

KL

MARTS 2018



EFFEKTIV STYRING AF SOCIALE TILBUD TIL BORGERE MED PROGRESSIONS- POTENTIALE

Afrapportering fra SEP-projekt 9

Indhold

1. Baggrund og formål	4
Formål.....	4
Projektets indhold – de tre steps	4
Deltagerkommuner og afvikling af projektet	5
Rapportens formål og indhold	6
2. Data og data-adgang	7
Udvælgelse af data.....	7
Målgruppe for data	8
Dataindsamlingen.....	8
Data-adgang og udfordringer i dataindsamlingen	9
Case: Ny ledelsesinformation gennem videndeling i Horsens	10
Case: Krav til fremadrettet ledelsesinformation i Ringkøbing-Skjern.....	10
Karakteristika ved indsamlet data	10
3. Data-analyse.....	12
Mål og progression, herunder brugen af VUM	12
Opfølgning	17
Case: Mestringsenheden i Horsens	18
Case: Nye tiltag i et investeringsperspektiv i Ringkøbing-Skjern.....	18
Case: Retningslinjer for opfølgningshyppighed i Gentofte	19
Case: Fælles mål og opfølgning på effekt for myndighed og udfører via fælles it-system i Ringkøbing-Skjern.....	21
Pris, og tilpasning af indsats og pris.....	22
Forskelle i visiterede timer og tilbudspriser	22
Case: Økonomisk bevidsthed i visitationen i Ishøj: Normalpriser kontra gennemsnitspriser	25
Kobling mellem faglig og økonomisk udvikling?.....	25
Case: Støttebogstav til VUM i København	27
Case: Progressionsmodellen i Fredericia – et økonomisk incitament til at arbejde rehabiliterende.....	28
4. Konklusioner og anbefalinger	30
Brug af data i styringen på den sociale område	30
Strategisk brug af og fælles viden om opfølgningen	32
Perspektiver videre	33
Koblingsprojektet.....	33
Analyse af køb og salg af sociale ydelser	33
Samarbejde på tværs af socialforvaltning og jobcenter – En plan	33
5. Kontaktpersoner for kommunale erfaringer	35

1. Baggrund og formål

Mange kommuner oplever, at flere borgere efterspørger hjælp og støtte fra kommunen i forbindelse med et handicap eller en psykisk lidelse. Virkeligheden for kommunerne er samtidig, at det er nødvendigt med en stram økonomistyring. Det giver en udfordring for kommunerne at håndtere en større efterspørgsel inden for samme økonomiske ramme.

Samtidig ses en udvikling på socialområdet, hvor fokus på rehabilitering og borgernes egne ressourcer er stadig stærkere. Kommunerne har øget fokus på mulighederne for at løfte borgerne fri af behovet for kommunal hjælp og på, om de ydelser og tilbud, som borgerne modtager, har den ønskede effekt – fx at gøre borgerne mere selvhjulpne.

Et centralt redskab for det rehabiliterende arbejde er mål og opfølgning. Således er kommunerne i dag enige om generelt at sætte mål for indsatsen over for den enkelte borger. Mål og opfølgning på mål er samtidig et bærende element i kommunikationen mellem myndighed og udfører om indsats og borgerens udvikling.

Der vurderes på denne baggrund at være et potentiale ved at styrke den økonomiske opfølgning på borgernes udvikling, sådan at de formodede effekter af den rehabiliterende indsats i højere grad afspejles i omfanget af indsatser.

På den baggrund har KL sat dette projekt om effektiv styring af sociale tilbud til borgere med progressionspotentiale i gang i regi af det fælleskommunale styrings- og effektiviseringsprogram (SEP), som skal understøtte kommunernes arbejde med at sikre en endnu bedre ressourceudnyttelse. Alle kommuner er inviteret til at deltage i projektet, som KL faciliterer og leverer den nødvendige analysekraft til.

Formål

Formålet med projektet er at skabe et grundlag for, at flere kommuner fremadrettet bruger data på det sociale område til at opnå en bedre styring. Projektet skal belyse, hvordan data for borgernes mål, funktionsevnevurderinger i VUM og individomkostninger i højere grad kan kobles i den økonomiske styring. Projektet skal mere konkret undersøge:

1. Hvordan kan data understøtte myndighedsfunktionens visitation og bestilling?
2. Hvordan skal kommunens opfølgning på borgerens udvikling understøtte den økonomiske styring?

Som nævnt i indledningen har det været projektets ambition at undersøge mulighederne for med data at følge borgerens udvikling og at bruge disse data i en styrket økonomisk styring.

Det bemærkes, at fokus for projektet ikke er at skabe forudsætninger for et fælles datagrundlag gennem fx fælles standarder og it-understøttelse. Det skyldes bl.a., at KL på denne bane allerede har igangsat projektet "Fælles Faglige Begreber", som netop skal skabe grundlag for fælles standarder og it-understøttelse på det voksne handicap- og udsatteområde. Hensigten er derimod at undersøge, hvordan de nuværende data kan bruges på en mere systematisk måde i styringen.

Projektets indhold – de tre steps

Som opfølgning på projektets opstartsmøde med de deltagende kommuner i marts 2017 besluttede kommunerne sammen med KL, at projektets arbejde overordnet falder i tre steps, som bygger oven på hinanden:

Step 1 omhandler **data**. Hvilke data er relevante? Hvilke data er tilgængelige i den enkelte kommune – på sagsniveau og på aggregeret niveau?

Projektet skal på den baggrund:

1. Indsamle data fra kommunerne
2. På baggrund af dataindsamlingen lave en beskrivende procesanalyse for at afdække
 - a. adgangen til data,
 - b. udfordringer og løsninger ved dataindsamling, samt udfordringer og gevinster ved at bruge data til ledelsesinformation og i styringen.

Step 2 omhandler **data-analysen**. Hvilke resultater viser analyserne af kommunernes data? Analyserne er centreret om fire temaer:

1. Mål og progression i funktionsevne
2. Opfølgning
3. Pris for en given indsats
4. Tilpasning af indsats og pris

Step 3 omhandler **drøftelser af den økonomiske og faglige styring med afsæt i data-analysens resultater**.

Projektet skal med afsæt i proces- og dataanalyse samt drøftelser i projektgruppen:

2. Komme med anbefalinger til anvendelsen af data i den økonomiske og faglige styring i kommunerne:
 - a. Hvilke data og nøgletal er væsentlige ifm. den økonomiske og faglige styring?
 - b. Hvordan kan aggregerede data bruges som ledelsesinformation?
 - c. Hvordan kan data medvirke til at sikre en tilpasning af ydelsen, hvis der er opnået progression?
 - d. Evt. hvordan kan data via analyse være med til at belyse hvilke indsatser, der virker?
 - e. Hvordan kan data bruges i dialogen mellem myndighed og leverandør?
3. Komme med kommunale eksempler på den faglige og/eller økonomiske tilgang,
 - a. hvor der kan konstateres progression
 - b. hvor der synes at være god styringspraksis

Deltagerkommuner og afvikling af projektet

13 kommuner har deltaget i projektet, som er afviklet gennem tre møder i projektgruppen foruden et afklaringsmøde forud for dataindsamlingen med de ansvarlige for dataindsamlingen i hver kommune. På de tre projektmøder er formål og scope, dataanalyser og styringsperspektiver samt denne rapports analyser, konklusioner og anbefalinger diskuteret med kommunerne, som oftest har været repræsenteret ved ledende medarbejdere på det specialiserede voksenområde.

Følgende 13 kommuner har deltaget i projektet:

- Brøndby
- Ballerup
- Fredericia
- Frederiksberg
- Gentofte
- Hillerød
- Horsens
- Ishøj
- Kolding
- København
- Middelfart
- Ringkøbing-Skjern
- Aabenraa

Kommunerne har bidraget med data og praksisbaserede perspektiver og løsninger, mens KL har stået for dataanalyser og faciliteret projektmøderne.

Rapportens formål og indhold

Nærværende rapport har et dobbelt formål. For det første skal rapporten fungere som dokumentation for projektets analyser og resultater for deltagerkommunerne og KL. Hensigten hermed er, at parterne har et klart og fælles grundlag for det videre arbejde med at forbedre styringen på den sociale område.

For det andet skal rapporten fungere som grundlag for videndeling med de øvrige 85 kommuner, sådan at disse tilsvarende kan drage nytte af projektets analyser og resultater. Med afsæt i rapporten vil KL således arbejde for at udbrede projektets resultater og anbefalinger blandt kommunerne.

Rapporten består af to hovedafsnit, som redegør for projektets data og dataadgang (afsnit 2) henholdsvis analyserne af de indberettede data (afsnit 3). I afsnit 4 samles analyser og drøftelser til projektets konklusioner og anbefalinger.

