring ud fra effektmål, frem for styring baseret alene på input- og outputmål.

Boks 7.4 Eksempel på strategi for styringsinformation – Haderslev Kommune

Direktionen i Haderslev Kommune vedtog i juni 2016 en strategi for styringsinformation. Af strategien fremgår det, at styringsinformationen skal være med til at flytte fokus fra input- til effektmål, og at kommunens beslutningstagere skal klædes på til at træffe beslutninger på det bedst mulige grundlag, herunder hvor ressourcerne anvendes bedst. Målgruppen er det politiske niveau samt budgetansvarlige på forskellige niveauer i administrationen.

Projektet indeholder fire udviklingsspor:

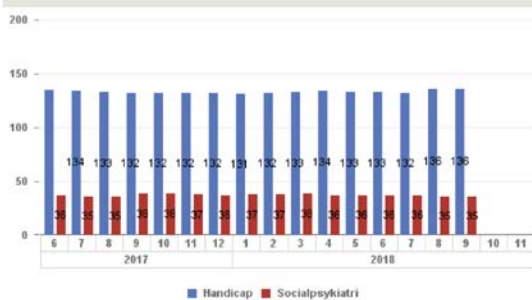
1. Et KPI-spor: indledende undersøgelse af fagafdelingernes efterspørgsel efter information
2. Horisontal udbredelse af økonomi- og personaleledelsesinformation
3. Vertikal udbredelse af aktivitetsdata og ledelsesinformation
4. Opstilling af måltal og (forberedelse til) effektmåling og –styring.

Til at understøtte implementeringen af styringsinformation til hele organisationen udbredes to systemer:

(1) Et økonomi- og lønssystem til at understøtte det yderste led, hvor institutionsledere med budgetansvar kan disponere deres budgetter og se fremregnede forbrug. (2) Et BI-system til at understøtte centralorganisationen med integrering af aktivitetsdata fra fagsystemer, økonomi- og personaleinformation samt de indberettede disponeringer fra økonomi- og lønssystemet.

På det specialiserede voksenområde modtager fagchefen, myndighedschefen samt udførerlederne styringsinformation månedligt. Nedenstående graf er et eksempel på oplysninger, som myndighedschefen modtager, om udviklingen i antal borgere i forskellige tilbud og ydelser.

7.1. Udvikling i antal borgere med botilbud i Haderslev - ekskl. salgsgborgere (§§ 107 og 105/85)



7.2. Udvikling i antal borgere med social pædagogisk støtte i Haderslev - ekskl. salgsgborgere (§ 85)



7.3. Udvikling i antal borgere med beskyttet beskæftigelse samt aktivitets og samværstilbud i Haderslev - ekskl. salgsgborgere (§§103 og 104) - Handicap



7.4. Bemærkninger

Graferne viser udviklingen i antal borgere på med henholdsvis:

- Midlertidigt botilbud og længerevarende botilbud
- Social pædagogisk støtte
- Beskyttet beskæftigelse samt Aktivitets og samværstilbud

Borgere med anden betalingskommune som modtager tilbud i Haderslev, er IKKE medtaget i grafen.

Der er tale om unikke borgere, og således ikke helårsborgere. Data som trækkes forud i tiden beror på et skøn ud fra det kendskab forvaltningen har i dag. Data påbegyndes i juni 2017 hvor Nexus implementeres.

7. Aktivitet - Handicap og psykiatri

Endelig efterlyser mange af de interviewede ledere bedre muligheder for at lave nøgletalssammenligninger på tværs af kommuner. I afsnit 7.3 ser vi nærmere på deltagerkommunernes anvendelse af styringsnøgletal til ekstern benchmarking og de udfordringer, der knytter sig hertil.

Forvaltningen – sagsbehandlere

Styringsinformation produceres typisk i et samspil mellem sagsbehandlere og økonomikonsulenter. I nogle tilfælde deltager også de udførende enheder, jf. nedenfor. Sagsbehandlernes rolle i produktionen er at registrere information om den enkelte borger²⁷, mens økonomikonsulenterne samler denne information og laver relevante aggregerede udtræk. Ud over at bidrage til produktion af styringsinformation er sagsbehandlere også modtagere af driftsnær styringsinformation.

Kortlægningen viser, at den mundtlige formidling og udveksling af viden udgør en væsentlig kilde til styringsinformation for sagsbehandlerne, mens den skriftlige styringsinformation anvendes i lavere grad. Det er dog VIVEs indtryk, at sagsbehandlerne i de fleste deltagerkommuner kan få information om egne sager²⁸, enten ved selv at trække data fra it-systemerne eller ved at få leveret et udtræk, fx fra deres teamleder eller fagkoordinator. Via dataudtrækket kan sagsbehandlerne typisk få overblik over basisoplysninger som CPR-nummer, navn, start- og slutdatoer, målgruppe, paragraf mv. samt eventuelt oplysninger om takst, funktionsevneniveau og effektmål. Dette overblik kan eksempelvis bruges til at sikre rettidighed i sagsbehandlingen og understøtte den løbende dialog med kolleger, ledere og udførere om sagerne. I Frederikshavn Kommune har man for nylig forsøgt sig med en praksis, hvor sagsbehandlerne med jævne mellemrum modtager en liste fra økonomifunktionen med aktuelle oplysninger om borgere i eksterne tilbud. Listen genereres ud fra visitationsudvalgsreferater. Sagsbehandlerne får listen til gennemsyn for at få et opdateret overblik over de pågældende borgere og med henblik på at kvalificere og opdatere oplysningerne om de enkelte borgere.

I alle syv deltagerkommuner er der desuden en løbende dialog mellem sagsbehandlerne og myndighedsledelsen, der udgør en væsentlig informationskanal for sagsbehandlerne om egen praksis og koblingen til strategiske målsætninger, det vedtagne serviceniveau og økonomien. Ifølge deltagerkommunerne er det især i disse sammenhænge, fx på teammøder og afdelingsmøder, at sagsbehandlerne præsenteres for styringsnøgletal og anden styringsinformation af både faglig og økonomisk karakter. I nogle kommuner har man ligeledes individuelle møder om den enkelte sagsbehandlers sagsstamme.

Eksempelvis deltager sagsbehandlerne i Hillerød Kommune som noget forholdsvis nyt hvert halve år i en økonomisk gennemgang af egen sagsstamme med myndighedslederen, en faglig koordinator og en økonomikonsulent. Efterfølgende foretages de nødvendige justeringer i sager og sagsoplysninger i dialog med den faglige koordinator. Formålet med denne praksis er en udvidet sagsopfølgning, en understøttelse af udviklingen af en ensartet sagsbehandling og at give sagsbehandlerne et opdateret overblik over egen sagsstamme.