2. Data og data-adgang

Projektet har haft både et direkte og et indirekte mål ift. indsamling af data. Data har først og fremmest haft til formål at gøre projektet i stand til via analyse at belyse og besvare projektets formål og analysespørgsmål. Samtidig har indsamlingen af data haft det mere indirekte formål at kaste lys over, hvilke data der umiddelbart er tilgængelige og i hvilken form – på borgerniveau og aggregeret niveau – i kommunerne.

Udvælgelse af data

Tre fokuspunkter har dannet afsæt for projektgruppens valg af data, der skulle indsamles i projektet:

- Hvilke data er relevante for styringen af det sociale område generelt, når fokus er på progression og økonomi?
- Hvilke data er relevante ift. projektets analyseområder og –spørgsmål?
- Hvilke data er tilgængelige i en ensartet form på tværs af kommuner?

Projektet gennemførte en indledende undersøgelse af kommunernes datatilgængelighed som et kort spørgeskema. Dette dannede bl.a. baggrund for, at projektgruppen valgte at indsamle data for, om kommunen har sat målsætninger for borgerens udvikling, hvilken type mål der i givet fald er tale om (udviklende /vedligeholdende), og om disse mål er opfyldt ved opfølgningen. Baggrunden herfor

Boks 2.1: Udvalgte data i SEP-projekt – indsamlet i deltagende kommuner

Stam-data for hver sag	Data ved hver registrering
<ul style="list-style-type: none"> • Borgerens cpr.nr (viser køn og alder) • Borgerens navn (aht. sagsbehandlers indberetning) • Er borgerens sag afsluttet? • Eventuel afslutningsdato • Årsag til afslutning af sag • Målgruppe (problemstilling) 	<ul style="list-style-type: none"> • Dato for registrering • Er første registrering den indledende visitation eller en opfølgning på tidligere visitation? / Antal måneder siden seneste registrering • Initiativtager til visitation/opfølgning <p>Data vedr. ydelse</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvilken ydelse får borgeren? §85 eller §107? • Leverandør af tilbud • Dagspris for §107-tilbud (kr.) • Antal timer §85-støtte om måneden (individuel støtte) • Antal timer §85-støtte om måneden (i gruppe) <p>Data vedr. mål, opfølgning og progression</p> <ul style="list-style-type: none"> • Funktionsevnevurdering (samlet VUM-score) • Er der sat målsætninger for borgerens udvikling fremover? (Ja/nej) • Er målsætning om borgerens udvikling sat ved tidligere opfølgning/visitation nu opfyldt? • Hvilken type målsætning er der sat for borgerens udvikling/ fremtidige funktionsevne? (forbedring /status quo /begrænset forværring) • VUM-mål for borgerens udvikling/fremtidige funktionsevne • Dato for forventet målopfyldelse <p>Data vedr. yderligere ydelser</p> <ul style="list-style-type: none"> • Samtidige ydelser (efter SEL eller ABL) • Dagspris for samtidige ydelser • Forsørgelsesgrundlag • Beskæftigelsesrettet indsats

var, at kommunerne i stor udstrækning sætter og følger op på borgerspecifikke mål, og at tværkommunale data for borgerens udvikling aktuelt må tage afsæt i disse borgerspecifikke mål. Samtidig blev det klart, at de efterspurgte data i stort omfang ville skulle trækkes manuelt ud af fagsystemer.

I boks 2.1 fremgår hvilke data, projektet har indsamlet.

Målgruppe for data

Med afsæt i projektets formål har det bærende hensyn for at afgrænse målgruppen for borgere i dataindsamlingen været, at målgruppen skulle være kendetegnet ved en vis sandsynlighed for progression i udviklingen. Med andre ord borgere, som med en vis sandsynlighed kan tænkes at blive mere selvhjulpne gennem en målrettet kommunal indsats for dette.

Målgruppen for dataindsamlingen blev på den baggrund afgrænset til modtagere af §85 tilbud (socialpædagogisk bistand) i eget hjem samt modtagere af §107 tilbud (midlertidig bolig). Det er valgt at afgrænse på ydelse frem for på borgerens problematik (fx depression) for at kunne undersøge, om der er forskelle i pris, udvikling, problematikker (også kaldet målgrupper) eller andet borgerne imellem. Det blev desuden valgt ikke at afgrænse målgruppen aldersmæssigt, bl.a. for at det kunne indgå i analysen, om alder har betydning for udvikling og tildeling af ydelser.

Samtidig var der i projektgruppen enighed om, at kommunerne skulle søge at indberette data for sager, hvor de som minimum kunne indberette to registreringer målt over tid. Dette med afsæt i ønsket om at analysere på udviklingen fra 1. registrering til 2. registrering.

Projektgruppen aftalte, at eneste yderligere udvælgelseskriterium skulle være, at sagerne gerne måtte være så nye som muligt. Der blev dog ikke sat en eksakt tidligste startdato, dels idet nogle af de relevante borgere vil have været i et kommunalt tilbud i årevis, dels fordi det er forskelligt kommunerne imellem, hvornår denne dato kunne sættes, for at kommunen stadig ville have sager nok at indberette.

Heri ligger også, at der i projektet blev lagt vægt på, at kommunerne inden for disse kriterier valgte sagerne helt tilfældigt ud. Det har dog efterfølgende kunnet konstateres, at det ikke for alle kommuner er lykkedes at udvælge sagerne helt tilfældigt. Nogle kommuner har fx ladet sagsbehandlere udvælge sagerne, hvor sagsbehandlernes præferencer kan have givet bias i udvælgelsen. Derfor kan der i nogle tilfælde være en bias, sådan at resultaterne ikke er repræsentative, særligt på kommuneniveau.

Dataindsamlingen

Forud for dataindsamlingen blev der afholdt et møde i KL med de ansvarlige medarbejdere for selve dataindsamlingen fra de deltagende kommuner. Afsættet for mødet var et udkast til indberetningsskabelon fra KL. Formålet med mødet var at kvalificere skabelonen og klæde projektkommunerne på til en ensartet brug af denne.

Hensigten med indberetningsskabelonen var således dels at sikre en ensartet metode på tværs af kommuner og undgå misforståelser ved dataindberetninger i forskellige formater, dels at lette kommunernes arbejde. Alle kommuner benyttede skabelonen til deres indberetninger. Under dataindsamlingen havde kommunerne desuden mulighed for at kontakte KL ift. fortolkning af skabelon mm. Det gav anledning til, at KL i mindst et tilfælde kontaktede alle projektkommuner for at præcisere skabelon og brugen heraf.

I den endelige skabelon var der plads til op til 9 registreringer for samme borger, for at eventuel progression over en længere periode kunne analyseres. I lys af at flere kommuner havde annonceret, at en del af de efterspurgte data ville være særligt vanskelige for dem at levere, var der i skabelonen skelnet mellem obligatoriske og ikke-obligatoriske felter. De obligatoriske felter var det minimum af oplysninger, som

projektet havde brug for i indberetningen for at kunne gennemføre sine centrale analyser. I en del tilfælde er der kun indberettet obligatoriske oplysninger, og især har det været vanskeligt for kommunerne at indberette samtidige ydelser.

Der er enighed i projektgruppen om, at skabelonen har bidraget til en fornuftig dataindsamling udfordringerne taget i betragtning, og at den har øget datakvaliteten til projektet.

Af de 13 deltagerkommuner har 10 kommuner leveret data til projektet. Tre kommuner meldte således, at de af interne årsager ikke kunne prioritere ressourcer til dataindsamlingen.

Data-adgang og udfordringer i dataindsamlingen

De deltagende kommuner har givet udtryk for en række udfordringer ved dataindsamlingen. Udfordringerne består i høj grad af manglende eller ressourcekrævende adgang til data.

Kommunerne i projektet har peget på, at det i den enkelte kommune er en afvejning, om styringspotentialet i at have data opvejer det nødvendige ressourcetræk for at få adgang til data. Dermed også sagt, at alle deltagende kommuner kan se potentialet ved at have adgang til de data SEP-gruppen har peget på og er enige om, at de har en styringsmæssig relevans. Men ingen kommuner i projektet havde adgang til at trække informationer samlet til brug for ledelsesinformation – projektets data er således i vid udstrækning hentet ud på borgerniveau af den enkelte kommunes forskellige fagsystemer.

Flere kommuner har tilkendegivet, at de alene afsætter ressourcer til at indsamle data til brug for projektet, men at ressourcetrækket er så voldsomt, at det er en afgrænset øvelse. Også selvom de indsamlede data har givet en merværdi styringsmæssigt for kommunen. Det er særligt data om borgerens funktionsevnevurdering, mål og målopfyldelse, leverandør for indsatsen og evt. samtidige ydelser, som kommunerne har måttet finde ved manuelle opslag i fagsystemerne. Fordi dette stod klart inden dataindsamlingen, blev indberetningsskabelonen tilføjet en skelnen mellem obligatoriske og ikke-obligatoriske data, hvor de første var afgørende for, at data kunne bruges til projektets formål, mens de sidste havde mere karakter af "nice-to-know", idet de var tiltænkt mere supplerende analyser. Således har ganske få kommuner indberettet data for fx samtidige ydelser.

Boks 2.2: Udfordringer ved data til styring på det sociale område ift. progression og økonomi

Dataudfordringer

- Data er ikke samlet i ét it-system, men spredt ud i flere fagsystemer, herunder økonomisystemet
- Fagsystemerne er i høj grad bygget op til at understøtte sagsbehandlingen i den enkelte sag – ikke til at trække data ud på aggregeret niveau.
- Data i de forskellige fagsystemer er ikke tilgængelige for alle, for hvem data har styringsmæssig relevans.
- Der er forskelle i dokumentationspraksis mellem kommuner og mellem kommunale, private og regionale institutioner, hvilket udfordrer tværgående og sammenlignelige data.

Styringsudfordringer som følger af dataudfordringerne

- Begrænset adgang for ledelsen til data på aggregeret niveau
- Begrænset mulighed for at følge borgernes udvikling og evt. progression på aggregeret niveau
- Svag eller ingen datamæssig kobling af behov, indsats, økonomi og effekt i den lokale styring

I boks 2.2 fremgår de væsentligste udfordringer ved at indsamle data.

På trods af udfordringerne med kommunernes aktuelle dataadgang har projektet imidlertid medvirket til synlighed herom og et fokus i deltagerkommunerne på at forbedre adgangen til ledelsesinformation, også på den korte bane. Det er nedenstående to cases eksempler på.

Case: Ny ledelsesinformation gennem videndeling i Horsens

Under Horsens Kommunes indsamling af data til projektet blev det klart, at myndigheds data ikke var struktureret på en måde, der gjorde automatiske datatræk muligt. På den baggrund satte myndighed og udfører sig efterfølgende sammen for at få et fælles blik på data og fremadrettede muligheder med afsæt i udførers erfaring med egen ledelsesinformation.

Det foreløbige resultat er, at kommunen har besluttet at sætte et arbejde i gang, der skal gøre det muligt for myndighed løbende at følge borgernes opfølgninger ift. antal, hyppighed og evt. mangler, samt status på sagsbehandlerniveau. Med andre ord vil ledelsen i myndighedsafdelingen få et overblik over arbejdspresset på og resultater hos den enkelte sagsbehandler.

Case: Krav til fremadrettet ledelsesinformation i Ringkøbing-Skjern

Ringkøbing-Skjern Kommune står over for at indgå kontrakt med KMD om at gå fra EKJ til Nexus. Handicap og Psykiatri har yderst gode muligheder for at få ledelsesinformation om eksempelvis antal ydelser og priser fra afregningssystemet AS2007. Men forvaltningen har ikke kunnet få tilsvarende god ledelsesinformation fra EKJ, f.eks. på sagsbehandlingstider, FKO på et aggregeret niveau mv.

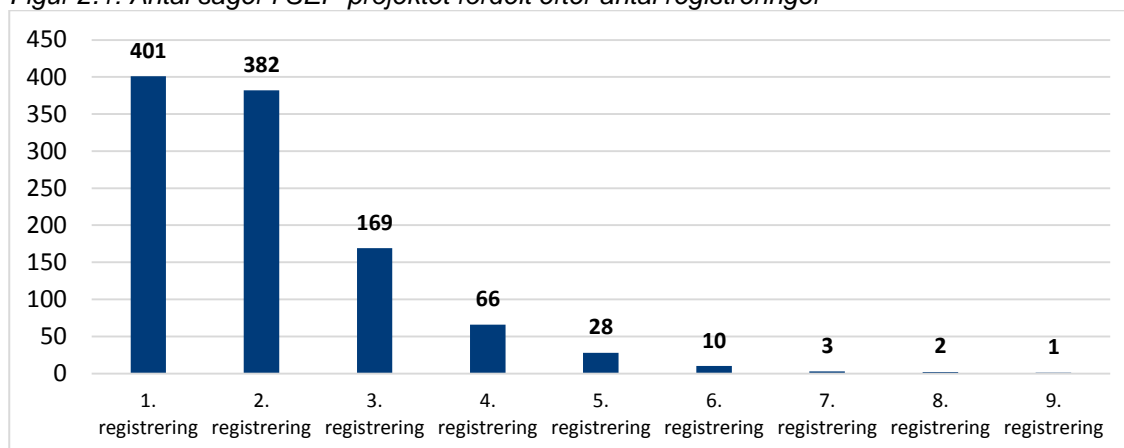
Kommunens indsamling af data til SEP-projektet har tydeliggjort hvor mange oplysninger, der har skullet indsamles manuelt. Det har kommunen vurderet som uholdbart. Projektet har således medvirket til, at kommunen er blevet skarpere på sit behov for ledelsesinformation og dermed på de nødvendige krav til det nye it-system. Eksempelvis vil Ringkøbing-Skjern stille som krav til opsætningen af Nexus, at borgernes VUM-score, måltype, målopfyldelse for progression (FKO) og forsørgelsesgrundlag skal kunne trækkes elektronisk. Det vil fremadrettet give kommunen mere og langt bedre ledelsesinformation for styring af området.

Casene tegner samtidig nogle perspektiver for, hvordan kommunerne på den korte bane kan arbejde med at forbedre deres ledelsesinformation på trods af betydelige data- og systemudfordringer.

Karakteristika ved indsamlet data

Som nævnt har ti kommuner leveret data til projektets analyser: Brøndby, Ballerup, Fredericia, Frederiksberg, Gentofte, Hillerød, Horsens, Ishøj, Middelfart og Ringkøbing-Skjern Kommuner. Der er i alt leveret data på 401 borgere, varierende fra 10 til 60 sager pr. kommune. Enkelte sager indeholder data tilbage fra 2009, andre sager er startet op i 2017. De fleste sager dækker data fra 2014-2016. Af figur 2.1 fremgår det, at langt hovedparten af de indsamlede sager har enten to eller tre registreringer. Figuren skal læses sådan, at 401 sager havde minimum én registrering, 382 sager havde minimum to registreringer, mens der var 169 sager med mindst tre registreringer. Én enkelt sag havde hele 9 registreringer for samme borger.

Figur 2.1: Antal sager i SEP-projektet fordelt efter antal registreringer



Med afsæt i første registrering kan konstateres en række øvrige karakteristika ved de indsamlede 401 sager:

- Ca. 2/3 af sagerne vedrører §85 modtagere, mens 1/3 vedrører modtagere af §107 tilbud. Der er dog variationer på kommuneniveau.
- Langt hovedparten af sagerne (mere end 90 pct.) vedrører borgere med en psykisk funktionsnedsættelse. Kun enkelte sager vedrører borgere med fysisk funktionsnedsættelse samt borgere med sociale problemer i øvrigt. Kommunerne genkender generelt dette billede af målgruppen for deres ydelser efter SEL §85 og §107.
- Antallet af sager med borgere med psykisk funktionsnedsættelse har en nogenlunde ligelig fordeling mellem borgere med en intellektuel/kognitiv forstyrrelse og borgere med sindslidelser.
- Af de 287 sager (ca. ¾ af alle sager) med registreret forsørgelsesgrundlag får 99 borgere førtidspension og 116 borgere kontanthjælp (hovedparten ikke aktiverings-/jobparate).
- 266 af sagerne vedrører borgere i kommunens egne tilbud. 93 sager vedrører borgere i private tilbud. Der er således meget få sager, hvor borgeren får et regionalt tilbud eller et tilbud hos anden kommune.

Karakteristika ved data sætter rammerne for projektets analyser og for de konklusioner, der kan drages på baggrund af analyserne. 401 sager er statistisk set ikke mange sager, og når analyserne zoomer ind på udvalgte dele af datasættet, fx §85, så bliver datasættet mindre. Derfor kan flere konklusioner, som drages på baggrund af projektets analyser formentlig ikke tåle at blive ophøjet til generelle konklusioner om udsatte borgere. De er alene udtryk for, hvad der kan læses ud af det datasæt, som kommunerne i projektet har stillet til rådighed.