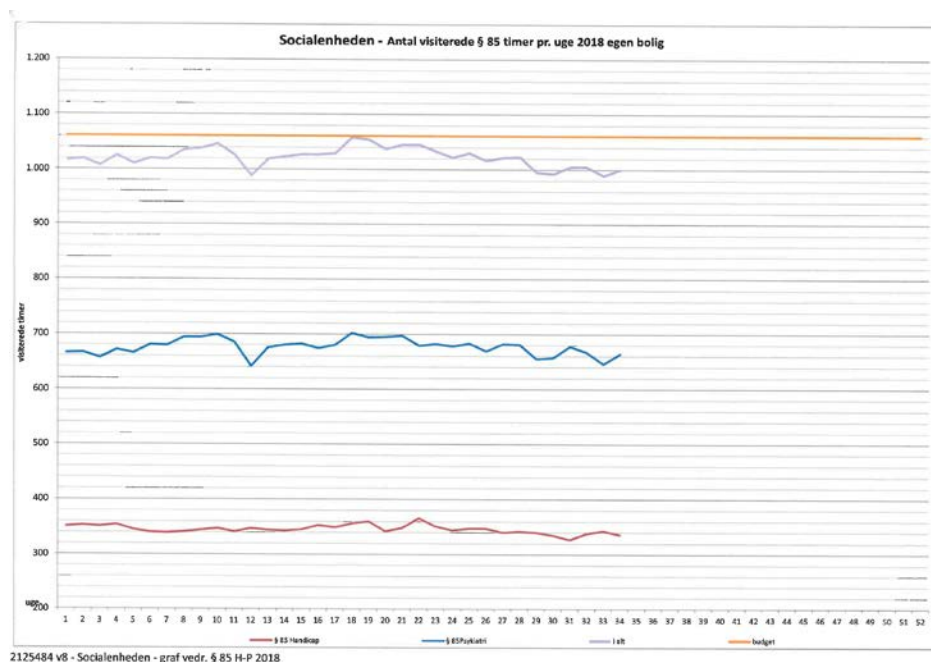
Endnu et eksempel er fra Frederikshavn Kommune, hvor myndighedslederen som noget relativt nyt på personalemøder med afdelingens sagsbehandlere præsenterer de overordnede resultater af den månedlige budgetopfølgning, herunder væsentlige budgetafvigelser, afvigeforklaringer samt mulige korrigerende handlinger i forhold til forventede afvigelser. I boks 7.5 er vist et eksempel på en graf, som myndighedslederen deler med sagsbehandlerne, også ved synligt ophæng i afdelingen.

²⁷ I mange af deltagerkommunerne har man, bl.a. i forbindelse med implementering af nyt it-system, overdraget dataregistreringen til sagsbehandlerne.

²⁸ Sagsbehandlerne i Ikast-Brande Kommune har ikke hver sin sagsstamme, men i stedet en fælles sagsliste.

Boks 7.5 Eksempel på styringsinformation, som formidles mundtligt til sagsbehandlerne – Frederikshavn Kommune

Grafen viser udviklingen i antal visiterede timers bostøtte pr. uge i 2018, fordelt på handicap og psykiatri og sammenholdt med det budgetterede antal bostøttetimer uden for botilbud.



Den mundtlige formidling af viden til sagsbehandlerne foregår dog ikke kun *inden for* myndighedsområdet, men også i relationen med omgivelserne, bl.a. i den løbende dialog med økonomikonsulenter. Som det fremgik af kapitel 6, sker der i flere af deltagerkommunerne økonomisk opfølgning og kvalitetstjek af data tæt på sagsbehandlerniveauet, hvor sagsbehandlere og økonomikonsulenter har en tæt, løbende dialog om status på og forventningerne til økonom udviklingen på området og om kvaliteten af de data, der ligger til grund for regnskabsprognosen. Ifølge kommunerne understøtter denne praksis sagsbehandlerens overblik over og indblik i sagerne og er med til at sikre en bedre og mere præcis økonomistyring.

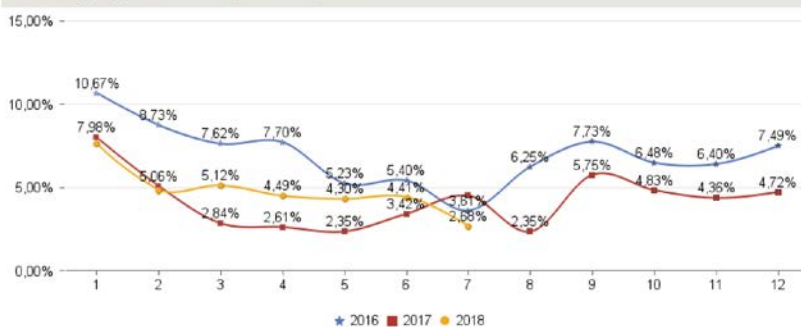
Udførerniveauet

Flere af deltagerkommunerne peger på, at den styringsinformation, der produceres af og leveres til de udførende enheder, kan understøtte styringen af området på forskellig vis. For det første kan styringsnøgletal give udførerlederne overblik over den daglige drift, hvilket kan understøtte løbende informerede vurderinger og beslutninger hos udførerlederne om behovet for tilpasninger af driften. Der kan være tale om basisinformationer om økonomi (budget, forbrug, forventet regnskab), personale og administration (sygefravær, belægning) samt indsatser (målgrupper, varighed). I nogle deltagerkommuner får udførerne også information om resultater, fx opnåelse af mål for indsatsen, progression mv. Eksempelvis modtager udførerlederne i Haderslev Kommune hver måned fra den centrale økonomifunktion en oversigt med udvalgte styringsnøgletal, jf. boks 7.6.

Boks 7.6 Eksempel på styringsnøgletal om sygefravær – Haderslev Kommune

Udførerlederne på socialområdet modtager månedligt en ledelsesinformationsrapport, der bl.a. indeholder information om udviklingen i personalets sygefravær, jf. graferne nedenfor. Den øverste graf (8.1) viser udviklingen i sygefravær i de første syv måneder af 2018 sammenlignet med sygefraværet i de to forudgående år. Grafen nederst (8.3) viser sygefraværet i underafdelinger med mere end fem årsværk. Også her sammenlignes sygefraværet i indeværende år med sygefraværet i de to forudgående år.

8.1: Udvikling i sygefravær sammenlignet med foregående år

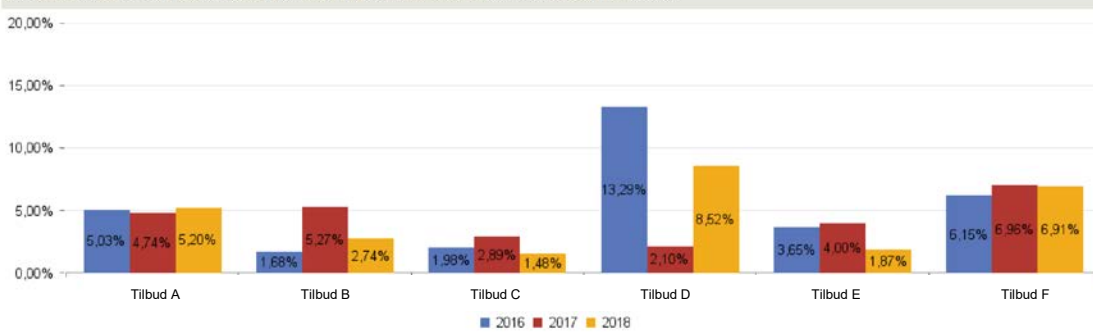


8.2: Sygefravær år for år

Sygefraværet til og med juli er 4,81 %. I tilsvarende periode sidste år var sygefraværet 4,16 %, og forrige år var sygefraværet 6,95 %.

Sygefraværet opgøres for faste medarbejdere i kommunens egne institutioner, og gælder for fraværsårsagerne sygdom samt arbejdsskade.