Yderligere indebærer karakteristika ved data at flere af de ønskede analyser ikke kan laves. Fx var det et analysemaal i projektet at analysere på prisforskelle mellem leverandører på området. Men antallet af observationer i kategorier, der ikke er kommunernes egne tilbud, er ikke tilstrækkeligt til at analysere dette.

Sammenfattende viser arbejdet med dataindsamlingen,

- at der er betydelige udfordringer med dataadgang, særligt for data på borgerens udvikling, og særligt på tværs af borgere,
- at kvaliteten af ledelsesinformation følgerig er udfordret,
- at styringsgrundlaget for at koble støttebehov, indsats, økonomi og effekt tilsvarende er udfordret,
- at målrettet bearbejde på trods af udfordringerne kan forbedre ledelsesinformationen lokalt

Se også boks 2.1. og boks 2.2..

3. Data-analyse

For at konkretisere projektets analysefokus er der med afsæt i projektets formål og indhold (de tre steps beskrevet ovenfor) formuleret nogle analysespørgsmål. Analysen skal søge svar på disse spørgsmål.

Boks 3.1. Analysespørgsmål

1. **Opfølgning:**
Hvor mange borgere følges op og får genvurderet deres funktionsevneniveau/eventuel progression? Hvem tager initiativ til opfølgningen/revisitationen?
2. **Progression i funktionsevne:**
Hvor mange borgere, som bliver fulgt op og får genvurderet deres funktionsevneniveau, har oplevet progression i funktionsevnen siden visitationen? Hvor mange har samme niveau, og hvor mange har forringet deres funktionsevne?
3. **Tilpasning af indsats og pris:**
Tilpasses støtten i takt med, at borgeren udvikler sig? Hvor mange borgere med forbedret funktionsevne får tilpasset indsatsen og hvor meget? Og afspejler det sig i prisen?

Analyserne søger svar med afsæt i de indsamlede data for de 401 sager. Men udover svar på analysespørgsmålene skal analyserne også danne baggrund for at vurdere hvilke data, der er mest relevante for at følge progression og for at koble borgerens udvikling til økonomi.

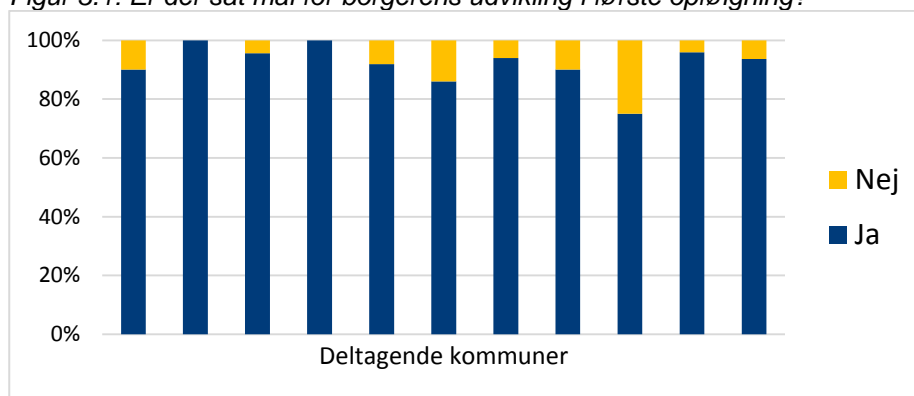
Analysen er med afsæt i projektets formål og analysespørgsmål struktureret omkring følgende temaer:

- Mål og progression, herunder brugen af VUM
- Opfølgning
- Pris, og tilpasning af indsats og pris

Mål og progression, herunder brugen af VUM

Analyse af kommunernes brug af mål viser, at der i kontakten med borgeren i meget stort omfang sættes mål for hvilken udvikling for borgeren, der søges frem mod næste opfølgning. I 93 pct. af alle de indberettede sager, er der sat mål for borgerens udvikling. Som det fremgår af figur 3.1, så er der en mindre kommunal variation, men det overordnede billede er, at alle arbejder med eksplicit at sætte mål op for borgeren.

Figur 3.1: Er der sat mål for borgerens udvikling i første opfølgning?



Flere kommuner i projektet har tilkendegivet, at der i deres kommune er et krav om, at der altid skal sættes mål for indsatsen over for borgeren. Dette hænger bl.a. sammen med, at borgerne som udgangspunkt har ret til en handleplan, jf. servicelovens § 141 hvori der skal formuleres et formål med indsatsen. Arbejdet med mål er desuden et centralt element i VUM (se boks 3.3), som alle de deltagende kommuner anvender. Jf. boks 3.2 nedenfor, kan målene imidlertid variere markant ift. hvad borgeren skal arbejde henimod. Det sidste eksempel illustrerer således, at der er en gråzone mellem aktivitetsmål – dvs. den tilstræbte aktivitet for og med borgeren – og indsatsmål forstået som mål for resultatet af indsatsen. Det er uvist om og evt. i hvilket omfang de angivne målsætninger i projektets datasæt omfatter aktivitetsmål eller kun indsatsmål. I det følgende benævnes de som indsatsmål for enkelhedens skyld.

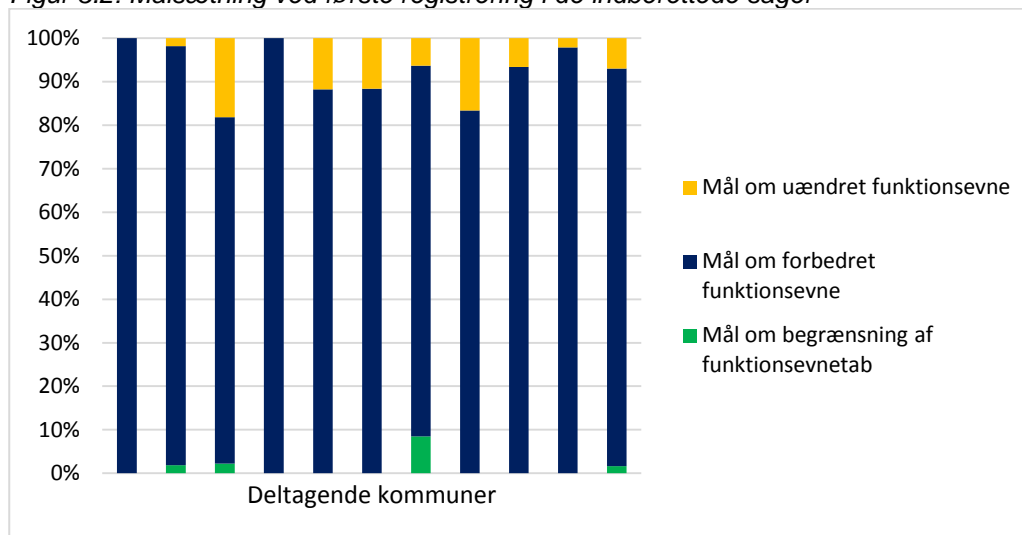
Boks 3.2. Eksempler på mål ved opfølgning med borgeren

- Lars skal kunne skrive en indkøbsseddel og selv handle ind
- Lars skal lære at vaske sit hår
- Lars skal fastholdes i at have et delvist overblik over sin økonomi
- Lars skal deltage i svømning to gange om ugen

Flere kommuner har i projektet bemærket, at en borgers tilstand kan tilsige, at det ambitiøse og relevante mål er fastholdende eller kompenserende frem for udviklende, dvs. at målet er, at borgerens tilstand ikke forværres, eller at forværringen begrænses. Det betyder, at man ikke for alle borgere kan forvente en udvikling, hvor borgerens tilstand bedres.

Af figur 3.2 fremgår det imidlertid, at langt hovedparten af borgernes indsatsmål i datasættet handler om, at borgeren skal forbedre sin funktionsevne i betydningen mestring. Samtidig angiver hovedparten af de deltagende kommuner også i de fleste tilfælde, hvornår sagsbehandleren forventer, at målet er opfyldt.

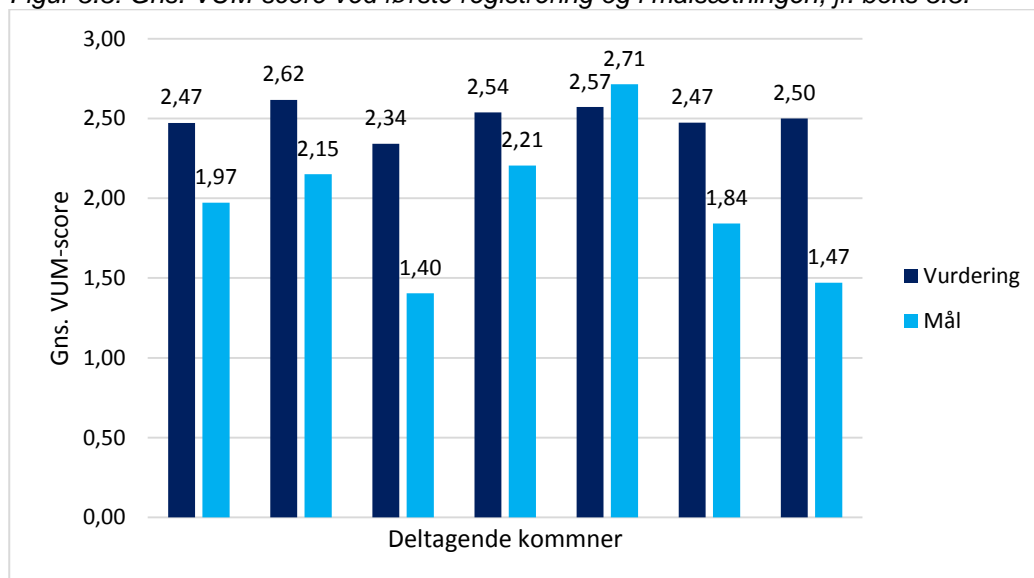
Figur 3.2: Målsætning ved første registrering i de indberettede sager



Syv af de ti kommuner opstiller som hovedregel også et mål for borgerens fremtidige VUM-score. Figur 3.3 viser den gennemsnitlige VUM-score for de indberettede sager fordelt på kommuneniveau. Samtidig viser figuren den *målsatte* VUM-score for borgeren for de syv kommuner, der har angivet disse. Som det fremgår af figuren forventer seks ud af syv kommuner en gennemsnitligt lavere fremtidig VUM-score, dvs. at borgerne vil have en bedre funktionsevne. En enkelt kommune forventer en højere VUM-score. Samtidig er det interessant, at kommunerne oftere sætter mål for borgere med relativt lavere VUM-score. Det peger i retning af, at kommunerne har større fokus

på borgerens udvikling, hvor muligheden for at gøre borgeren selvhjulpne måske er størst.

Figur 3.3: Gns. VUM-score ved første registrering og i målsætningen, jf. boks 3.3.



Boks 3.3. Brug af VUM i projektet

VUM er en forkortelse for VoksenUdredningsMetoden. 90 kommuner benytter i dag VUM som værktøj til at udrede borgerens udfordringer og klarlægge den relevante indsats mv. I VUM benyttes skalaen A-E for at kategorisere borgernes funktionsevne fra A=Intet problem til E=Fuldstændigt problem. I dataindsamlingen er kommunerne bedt om at indberette borgernes funktionsevne efter denne tilsvarende skala;

- 0=Intet problem
- 1=Let problem
- 2=Moderat problem
- 3=Svært problem
- 3,5
- 4='Fuldstændigt problem

Dvs. jo højere tal, jo mere udfordret en borger. 3,5 benyttes som mellemkategori af nogle kommuner for at differentiere borgergruppen bedre og indgår som en frivillig kategori i datasættet.

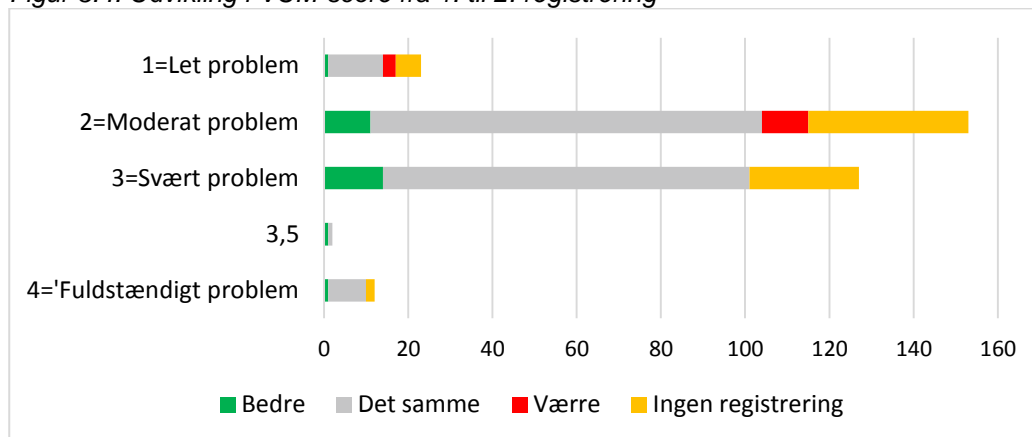
Med andre ord sætter kommunerne generelt mål for en udvikling mod mere selvhjulpne borgere – om end dette i sagens natur ikke gælder for alle enkeltborgere. Det understøtter konklusionen ovenfor om, at der for et stort flertal af borgerne sættes mål om forbedret funktionsevne, jf. figur 3.2. Imidlertid viser analysen også, at langt hovedparten af borgerne har samme VUM-score ved opfølgningen som ved den foregående registrering.

Figur 3.4 nedenfor viser således to ting. For det første viser den fordelingen af sager efter VUM-score ved den første registrering, der er lavet i kommunerne. Det vil sige, at den fordeler de i alt 401 sager ud på VUM-scorens fem trin (inkl. et trin 3,5). Det fremgår af figuren, at langt hovedparten af borgerne ligger på VUM-score 2 og 3, som angiver hhv. et moderat problem og et svært problem.

For det andet viser figur 3.4 udviklingen i VUM-score fra 1. registrering til 2. registrering, altså ved opfølgningen med borgeren. Den grønne del af barren viser

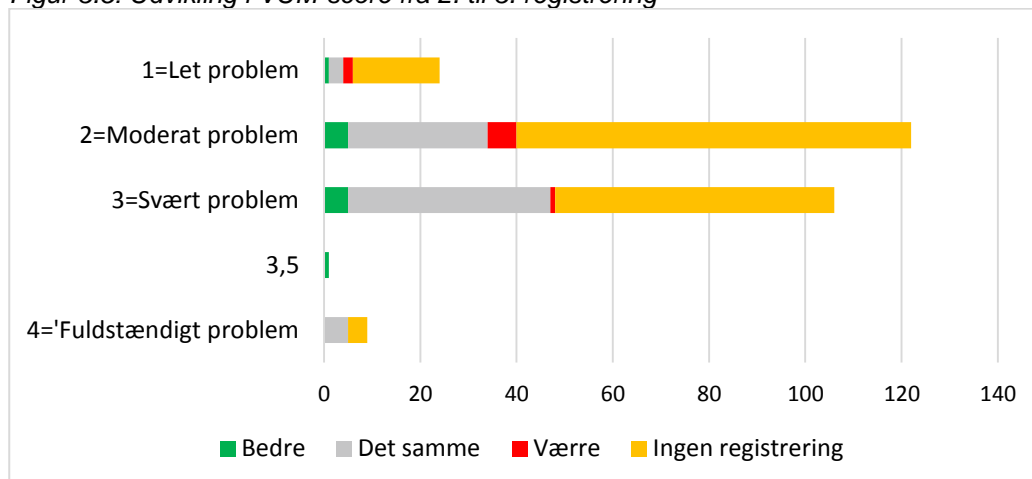
antal sager, hvor der er sket en bedring i borgerens tilstand, som har medført en lavere VUM-score. For de mange sager på VUM-score 2 og 3 er der i begge tilfælde tale om under 20 sager, hvor VUM-score er bedret. Samtidig har endnu færre borgere haft en negativ udvikling i VUM-scoren, jf. figurens røde bærre. Langt de fleste borgere har samme VUM-score i 1. og 2. registrering, jf. de grå bærre.

Figur 3.4: Udvikling i VUM-score fra 1. til 2. registrering



Figur 3.5 er parallel til figur 3.4, men viser udviklingen i VUM-score fra 2. til 3. registrering i de indberettede sager. Figuren er præget af, at 382 sager har en 2. registrering, mens der i projektet kun er 169 sager med en 3. registrering. Derfor fylder den gule del af bærren meget. Derudover bekræfter figuren billedet af, at der ikke sker en betydelig ændring i VUM-scoren mellem opfølgningerne med borgeren.