8.3: Underafdelingers sygefravær opgjort til og med juli i alle år, for underafdelinger med mere end fem årsværk



Handicap - Bo og Beskæftigelse

8. Sygefravær - Beskyttet Beskæftigelse

Udførerne kan desuden anvende styringsinformation til at dokumentere over for myndighed, at der er sammenhæng mellem indholdet af og prisen på den leverede ydelse, eller til eventuelt at argumentere for, at en borger skal have mere støtte. Et eksempel herpå er Udviklingskompasset, jf. boks 7.3, som både er et dialogværktøj mellem myndighed og udfører om mål og indsatser og udførers kanal til at give tilbagemeldinger til forvaltning og fagudvalg om opnåede resultater. En udførerleder udtrykker det således:

Jeg mener, det er vigtigt, at pris og faglighed følges ad. Vi skal kunne dokumentere, at der er sammenhæng mellem pris, ydelse og kvalitet, forstået som effekt. Og hvis vi ikke kan det, har vi ingen legitimitet udadtil, opadtil eller over for hinanden.

Et andet eksempel stammer fra Ikast-Brande Kommune, hvor udførerlederne på bostøtteområdet i forbindelse med overgang fra aktivitetsbaseret styring til rammestyring har overtaget opgaven med registrering af oplysninger om modtagerne og bruger disse oplysninger aktivt i deres dokumentation af opnåede resultater.

Endvidere peger nogle udførere på, at styringsinformation anvendes i dialogen med medarbejderne, blandt andet om den faglige tilgang og om at sikre gennemsigtighed i leveringen af ydelser, dvs. sammenhængen mellem indhold og pris. En udførerleder udtaler fx:

Vi bruger det [styringsinformation, red.] også over for medarbejderne. De ved jo også, hvad prisen er. Det der med at sige: "Hvad er det egentlig, I laver for det, det koster? Hvad er det for en faglig tilgang? Kan det gøres på en anden måde?" Det er jo styring, men det er også dialog med medarbejderne om sammenhæng mellem ydelse og pris.

7.2.2 Vurdering

Kortlægningen viser, at der i alle deltagerkommuner er eksempler på styringsnøgletal, som kan understøtte den aktivitetsbaserede økonomistyring af området, mens et fåtal af kommunerne har eksempler på nøgletal, der kan understøtte den resultatbaserede økonomistyring. Der er desuden forskel mellem kommunerne på, hvilke nøgletal der leveres til hvilke niveauer i organisationen og med hvilken frekvens. Visse fællestræk kan dog identificeres. Således ledsages de kvartalsvise budgetopfølgninger til fagudvalget typisk af oplysninger om aktivitetsudviklingen, især inden for de mest udgiftstunge indsatser. På det administrative ledelsesniveau rapporteres styringsnøgletal om økonomi og aktiviteter typisk på månedsbasis. Derudover anvender deltagerkommunerne kun i begrænset omfang styringsnøgletal om resultater af indsatser. Alle deltagerkommuner giver dog udtryk for, at de har en ambition om i større udstrækning at gøre dette.

Det er på baggrund af kortlægningen VIVEs vurdering, at kommunerne med fordel systematisk kan producere og anvende styringsnøgletal om udgifter, aktiviteter og resultater til at understøtte den aktivitets- og resultatbaserede økonomistyring af det specialiserede voksenområde. Der er forskel mellem deltagerkommunerne på, i hvilket omfang styringsnøgletallene relaterer sig til kommunens strategiske målsætninger og det fastlagte serviceniveau på området. Flere deltagerkommuner peger dog på, at man med fordel kan arbejde hen imod en tættere kobling.

Deltagerkommunerne giver udtryk for, at der i deres data findes et uudnyttet potentiale til systematisk produktion og rapportering af nøgletal om især resultaterne af igangsatte indsatser. Det er VIVEs indtryk, at kommunerne med en fokuseret indsats vil kunne generere viden herom ved systematisk at registrere og anvende oplysninger om borgernes funktionsevne, progression og udvikling.

Derudover peger deltagerkommunernes praksis i retning af, at man med fordel kan overveje, hvilke informationer der er nødvendige for forskellige aktører på området for at skabe overblik og understøtte det løbende behov for styring og prioritering. Det kan således være væsentligt at afdække styringsbehovet blandt modtagergrupperne. I den forbindelse kan det være relevant at overveje, om de forskellige aktører har behov for at få (evt. den samme) styringsinformation præsenteret på forskellige måder og med forskelligt detaljeringsniveau og kadence, samt om aktørernes behov ændrer sig over tid.

7.3 Anden styringsinformation

I dette afsnit ses der på deltagerkommunernes produktion og anvendelse styringsinformation, som produceres og anvendes mindre hyppigt og systematisk end de løbende styringsnøgletal (jf. afsnit 7.2), og som også indeholder kvalitative data. Hvor styringsnøgletallene dækker behovet for løbende information om udvikling og aktuel status, laves 'anden styringsinformation' mere på ad hoc-basis, typisk i form af enkeltstående analyser.

7.3.1 Kortlægning af deltagerkommunernes praksis

Først afdækkes deltagerkommunernes brug af 'anden styringsinformation' inden for egen kommune, og dernæst foretages en kortlægning af erfaringerne med ekstern benchmarking i forhold til andre kommuner.

Kommuneinterne analyser

Alle deltagerkommuner udarbejder med jævne mellemrum kommuneinterne analyser, som tjener som supplement til den løbende styringsinformation. Der er forskel mellem deltagerkommunerne på disse analysers baggrund, formål, metode og datagrundlag. Flere af analyserne udspringer dog af et behov for at skabe overblik over og dokumentere udgifts- og aktivitetsudviklingen på området på et bestemt tidspunkt samt at identificere mulige forklaringer på de observerede udviklinger. I flere af analyserne er der desuden sat fokus på de dyreste sager, da disse erfaringsmæssigt bidrager væsentligt til at forklare udgiftsudviklingen og eventuelle budgetoverskridelser i kommunerne. Deltagerkommunerne anvender typisk styringsinformationen fra denne type analyser som grundlag for udarbejdelse af afvigeforklaringer og vurdering af behovet for korrigerende handlinger i forhold til konstaterede eller forventede budgetafvigelser, jf. afsnit 6.4, ligesom den anvendes som inspiration til mulige effektiviseringer af området.

Eksempler på kommuneinterne analyser, som deltagerkommunerne har gennemført inden for de seneste år, er beskrevet i boks 7.7.

Boks 7.7 Eksempler på kommuneinterne analyser i deltagerkommunerne – Haderslev, Hillerød og Svendborg Kommuner

Analyse af det specialiserede socialområde (Haderslev)

I forbindelse med en tillægsbevilling til det specialiserede socialområde blev der i 2017 udarbejdet en analyse af det specialiserede socialområde i kommunen. Dels på det børnesociale område, og dels på det resterende sociale område. I analysen ses der på den økonomiske udvikling 2014-2017, udviklingen i aktiviteter, sammenligning af udgiftsniveauer samt udfordringer i relation til overslagsårene 2018-2021. I analysen gives der mulige forklaringer på udgiftsudviklingen, og hvilke initiativer forvaltningen har igangsat for at imødegå de økonomiske udfordringer.

Analyse af det specialiserede voksenområde (Hillerød)

Hillerød Kommune havde i en årrække frem mod 2015 brugt flere ressourcer på det specialiserede voksenområde end andre sammenlignelige kommuner. På den baggrund besluttede byrådet i 2015 at gennemføre en analyse af det specialiserede voksenområde frem mod budgetlægningen for 2017. Formålet med analysen var at få overblik over aktiviteterne og udfordringerne på området, at vurdere områdets budget samt at identificere områder, hvor der kunne realiseres konkrete effektiviseringer og gennemføres besparelser. I analysen er der fokus på den rehabiliterende indsats, snitflader til andre områder og overgangssager, muligheden for konkurrenceudsættelse af udvalgte ydelser samt brug af egne pladser. Blandt andet med afsæt i denne analyse blev der i 2016 truffet politisk beslutning om iværksættelse af en handleplan for området med henblik på at håndtere forventet merforbrug i 2016 samt overslagsårene.