Figur 3.5: Udvikling i VUM-score fra 2. til 3. registrering



Disse resultater blev afsæet for en diskussion i projektgruppen om anvendelse af VUM som progressionsmål, særligt i styringsøjemed. Der var generel enighed om, at VUM har begrænset anvendelighed i denne sammenhæng grundet især tre udfordringer:

- Grovkornet skala: VUM-skalaen er grovkornet – også selv om flere kommuner tilføjer kategorien 3,5. Spændvidden af borgernes problemstillinger inden for samme VUM-score er bred, og borgeren kan udvikle sig betydeligt, herunder også på støttebehov, uden at VUM-scoren ændres.
- Tid og opdateringskadence: Det tager typisk 4-6 timer at lave en VUM-udredning. Derfor – og fordi der skal en markant udvikling til at ændre VUM – går der mindst et år fra en udredning til en opdatering af VUM. Oftest går der to eller flere år.
- Systematisk og ensartet brug: Der er stor forskel i måden, hvorpå man som kommune har valgt at implementere VUM metodisk, og på hvordan man har

udformet IT-understøttelsen af samme. Det bevirker, at de underliggende præmisser bag VUM-skaleringer og data kan være forskelligartede på tværs af kommuner.

Udfordringerne betyder, at VUM oftest ikke er et redskab i den *løbende* opfølgning på borgerens udvikling og dermed oftest heller ikke kan benyttes som et løbende statusmål på borgernes udvikling og tilstand. VUM er derfor mindre egnet som datakilde til projektets fokus på løbende faglig og økonomisk opfølgning på borgernes udvikling. Ingen af deltagerkommunerne benytter da heller VUM i denne sammenhæng.

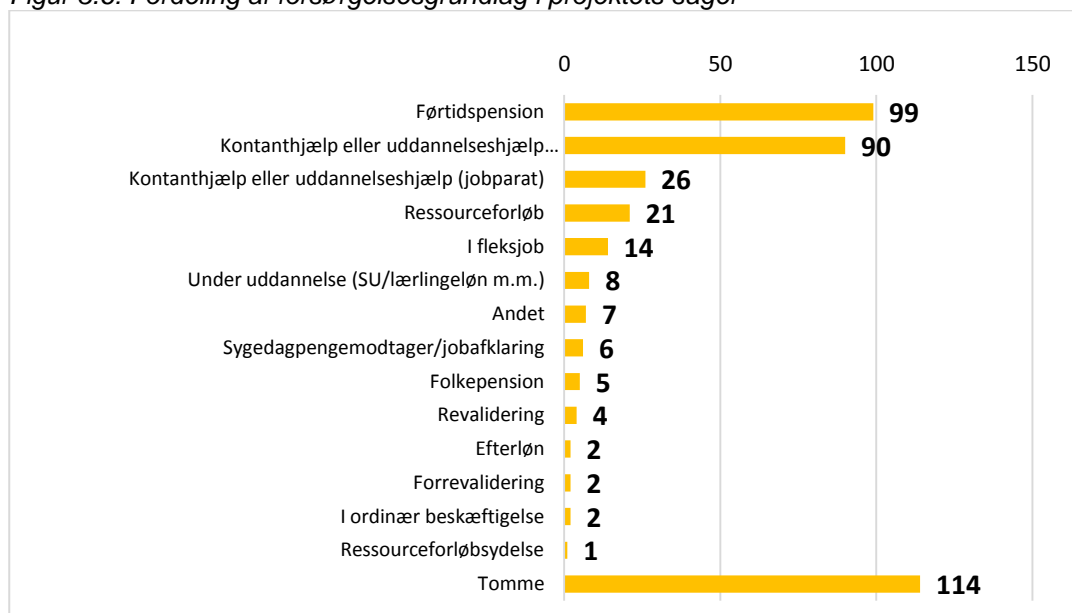
Flere kommuner anvender i stedet FKO (Faglige KvalitetsOplysninger) til løbende at følge op på borgerens opnåelse af delmål og til evt. at justere på indsatsmålene. FKO har imidlertid den udfordring ift. projektets fokus, at den ikke kvantitativt angiver borgerens funktionsevnetilstand og/eller støttebehov, men derimod udelukkende angiver borgerens målopnåelse. Det betyder, at FKO ligesom projektets analyser nedenfor om tilpasning af indsats og pris ikke i udgangspunktet kan vise, om borgerens evt. målopnåelse kan eller bør have nogen betydning for borgerens støttebehov. Tilsvarende er sammenligninger på tværs af borgere vanskelige.

Forsørgelsesgrundlag og VUM-score

Projektets hovedfokus er på, hvordan data om borgerens udvikling kan anvendes i en styringsmæssig kontekst. I den forbindelse var kommunerne i projektet enige om, at det også er både relevant og interessant at kigge på de udsatte borgeres forsørgelsesgrundlag, idet overførselsudgifterne er en væsentlig del af kommunernes udgift til udsatte borgere.

Figur 3.6 viser, hvordan de 401 indberettede sager fordeler sig efter forsørgelsesgrundlag. Det fremgår, at langt hovedparten af de udsatte borgere, der indgår i projektets data-sæt enten modtager førtidspension eller kontanthjælp.

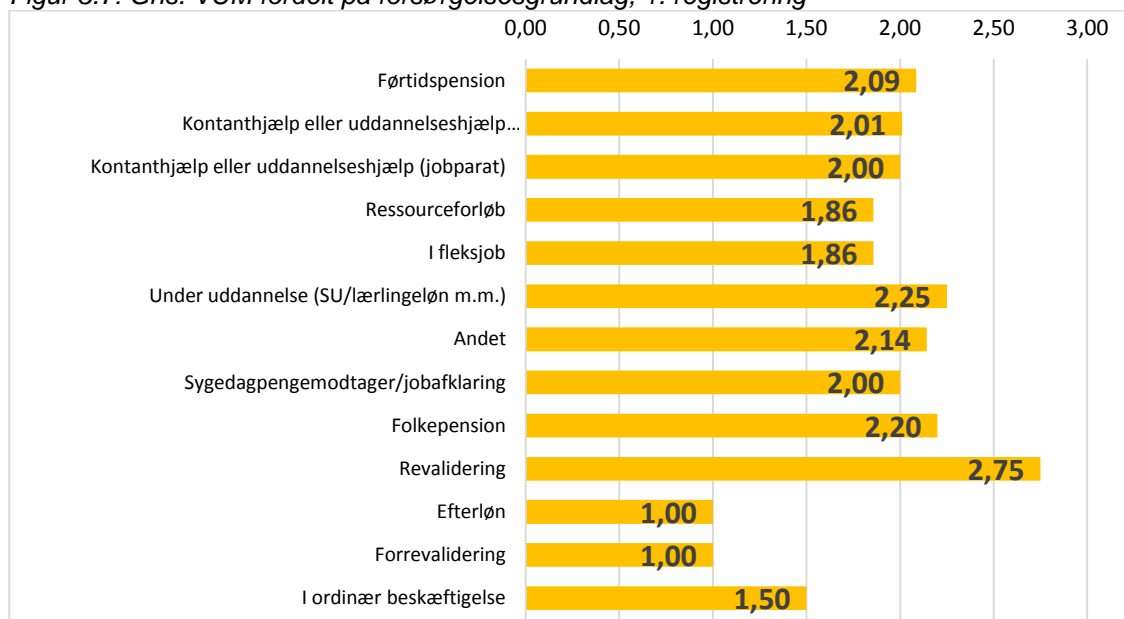
Figur 3.6: Fordeling af forsørgelsesgrundlag i projektets sager



Det er i sig selv ikke en overraskende konklusion. Flere kommuner bemærkede imidlertid i projektets drøftelser omkring forsørgelsesgrundlaget, at der er sket et betydeligt skred i de udsatte borgeres forsørgelsesgrundlag. Tidligere modtog langt hovedparten førtidspension, mens der i de senere år er sket en forskydning over imod kontanthjælp. Det billede skal naturligvis ses i lyset af såvel førtidspensionsreform som kontanthjælpsreform, hvor et af formålene er, at færre borgere skal have permanente ydelser.

Analysen i projektet viser en meget lille variation i VUM-scoren hos de tre forsørgelsesgrupper, der fylder i projektet – førtidspension og kontanthjælp hos ikke-jobparate og jobparate. Det kan måske undre, at de jobparate kontanthjælpsmodtagere ikke har en mærkbart bedre VUM-score end fx modtagere af førtidspension. Til gengæld overrasker det ikke, at borgere i et ressourceforløb eller fleksjob har en lavere VUM-score end førtidspensionister og kontanthjælpsmodtagere, om end forskellen ikke er markant.

Figur 3.7: Gns. VUM fordelt på forsørgelsesgrundlag, 1. registrering



Projektets analyser indikerer ydermere, at de udsatte borgere i vid udstrækning synes at forblive på samme ydelse. Langt hovedparten af de borgere, der indgår i projektets data-sæt modtager har det samme forsørgelsesgrundlag ved 1. og 2. registrering.

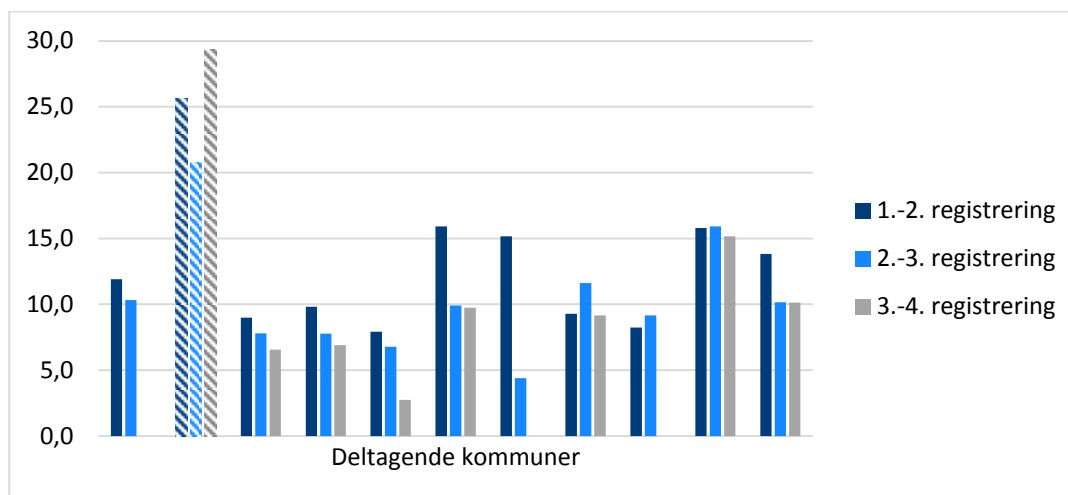
På baggrund af projektets analyse kan der om brug af mål, VUM og de udsatte borgers forsørgelsesgrundlag opsamlende konstateres følgende:

- Kommunerne har for næsten alle borgere, som modtager en indsats efter SEL §85 eller §107, sat mål for borgerens udvikling.
- I hovedparten af sagerne fastsættes mål om forbedret funktionsevne.
- Inden for dataperioden er der imidlertid næsten ingen udvikling i borgernes VUM-score. Forklaringen kan måske være, at data ikke spænder over tilstrækkelig lang tid for den enkelte borger, mens målene for en bedre funktionsevne skal ses over en længere periode.
- VUM har ringe anvendelighed for den løbende opfølgning på borgerens udvikling, grundet en grovkornet skala og lang tid mellem VUM-opfølgningerne.
- Langt hovedparten af de borgere, der indgår i analysen modtager enten førtidspension eller kontanthjælp.
- Der er ingen forskel af betydning i VUM-score mellem borgere, der modtager førtidspension, kontanthjælp (jobparat) og kontanthjælp (ikke jobparat)

Opfølgning

Analyse viser, at der er en vis variation i, hvor ofte kommunerne følger op på deres borgere. Af figur 3.8 fremgår det, at de fleste af de deltagende kommuner har en praksis med at følge op inden for et år. Og tendensen er, at opfølgningen bliver hyppigere i takt med antallet af opfølgninger.

Figur 3.8: Antal måneder mellem to kommunernes registreringer



* De skraverede søjler angiver, at pågældende kommuner efterfølgende har taget en række forbehold for indberettede data

Der er imidlertid nogle forhold, som kan have betydning for variationen mellem kommuner i opfølgningsfrekvens:

- Opfølgningens indhold: En opfølgning kan spænde fra statusmøder, opfølgningsmøder mv., hvor borgeren ikke nødvendigvis deltager, til en opfølgning med en borger, hvor der laves ny indsatsplan, opstilles nye mål for borgeren samt evt. en revurdering af VUM.
- Intensive indsats: Ofte vil en kommune i en sag, hvor der er valgt i en periode at give en særligt intensiv indsats for at udvikle borgeren, vælge en kortere opfølgningsskandence end ellers.

Case: Mestringsenheden i Horsens

Intensive træningsforløb giver resultater. Det er erfaringen fra Mestringsenheden i Horsens Kommune, som er etableret med det formål at gøre flere borgere selvhjulpne og dermed fri af kommunal bistand. Afsættet for den intensive indsats er borgernes håb, drømme og ressourcer, som medarbejderne arbejder for at bringe i spil ved at møde borgerne med positive forventninger og i en åben dialog.

Et af fokuspunkterne i indsatsen er teknologiske hjælpemidler, der kan afhjælpe borgerens udfordringer, og som er gratis eller så billige, at borgeren selv kan anskaffe dem. Disse teknologiske hjælpemidler er struktureret i en formular, så medarbejderne nemt har overblik over mulighederne ift. borgerens specifikke udfordringer.

Målgruppen er borgere, som i udgangspunktet kunne blive tildelt hjælp efter Servicelovens §85 i eget hjem. Efter et 3-måneders forløb klarer 40 pct. sig imidlertid uden støtte. Erfaringerne i Horsens er så gode menneskeligt og fagligt såvel som økonomisk, at kommunen i 2017 har udvidet målgruppen. Fremover kan også borgere i botilbud, borgere, som allerede modtager §85-bøstøtte i eget hjem, eller som er udfordret i overgangen fra barn til voksen, blive tilbudt et af de intensive forløb.

Case: Nye tiltag i et investeringsperspektiv i Ringkøbing-Skjern

Som led i arbejdet med at håndtere en øget tilgang af borgere inden for særligt psykiatrien, ADHD og autismspektret har Ringkøbing-Skjern Kommunes afdeling for Handicap og Psykiatri i efteråret 2017 etableret:

- et rådgivningsteam, som nytænker myndighedsfunktionen, samt
- et udførertilbud med kortere forløb afstemt tilpasset de udfordringer, der fylder for den enkelte borger.

Begge nye tiltag er etableret efter SEL § 12, som i kraft af færre formkrav giver mulighed for en smidigere og kortere sagsgang og dermed hurtigere adgang til

tilbuddet. Hensigten er at give et tilbud, som gør borgeren i stand til at klare så meget som muligt selv. Den indsats, der gives, er til dét, der fylder mest for borgeren, og hvor motivationen er størst. Fokus er på borgerens egne ressourcer, netværkets og samfundets ressourcer, andre tilbud i og udenfor kommunen osv. Foreløbig har op til 4 rådgivningssamtaler været nok for 23 pct. af de nye borgere i tilbuddet. I gennemsnit har modtagerne kun været i tilbuddet i 2,3 måneder, før de udsluses. 65 pct. af modtagerne klarer sig pt. uden yderligere støtte efter at have afsluttet forløbet.

De to cases på intensive forløb har en række ligheder. Fælles for kommunernes intensive forløb er det således – også mere generelt – at der er fokus på;

- Hurtig og smidig adgang til tilbuddet
- Afsæt i borgernes ressourcer og ønsker
- Tæt opfølgning i indsatsperioden

Blandt projektkommunerne er der enighed om, at det bør prioriteres at følge ofte op i sager, hvor kommunen vurderer, at der er god mulighed for at udvikle borgeren. Således kan hyppig og tæt opfølgning i sig selv være et redskab til at skubbe på større selvhjulpethed hos borgeren. Dette ligger i god tråd med de positive erfaringer fra casene ovenfor.

Case: Retningslinjer for opfølgningshyppighed i Gentofte

Med afsæt i borgerens VUM-udredning fastsætter myndighed mål for indsatsen i samarbejde med borgeren. Jo mere intensive forløb – jo hyppigere opfølgninger, og ligeledes, jo mere vedligeholdende mål – jo færre opfølgninger. Ved intensive forløb som f.eks. ved SEL § 85 sætter myndighed en opfølgningsdato i bestillingen, som ligger 3-6 måneder fra indsatsens start afhængig af intensiteten af forløbet. Det samme gør sig gældende ved ydelser forbundet med SEL § 107. Her sætter myndighed en opfølgningsdato i bestillingen et år efter indsatsens startdato.

Projektets analyser kan ikke dokumentere de positive effekter ved hyppig opfølgning, idet data ikke viser sammenhæng mellem opfølgningshyppighed og hvorvidt, borgerne har opnået de opstillede indsatsmål. En forklaring herpå kan dog være, at målene er mere ambitiøse, dvs. rækker over en længere tidshorisont, når kommunen sætter længere tid mellem opfølgningerne. Projektets data giver ikke mulighed for at undersøge dette.

Analysen viser til gengæld, at omkring halvdelen af de indsatsmål, der er sat ved første registrering, er helt eller delvist opfyldt ved den næste opfølgning. Som beskrevet ovenfor, vil der med indsatsmålene ofte være tale om konkrete læringsmål, som sagsbehandleren har sat sammen med eller evt. for borgeren. I forhold til udviklingen i VUM-score, jf. figur 3.4 og 3.5, hvor der stort set ikke var tale om ændringer fra opfølgning til opfølgning, så oplever borgeren altså en stor målopfyldelse på øvrige mål.