Budgetanalyse af det specialiserede voksenområde (Svendborg)

I forbindelse med budgetlægningen for 2017 i Svendborg Kommune blev det politisk besluttet at udtage en række serviceområder til benchmarkinganalyse, herunder det specialiserede voksenområde. Analysen er udelukkende baseret på økonomiske data. Baseline for analysen er det gennemsnitlige udgiftsniveau for kommunerne i Region Syddanmark. På den baggrund er der beregnet økonomiske potentialer for voksenområdet samlet set og for delområder. I analysen gives der desuden mulige forklaringer på, hvorfor kommunens udgiftsniveau er højere end regionsgennemsnittet.

Deltagerkommunerne gør kun i begrænset omfang brug af *intern* benchmarking, eksempelvis af egne udførerenheder eller sagsbehandlere. Der er dog enkelte eksempler herpå, herunder sammenligning af sygefravær mellem underafdelinger (Haderslev Kommune, jf. boks 7.6) og sammenligning af belægningsprocenter for bo- og dagtilbud (Gladsaxe Kommuner, Ikast-Brande m.fl.). Deltagerkommunerne peger i den forbindelse på, at en væsentlig udfordring i relation til intern benchmarking er at finde enheder (fx botilbud), som er tilpas ensartede i deres målgruppe, struktur og indsatser til, at en sammenligning giver mening.

Benchmarking med andre kommuner

Alle syv deltagerkommuner har erfaringer med eksterne benchmarkinganalyser på det specialiserede voksenområde. I de fleste tilfælde er der primært tale om nøgletalssammenligninger af udgifter og eventuelt aktiviteter. I den forbindelse er fire deltagerkommuner – Gladsaxe, Hillerød, Holstebro og Ikast-Brande – med i et formaliseret samarbejde om tværkommunal sammenligning af nøgletal, mens de øvrige deltagerkommuner deltager mere ad hoc i benchmarking med andre kommuner.

Boks 7.8 indeholder eksempler på nøgletalssammenligninger mellem kommuner, som deltagerkommunerne har stået for eller medvirket i. Deltagerkommunerne har generelt erfaring for, at der typisk er væsentlige udfordringer forbundet med nøgletalssammenligninger på tværs af kommuner. Ifølge kommunerne skyldes det blandt andet variationer i kommunernes dataregistrering og -afgrænsning samt problemer med datakvaliteten. En økonomikonsulent udtrykker det eksempelvis således:

Der er en tendens til, at politikerne godt vil sammenligne os med X Kommune, fordi vi er naboer, men vi ligner ikke hinanden ret meget. I hvert fald ikke på dette område. Så hver gang vi skulle lave benchmark, blev det meget kompliceret med at lægge til og trække fra og tage højde for ting, så vi har ikke kunnet bruge resultaterne til vildt meget, og de har været med så mange forbehold, så man har ikke kunnet sige noget.

Deltagerkommunerne peger desuden på, at det er særligt vanskeligt på det specialiserede voksenområde at korrigere data for forskelle i borgernes socioøkonomiske og sundhedsmæssige sammensætning, hvilket yderligere vanskeliggør sammenligning af tal på tværs af kommuner.

Boks 7.8 Eksempler på eksterne benchmarkinganalyser – Gladsaxe, Haderslev, Hillerød, Ikast-Brande Kommuner

Nøgletalsanalyse på voksenområdet (Haderslev)

Haderslev Kommune deltog i 2015, 2016 og 2017 sammen med fire sammenligningskommuner i en nøgletalsanalyse af det specialiserede voksenområde. Sammenligningskommunerne blev udvalgt på baggrund af kommunernes udgiftsbehov og beskatningsgrundlag samt demografi og serviceniveau. Formålet med analysen var identificere eventuelle grundlæggende forskelle mellem de deltagende sammenligningskommuner i relation til udgiftsniveau og modtagerandele. Analysen blev gennemført af et konsulentfirma. I analysen blev der set nærmere på udvalgte paragrafområder inden for voksenområdet, herunder botilbuds- og bostøtteområdet. Ligeledes blev der set særskilt på henholdsvis psykiatri- og handicapområdet.

Ballerup Benchmark (Gladsaxe og Hillerød)

Siden 2008 har kommunerne i Region Hovedstaden haft mulighed for at deltage i en benchmarkingundersøgelse på psykiatri- og handicapområdet – også kendt som 'Ballerup Benchmark'. I undersøgelsen bliver enhedsudgifter og modtagerandele for en række servicelovsparagraffer sammenlignet på tværs af regionens kommuner. Undersøgelsen gennemføres på baggrund af data indsamlet i de deltagende kommuner. Den seneste undersøgelse er gennemført for regnskabsår 2017.

Boks 7.8 Eksempler på eksterne benchmarkinganalyser – Gladsaxe, Haderslev, Hillerød, Ikast-Brande Kommuner

Styringspraksis, benchmarking og vidensdeling (Ikast-Brande)

Ikast-Brande Kommune har i 2018 sammen med syv andre kommuner deltaget i 'Partnerskab om styring på det specialiserede voksenområde'. Formålet med partnerskabet har været at udvikle hver partnerskabskommunes styringspraksis på området med udgangspunkt i kommunernes erfaringer og øvrig viden. Som led i partnerskabet har Ikast-Brande Kommune fået foretaget en screening af styringspraksis på området, fået foretaget en benchmarkinganalyse af udgifter og servicepraksis på området samt deltaget i tre netværksmøder og vidensdelt med andre kommuner om styringen på området. På baggrund af undersøgelsen af kommunens styringspraksis og benchmarkinganalysen er der udarbejdet en rapport med anbefalinger til kommunens udviklingsmuligheder.

Deltagerkommunerne giver også eksempler på benchmarkinganalyser, som er mere kvalitativt betonedede. Eksempelvis har Frederikshavn Kommune været med i en analyse i regi af KKR Nordjylland, hvor der ses nærmere på forskelle og ligheder mellem nordjyske tilbud og sammenlignelige tilbud i andre dele af landet, som fremstår prismæssigt billigere. I den komparative analyse vurderes sammenligningskommunernes serviceniveau og takstniveau. Som et andet eksempel står Gladsaxe Kommune over for igangsætning af en kvalitativ vignetundersøgelse, der har til formål at vurdere forskelle i visitationen af de samme sager på tværs af kommuner.

Endelig gør de enkelte deltagerkommuner brug af sammenlignende styringsnøgletal opgjort på et relativt højt aggregeret niveau fra diverse nøgletalssystemer såsom FLIS og ECO Nøgletal. Sådanne sammenlignende nøgletal anvendes ofte i budgetlægningsfasen, mens styringsinformation fra benchmarking i regi af nøgletalssamarbejder eller lignende typisk anvendes i et udviklings- og læringsperspektiv.

7.3.2 Vurdering

Deltagerkommunernes praksis peger på, at 'anden styringsinformation' i form af enkeltstående analyser i egen kommune kan fungere som et vigtigt supplement til de løbende producerede styringsnøgletal på voksenområdet. På den baggrund vurderer VIVE, at kommunerne med fordel kan bruge sådanne analyser til yderligere at oplyse beslutningsgrundlaget for økonomistyring af området efter behovet i den konkrete situation.