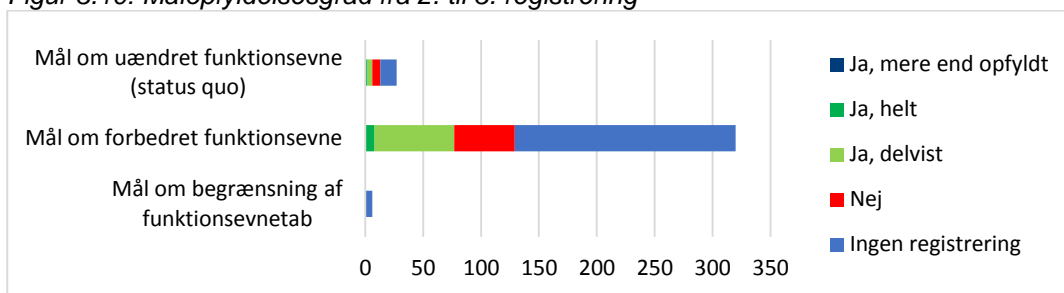
Figur 3.9 viser omfanget af målopfyldelse ved 2. registrering opdelt efter borgerens type af mål. Af figuren kan samtidig ses, at langt hovedparten af de udsatte borgere som tidligere nævnt har mål om forbedret funktionsevne.

Figur 3.9: Målopfyldelsesgrad fra 1. til 2. registrering



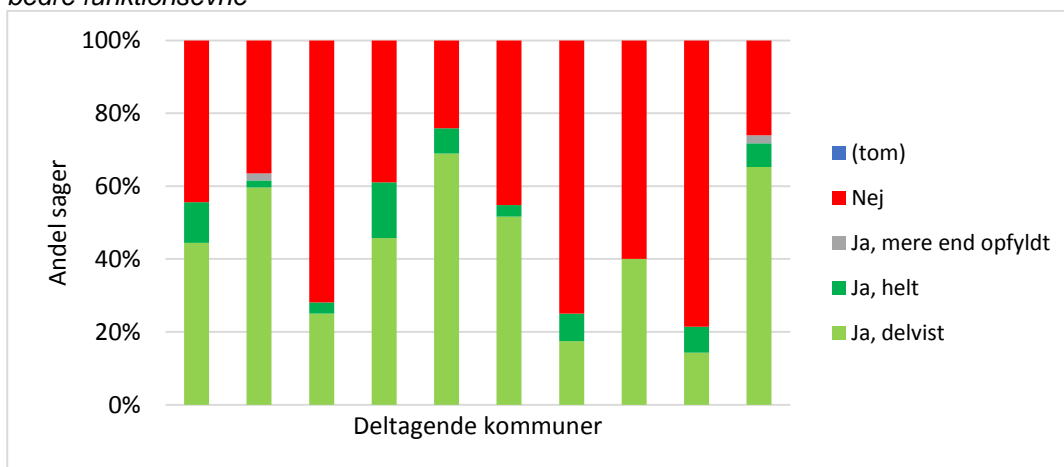
Laves analysen på udviklingen fra 2. til 3. registrering på de indberettede data, så er billedet nogenlunde det samme for de borgere, hvor der er en 3. registrering jf. figur 3.10.

Figur 3.10: Målopfyldelsesgrad fra 2. til 3. registrering



Projektets analyser viser, at der er stor variation mellem de deltagende kommuner i forhold til målopfyldelsesgraden. Andelen af borgere, som helt eller delvis har opfyldt de opstillede mål varierer fra godt 20 pct. til ca. 75 pct. Det er midlertidig meget væsentligt at holde sig for øje, at indholdet af målene kan variere ikke bare fra kommune til kommune, men fra borger til borger. I et analytisk perspektiv er målopfyldelsesgraden mindst ligeså afhængig af målenes karakter, som af indsatsen over for borgeren. Projektet har ikke data for, om der er forskelle kommunerne imellem på ambitionsniveauet i borgernes mål. Derfor kan det på baggrund af de indsamlede data ikke konkluderes, hvorvidt den ene kommune skaber større udvikling for borgeren end den anden.

Figur 3.11: Målopfyldelsesgrad fra 1. til 2. registrering fordel på kommuner – mål om bedre funktionsevne



Omvendt er den generelt høje målopfyldelsesgrad i kommunerne interessant ud fra en styringsvinkel. Fordi det indikerer en udvikling i borgernes funktionsevne, som *kan* indebære et ændret støttebehov. Imidlertid kan vi ikke på baggrund af disse se, om det er tilfældet. Men det viser, at der – heldigvis – er en udvikling hos borgerne, og at der derfor vil være et potentiale ved at finde data, der bedre afdækker ændringer i borgernes støttebehov, og i at koble disse til den økonomiske styring.

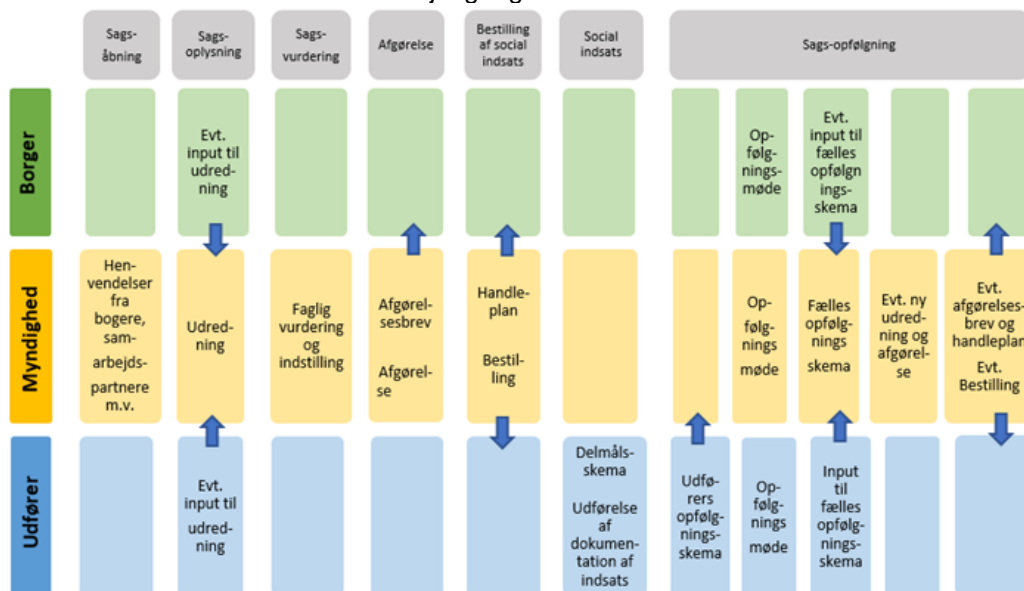
Case: Fælles mål og opfølgning på effekt for myndighed og udfører via fælles it-system i Ringkøbing-Skjern

Handicap og Psykiatri i Ringkøbing-Skjern Kommune er organiseret i en dialogbaseret BUM-model. Der er et tæt samarbejde mellem myndighed og udfører for at sikre kvaliteten i opgaveløsningen. Samarbejdet omfatter både udredning af borgerens funktionsniveau, udarbejdelse af mål for indsatsen og opfølgningen.

Kommunen anvender VUM i udredningen og Faglige Kvalitetsoplysninger (FKO) til at måle udviklingen i de konkrete indsatsmål, som er opstillet i borgerens handleplan og overført til bestillingen til udfører. Det fælles it-system er EKJ. Det har været vigtigt, at det er tydeligt, at udfører arbejder ud fra de mål, der er i handleplanen/bestillingen, og at det er muligt at se effekten af indsatsen.

For at fuldstændiggøre flowet mellem myndighed og udfører, er der ud over standardskemaerne tilføjet et skema for udarbejdelse af delmål, som udfører – så vidt muligt i samarbejde med borgeren – anvender til at omsætte og dokumentere, hvordan man via pædagogiske metoder arbejder på at nå indsatsmålene. Endvidere er der udarbejdet et skema til udførers forberedelse til opfølgningsmødet, som myndighed får senest 14 dage før opfølgningsmødet. På den måde er der et elektronisk flow fra myndighed til udfører via en bestilling med indsatsformål og indsatsmål med FKO, en "kvittering" fra udfører til myndighed på, hvordan man har arbejdet med indsatsmålene og effekten heraf og en ny bestilling fra myndighed til udfører efter opfølgningsmødet.