Desuden har deltagerkommunerne erfaring for, at det er forbundet med vanskeligheder at foretage valid ekstern benchmarking, herunder især nøgletalssammenligninger på tværs af kommuner. Vanskelighederne knytter sig blandt andet til datakvaliteten på området, forskellig afgrænsnings- og registreringspraksis i kommunerne samt problemer med at korrigere for forskelle i borgersammensætning. På trods heraf giver deltagerkommunerne udtryk for, at der er et økonomistyringsmæssigt potentiale i at sammenligne sig med andre kommuner, hvis sammenligningen vel at mærke er retvisende. VIVE vurderer på den baggrund, at kommunerne med fordel kan overveje, hvordan man kan forbedre mulighederne for sammenligning på tværs af kommuner. I forhold til nøgletalssammenligninger kan man fx foretage validering af egne data i samspil mellem økonomikonsulenter og sagsbehandlere. I forhold til mere kvalitative sammenligninger kan man fx gøre brug af netværk og erfaringsudveksling (som i Ikast-Brande Kommune) og sammenligning af ensartede enheder eller målgrupper (som i Frederikshavn Kommune).

Litteratur

Dalsgaard, Camilla T. (2014): *"Botilbud – stadig en handelsvare? Kommunernes køb og salg af botilbudspladser 2010-2012"*. København: KORA.

Houlberg, Kurt et al. (2018): *"ECO Nøgletal. Teknisk vejledning 2018"*. København: VIVE.

Høybye-Mortensen, M. & P. Ejbye-Ernst (2015): *"Digitalisering og ledelsesinformation på handi-capområdet. Et studie af 11 kommuner"*. København: KORA.

KL (2009): *"Styringsudfordringer og –anbefalinger. Det Fælleskommunale Kvalitetsprojekt"*. København: KL.

KL (2016): *"Effektiv drift af social tilbud – et inspirationskatalog"*. København: KL.

KL (2017): *"Veje til en mere effektiv drift af botilbud"*. København: KL.

KL, Børne- og Socialministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet & Finansministeriet (2017): *"Styring af det specialiserede voksenområde – Værktøjer og cases"*. København: KL, Børne- og Socialministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet & Finansministeriet, København.

Kjærgaard, M.; B. Panduro, E. Nørgaard, K. Houlberg & N.J.M. Pedersen (2017): *"Kommunernes økonomistyring 2016. En afdækning af kommunernes økonomiske resultater og økonomistyringspraksis"*. København: KORA.

Kjærgaard, M.; C.T. Dalsgaard, B. Panduro & K. Lemvigh (2018): *"Økonomistyring af tværgående løsninger. Inspiration til kommunernes økonomistyring af tværgående løsninger målrettet udsatte familier"*. København: VIVE.

Krahn, S.K.J. & K. Lemvigh (2017): *"Køb og salg af pladser på det specialiserede socialområde – En analyse af kommunerne i Region Sjælland, 2014-2015"*. København: KORA.

Nørgaard, E.; M.S. Kollin, B. Panduro, H.S. Kloppenborg & M B. Hansen (2018a): *"Inspiration til økonomisk og faglig styring på det specialiserede børn og unge-område"*. København: VIVE.

Nørgaard, E.; M.S. Kollin & B. Panduro (2018b): *"Specialundervisning på folkeskoleområdet. Inspiration til den økonomiske styring"*. København: VIVE.

Bilag 1 Uddybende om analysedesign, metode og data

I det følgende uddybes først analysens genstandsfelt, hvorefter der gøres rede for udvælgelsen af kommuner til deltagelse i analysen. Endelig beskrives analysens datagrundlag og metode.

Analysens genstandsfelt

Det specialiserede voksenområde

Det specialiserede voksenområde omfatter både socialt udsatte voksne og voksne med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse. Området omfatter servicelovens afsnit V Voksne, kapitel 14-20, §§ 79-111, samt dele af afsnit VI Hjælpe midler mv., kapitel 21-23, §§ 112-122. Den servicelovs- og kontoplanmæssige afgrænsning af voksenområdet fremgår af Bilagstabel 1.

I Bilagstabel 1 er det markeret, hvilke tilbud og ydelser der fokuseres på i denne analyse. Fokuseringen er fastlagt ud fra en indledende rundringning til fem kommuner, hvor de pegede på botilbud og bostøtte som de økonomisk tungeste og mest økonomistyringsmæssigt udfordrede delområder. I løbet af kortlægningen faldt det naturligt også i et vist omfang at inkludere forebyggende gruppebaseret støtte og dagtilbud som to 'mindre indgribende' indsatser til borgere med lettere støttebehov.

Bilagstabel 1 Servicelovs- og kontoplanmæssig afgrænsning af det specialiserede voksenområde

Fokus	Ydelsestype	Servicelov	Kontoplan
Primært fokus for analysen	Midlertidige botilbud	§ 107	5.38.52
	Længerevarende botilbud	§ 108	5.38.50
	Støtte i botilbudslignende tilbud	§§ 83-86 (og almenboliglovens § 105 mv.)	5.38.51
	Socialpædagogisk støtte i eget hjem	§ 85	5.38.39 grp. 003-005
Sekundært fokus for analysen	Forebyggende gruppebaseret hjælp m.fl.	§82a-c	5.38.39 grp. 011-015
	Beskyttet beskæftigelse	§ 103	5.38.58
	Aktivitets- og samværstilbud	§ 104	5.38.59
	Personlig og praktisk hjælp mv.	§ 83	5.38.38
	Tilskud til hjælp, som modtageren selv antager	§ 95	5.38.39 grp. 001
	Borgerstyret personlig assistance	§ 96	5.38.39 grp. 002
	Ledsageordning, kontaktperson mv.	§§ 97-99	5.38.53
Ikke fokus for analysen	Hjælpe midler mv.	§§ 112-114 samt §§ 116-117	5.38.41
	Merudgifter	§ 100	5.57.72 grp. 010
	Stofmisbrugsbehandling	§ 101 (og sundhedslovens § 142)	5.38.45
	Alkoholmisbrugsbehandling	(sundhedslovens § 141)	5.38.44
	Kvindekrisecentre	§ 109	5.38.42 grp. 002
	Forsorgshjem og herberger	§ 110	5.38.42 grp. 001

Note: Den viste kontoplan er for 2018.

Kilde: Budget- og regnskabssystem for kommuner, Økonomi- og Indenrigsministeriet 2018.

Det skal bemærkes, at ovenstående afgrænsning af det specialiserede voksenområde udgør den generelle afgrænsning og ramme for analysen. Afgrænsningen er ikke udtryk for, at der er analyseret og afrapporteret resultater systematisk i forhold til de enkelte paragraffer og konti. Der er dog i analysen fokus på økonomistyringsmæssige forskelle mellem især botilbuds- og bostøtteområdet.

Det bemærkes, at der i analysen er fokus på myndighedsfunktionen, som er "forbrugets kilde" på det specialiserede voksenområde. Der fokuseres derimod i mindre grad på den konkrete drift af de decentrale enheder på området. Det vil sige, at analysen kigger på de styringsmæssige rammer for de decentrale enheder, herunder bestiller-udfører-relationen, men ikke på effektiv institutionsdrift²⁹.

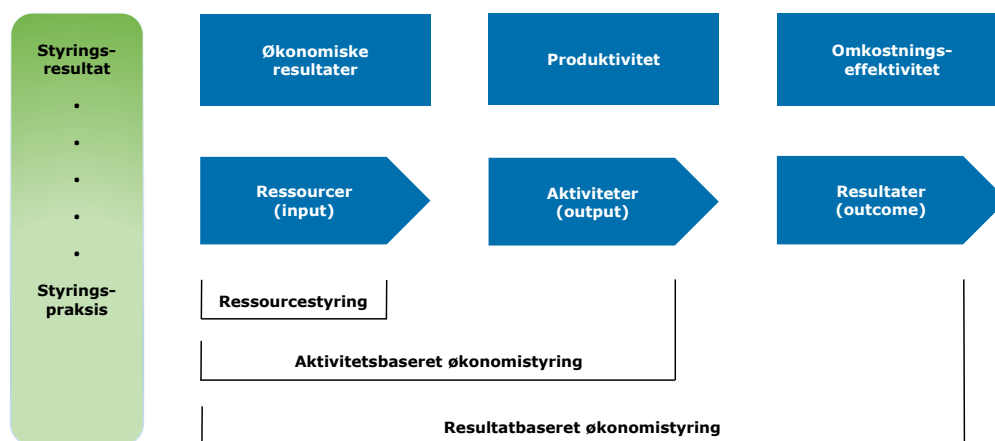
Økonomistyring

Analysen tager afsæt i en bred tilgang til økonomistyring. Kommunal økonomistyring kan defineres i tre dimensioner:

- ressourcestyring (økonomiske resultater)
- aktivitetsbaseret økonomistyring (produktivitet)
- resultatbaseret økonomistyring (omkostningseffektivitet).

Ressourcestyring knytter sig til inputsiden af den kommunale produktionsproces og har budgetbalance, udgiftsstyring og finansiel styring som væsentligt genstandsfelt. Aktivitetsbaseret økonomistyring relaterer sig til forholdet mellem input og output, dvs. udgifter og aktiviteter, og vedrører hermed kommunens produktivitet. Resultatbaseret økonomistyring beskriver forholdet mellem input og outcome og er altså et spørgsmål om, hvor gode resultater der opnås for et givet budget. De tre dimensioner fremgår af Bilagsfigur 1.

Bilagsfigur 1 Økonomistyringsdimensioner



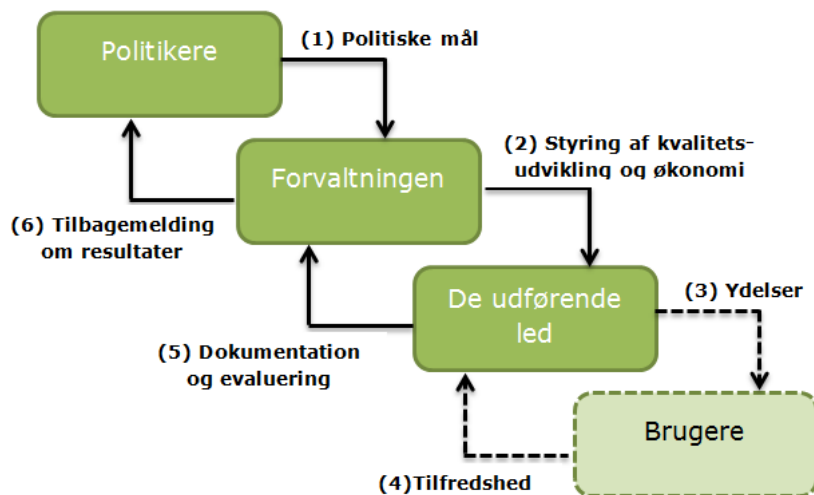
Den kommunale styringskæde

I analysen tages der endvidere afsæt i den kommunale styringskæde, som er illustreret i Bilagsfigur 2. Udgangspunktet i den kommunale styringskæde er, at de politiske mål via forvaltningen omsættes til ydelser på det udførende niveau, fx af leder og medarbejdere på decentrale tilbud. Endvidere foretages der en tilbagemelding til politikerne om resultaterne af de kommunale aktiviteter. Det skal påpeges, at "brugerne" og sammenhæng nr. 3 og 4 ikke er inddraget i analysen, og derfor er markeret med en anden farve i Bilagsfigur 2. Herudover skal det påpeges, at politikere ikke er inddraget

²⁹ For inspiration til effektiv institutionsdrift se fx KL (2016) "Effektiv drift af social tilbud – et inspirationskatalog"; KL (2017) "Veje til en mere effektiv drift af botilbud".

direkte som informanter i analysen. Sammenhæng nr. 1 og 6 er dog søgt belyst ved hjælp af interviewene med repræsentanterne fra forvaltningen.

Bilagsfigur 2 Den kommunale styringskæde



Kilde: KL; "Styringsudfordringer og -anbefalinger" (2009). Tilrettet af VIVE.

Udgangspunktet i den kommunale styringskæde sikrer, at analysen har fokus på, hvordan økonomistyringen kan understøtte den politiske styring. Derudover sikrer det, at der er fokus på både de retningsgivende og de opfølgende og korrigerende elementer i styringen. Endelig sikrer det, at de relevante organisatoriske niveauer i den kommunale styring inddrages, og at der er blik for sammenhængene i styringskæden i analyserne.

Dataindsamlingen og analysen har taget udgangspunkt i følgende temaer:

- Økonomistyringsprincipper, herunder styring af myndighed og udførere
- Budgetlægning og styringsforudsætninger
- Budgetopfølgning og regnskabsprognoser
- Økonomistyringskultur
- Styringsinformation og styringsnøgletal.

Disse temaer er blandt andet udvalgt og kvalificeret på baggrund af en foranalyse, hvor fem udvalgte kommuner har vurderet, hvad de væsentligste økonomistyringsudfordringer er på området.

Der er i analysen fokus på både deltagerkommunernes formelle retningslinjer og principper samt deres reelle implementering heraf.

Valg af deltagerkommuner

Analysen er tilrettelagt som en kvalitativ analyse i syv kommuner, heraf fem kommuner med 'god økonomistyring' og to referencekommuner, jf. nedenfor. Fordelingen bygger på, at det er en del af undersøgelsens formål at komme med eksempler på god økonomistyringspraksis. Derfor er der blandt deltagerkommunerne en overvægt af kommuner med 'god økonomistyring'.

De syv deltagerkommuner er valgt på baggrund af en udvælgelsesproces i to trin. I første trin er der ud fra registerdata udvalgt en bruttotrup på ti kommuner med god økonomistyring og fire referencekommuner. I andet trin er der foretaget en screeningsproces, hvor bruttotruppen blev indsnævret yderligere til fem deltagerkommuner med god økonomistyring og to referencekommuner.

Fra 98 kommuner til 10 + 4 bruttokommuner

De ti bruttokommuner med god økonomistyring er primært valgt ud fra, at de har relativt gode økonomistyringsresultater defineret som budgetoverholdelse og budgetpræcision³⁰. Budgetoverholdelse måler kommunernes evne til ikke at bruge flere penge end besluttet i budgettet, mens budgetpræcision måler kommunernes evne til at ramme budgettet, således at de hverken bruger flere eller færre penge end budgetteret.

Derudover er der udvalgt en bruttogruppe på fire referencekommuner. Det primære kriterium for udvælgelse af disse fire kommuner er, at de *ikke* har udvist god økonomistyring på det specialiserede voksenområde, her defineret som budgetoverskridelser. Disse kommuner har således haft en tendens til at bruge flere penge end besluttet i budgettet.

Som en indikation for, at kommunerne administrerer inden for gældende retspraksis, er der ved valg af bruttokommuner taget højde for kommunernes omgørelsesfrekvens i Ankestyrelsen. De øvrige kriterier for valg af bruttokommuner fremgår af Bilagsboks 1.

Bilagsboks 1: Oversigt over kriterier for udvælgelse af de ti bruttokommuner

Primært udvælgelseskriterium:

- God udgiftsstyring, forstået som budgetoverholdelse og budgetpræcision.

Outliers fravælges i forhold til:

- Omgørelsesfrekvens i Ankestyrelsen
- Det samlede udgiftsniveau til det specialiserede voksenområde
- Kommunernes socioøkonomiske karakteristika
- Kommunestørrelse.

Variation i forhold til:

- Om kommunen køber hhv. sælger meget
- Geografi.

Fra 14 bruttokommuner til syv deltagerkommuner

Der er gennemført et telefonisk screeningsinterview med de 14 bruttokommuner. På den baggrund er der udvalgt syv deltagerkommuner. Formålet med screeningsprocessen var at sikre tilstrækkelig variation i deltagerkommunernes styringspraksis, og at deltagerkommunerne ville investere den nødvendige tid i analysen.

³⁰ Det er nødvendigt at afgrænse det specialiserede voksenområde ud fra den gældende kontoplan. Området afgrænses på følgende vis, jf. den kommunale kontoplan: 5.32.33 grp. 004, 200 og 999 (socialpædagogisk støtte), 5.32.32 grp. 002 (tilskud til personlig og praktisk hjælp, som modtageren selv antager), 5.32.32 grp. 003 (borgerstyret personlig assistance), 5.32.35 grp. 001, 002, 003, 004, 008 og 091 samt 5.35.40 (hjælpebidler), 5.38.42 (forsorgshjem og herberger samt kvindekrisecentre), 5.38.53 (kontaktperson og ledsageordninger), 5.57.72 grp. 010 (merudgifter), 5.38.44 (alkoholbehandling), 5.38.45 (stofmisbrugsbehandling), 5.38.50 (længerevarende botilbud), 5.38.52 (midlertidige botilbud), 5.38.58 (beskyttet beskæftigelse), 5.38.59 (aktivitets- og samværstilbud).

Screeningsprocessen blev gennemført som et enkelt telefoninterview pr. kommune med fagchefen på voksenområdet (handicap- og psykiatrichef, socialchef, centerchef mv.). I telefoninterviewet blev bruttokommunernes overordnede styringspraksis afdækket. Screeningsmaterialet blev kondenseret i tabelform og præsenteret for styregruppen, som valgte de syv deltagerkommuner på baggrund af et oplæg fra VIVE.

Deltagerkommunerne er præsenteret ved udvalgte indikatorer i Bilagstabel 2, 3 og 4.

Bilagstabel 2 Budgetniveau for deltagerkommunerne, 2014-2017 (2017-priser)

Kommune	Budget 2014 (kr. pr. 18-64-årig)	Budget 2015 (kr. pr. 18-64-årig)	Budget 2016 (kr. pr. 18-64-årig)	Budget 2017 (kr. pr. 18-64-årig)
Frederikshavn	9.486	9.977	10.127	10.402
Gladsaxe	7.187	7.023	6.934	6.592
Haderslev	9.090	8.691	8.287	8.097
Hillerød	7.035	7.354	6.917	7.323
Holstebro	7.821	8.218	8.206	8.072
Ikast-Brande	7.789	7.808	7.824	7.594
Svendborg	8.417	8.674	8.770	9.080
Hele landet	8.002	8.155	8.041	8.116

Note: Konti, som indgår i beregningen af budgetniveauet, fremgår af fodnote 30.

Bilagstabel 3 Forventet udgiftsbehov, købs- og salgstal, ankesagsstatistik, indbyggertal samt geografisk placering for de syv deltagerkommuner

Kommune	Forventet ud- giftsbehov 2015 (kr. pr. 18-64-årig), indeks	Købsandele, 2015	Salgsindtæg- ter pr. 18-64- årig, 2015	Andel æn- drede eller hjemviste sa- ger (Ankesty- relsen), 2016	Antal 18-64- årige, 2017	Region
Frederikshavn	106	41 %	1.038	30 %	34.404	Nordjylland
Gladsaxe	111	66 %	3.915	34 %	42.271	Hovedstaden
Haderslev	107	49 %	627	30 %	32.635	Syddanmark
Hillerød	105	53 %	2.662	38 %	29.511	Hovedstaden
Holstebro	104	42 %	4.866	33 %	34.143	Midtjylland
Ikast-Brande	103	39 %	3.364	33 %	23.806	Midtjylland
Svendborg	111	58 %	2.869	22 %	33.979	Syddanmark
Hele landet	107	65 %	1.718	32 %	35.565	-

Note: Forventet udgiftsbehov i 2015 er beregnet ud fra ECO Nøgletal. Forklaringskraften i analysen af udgiftsbehovet er 29 % og dermed relativt lav i forhold til andre store udgiftsområder i kommunerne, jf. Houlberg et.al. (2018), s. 31.

Købsandele udtrykker den andel af de samlede nettodriftsudgifter til botilbudspladser til voksne (midlertidige og længerevarende botilbud samt botilbudslignende tilbud), der er brugt til at betale for eksterne køb hos andre kommuner, regioner eller private leverandører. Salgsindtægter er indtægter fra salg af botilbudspladser til andre kommuner. Opgørelsesmetoden er beskrevet nærmere i Krahn, S.K.J. & Lemvig, K. (2017), s. 9-10.

Bilagstabel 4 Antal brugere af og brugerandele for midlertidige og længerevarende botilbud, botilbudslignende tilbud samt bostøtte for de syv deltagerkommuner, 2017

Kommune		Midlertidige botilbud	Længerevarende botilbud	Botilbudslignende tilbud	Bostøtte
Frederikshavn	Antal brugere	94	28	274	534
	Brugerandel	27	8	80	155
Gladsaxe*	Antal brugere	162		88	296
	Brugerandel	38		21	70
Haderslev	Antal brugere	31	29	220	487
	Brugerandel	9	9	67	149
Hillerød	Antal brugere	96	48	73	569
	Brugerandel	33	16	25	193
Holstebro**	Antal brugere	97	28	138	462
	Brugerandel	28	8	40	135
Ikast-Brande	Antal brugere	51	37	170	294
	Brugerandel	21	16	71	123
Svendborg	Antal brugere	48	74	184	432
	Brugerandel	14	22	54	127

Note: * I Gladsaxe Kommune omfatter antal brugere kun de 18-65-årige, mens bostøtte er inkl. ekstra § 85-støtte. Antal brugere er opgjort som antal CPR-numre (** i Holstebro Kommune dog opgjort som antal helårspersoner). Brugerandel udtrykker antal brugere pr. 10.000 18-64-årige indbyggere.

Kilde: Oplysninger fra deltagerkommunerne, december 2018.

Vurderingskriterier

VIVE har anvendt tre generelle vurderingskriterier for udarbejdelse af anbefalinger på baggrund af deltagerkommunernes styringspraksis. De generelle vurderingskriterier fremgår af boksen nedenfor.

Generelle vurderingskriterier for anbefalingerne

- Kommunernes praksis på det specialiserede voksenområde understøtter ressourcestyringen, herunder realistisk budgettering, systematisk budgetopfølgning og præcise prognoser for forventet regnskab.
- Kommunernes praksis på det specialiserede voksenområde understøtter aktivitetsbaseret og resultatbaseret økonomistyring.
- Kommunernes praksis på det specialiserede voksenområde understøtter, at der er sammenhæng og gennemsigtighed i den kommunale styringskæde.

Vurderingskriterierne anvendes som udgangspunkt således, at hvis en given praksis i de to referencetommuner er i strid med vurderingskriterierne og praksis i de fem øvrige kommuner er i overensstemmelse med vurderingskriterierne, kan denne praksis anvendes som generel anbefaling.

Herudover kan det forekomme, at nogle af deltagerkommunerne anvender én praksis og de andre deltagerkommuner anvender en anden praksis, på tværs af referencetommuner og øvrige deltagerkommuner. I de tilfælde er det den praksis, som er bedst i overensstemmelse med vurderingskriterierne, som kan lægges til grund for en anbefaling i analysen. Hvis alle syv deltagerkommuner

anvender en praksis, der er i overensstemmelse med vurderingskriterierne, kan denne praksis således lægges til grund for en anbefaling.

I mange tilfælde vil også referencekommunerne på tidspunktet for dataindsamlingen være overgået til at følge den samme praksis som de øvrige deltagerkommuner. Her er det så vidt muligt undersøgt, om referencekommunerne tidligere har haft en anden praksis, og om de øvrige kommuner har haft den pågældende praksis i længere tid. Det har dog ikke kunnet undersøges fuldt dækkende for alle temaer og undertemaer i undersøgelsen.

Datagrundlag og analyser

Datagrundlaget for analysen består af dokumenter fra deltagerkommunerne, en kortlægningsworkshop og ét kommunebesøg i hver af deltagerkommunerne med interview. Nedenfor beskrives indholdet af de tre datakilder, og hvordan de bidrager til analysen.

Dokumenter og dokumentanalyser

Deltagerkommunerne har sendt eksisterende, væsentlige styringsdokumenter på voksenområdet til VIVE. De dokumenter, som deltagerkommunerne som udgangspunkt blev bedt om at sende til VIVE, fremgår af Bilagstabel 5.

Bilagstabel 5 Oversigt over dokumenter i analysen

Analysetema	Dokumenter
Økonomistyringsprincipper	<ul style="list-style-type: none">• Økonomistyringsmodellerne på det specialiserede voksenområde• Økonomistyringsprincipper• Visitationsprocedurer mv.
Budgettering	<ul style="list-style-type: none">• Budget 2016, 2017 og 2018• Regnskab 2016 og 2017• Budgettildelingsmodel for udførende enheder
Budgetopfølgning og prognoser	<ul style="list-style-type: none">• Prognoser for udviklingen i økonomi og aktiviteter• Budgetopfølgningerne i 2016, 2017 og 2018 til politisk behandling med bilag• Øvrige opfølgninger på økonomien i 2016, 2017 og 2018 fremsendt til politikere, direktion eller chefniveau
Styringsinformation	<ul style="list-style-type: none">• Udarbejdet styringsinformation i 2016, 2017 og 2018, fx nøgletal for faglige indsatser og resultater, økonomi og administration
Øvrigt	<ul style="list-style-type: none">• Den faglige strategi for styring og udvikling af det specialiserede voksenområde• Organisationsplan

Dokumenterne har dannet grundlag for at forberede de enkelte kommunebesøg og sikre størst muligt udbytte af interviewene i forbindelse med kommunebesøgene. Derudover er der foretaget analyse af udvalgte dokumenter for at afdække deltagerkommunernes formelle styringspraksis i form af nedskrevne principper og retningslinjer.

Kortlægningsworkshop

Der er afholdt en kortlægningsworkshop med det formål at give deltagerkommunerne og VIVE overblik over kommunernes styringspraksis. Kortlægningsworkshoppen var med til at sikre, at de væsentlige forskelle og ligheder mellem deltagerkommunernes styringspraksis blev afdækket. Oplysningerne fra kortlægningsworkshoppen blev sammen med dokumentanalyserne brugt til at kvalificere interviewguiden til og forberedelsen af interviewene ved de efterfølgende kommunebesøg. På

workshoppen deltog typisk fagchefer og økonomikonsulenter tilknyttet området. Det blev afholdt en workshop i Aarhus med tre deltagerkommuner og én i København med fire deltagerkommuner.

Kommunebesøg med interview

Der er ved et kommunebesøg i hver af de syv deltagerkommuner gennemført interview med økonomichefen, økonomikonsulenter tilknyttet voksenområdet, fagchefen, myndighedslederen og ledere for udførende enheder. I nogle tilfælde har der deltaget sagsbehandlere eller teamledere ved interview med myndighedslederen.

Interviewene er gennemført som individuelle interview eller gruppeinterview. Der er i alt gennemført interview med 69 repræsentanter fra de syv deltagerkommuner. Bilagstabel 6 viser fordelingen af interviewpersoner i deltagerkommunerne.

Bilagstabel 6 Interviewpersoner i de syv deltagerkommuner

Kommune	Økonomichef	Økonomikonsulenter	Fagchef	Myndighedsleder og teamledere, fagspecialister eller sagsbehandlere	Ledere for udførende enheder	I alt
Frederikshavn	2	2	0	4	4	12
Gladsaxe	1	2	1	3	2	9
Haderslev	1	2	1	1	1	6
Hillerød	1	3	1	4	3	12
Holstebro	2	2	1	1	4	10
Ikast-Brande	1	1	1	2	2	7
Svendborg	2	2	1	2	6	13

Note: Frederikshavn Kommune har en centerstruktur og har dermed ikke en samlet fagchef. Svendborg Kommune har en økonomichef for den centrale økonomifunktion og en chef med ansvar for visse økonomistyringsopgaver decentralt.

Interviewene havde primært til formål at afdække kommunernes reelle implementering af vedtagne retningslinjer og principper. De tog udgangspunkt i en semistruktureret interviewguide. Formålet hermed var at sikre, at alle relevante emner blev berørt, samtidig med at nye perspektiver kunne inddrages. Interviewguiden var til dels tilpasset de forskellige repræsentanter i styringskæden. Eksempelvis blev økonomichefen ikke spurgt om visitationsprocessen, mens spørgsmål om prognostisering af regnskab udgik ved gruppeinterviewene med lederne for de udførende enheder. Variationen i spørgsmålene stillet på tværs af repræsentanterne er dog så lille, at det stadig er meningsfuldt at analysere på tværs af relevante temaer.

Interviewene varede gennemsnitligt en time. Hvis interviewpersonerne var forhindret i at deltage på dagen for kommunebesøgene, blev der gennemført efterfølgende telefoninterview. Dog er der blevet gennemført meget få telefoninterview.

Der blev skrevet referat af alle interviewene, som efterfølgende blev kondenseret i datadisplays.

Vurderingsworkshop

VIVE har faciliteret en vurderingsworkshop med repræsentanter fra alle deltagerkommunerne for på tværs af kommuner at drøfte, kvalificere og udvikle anbefalinger til økonomistyring af voksenområdet. Vurderingsworkshoppen tog udgangspunkt i kommunernes praksiserfaringer og undersøgelsens foreløbige resultater. På workshoppen har kommunerne således aktivt bidraget til at beskrive

og kvalificere anbefalingerne til at videreudvikle økonomistyringen på området. VIVE er dog alene ansvarlig for analysens resultater og anbefalinger.

Kvalitetssikring

VIVE har i denne analyse anvendt sin faste procedure for kvalitetssikring. Kvalitetssikringen af rapporter består af eksterne reviews kombineret med godkendelse af VIVEs ansvarlige forsknings- og analysechef. Endvidere er denne rapport kvalitetssikret ved en høringsrunde i deltagerkommunerne.

**VIDEN I
VELFÆRD**

DET NATIONALE FORSKNINGS-
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD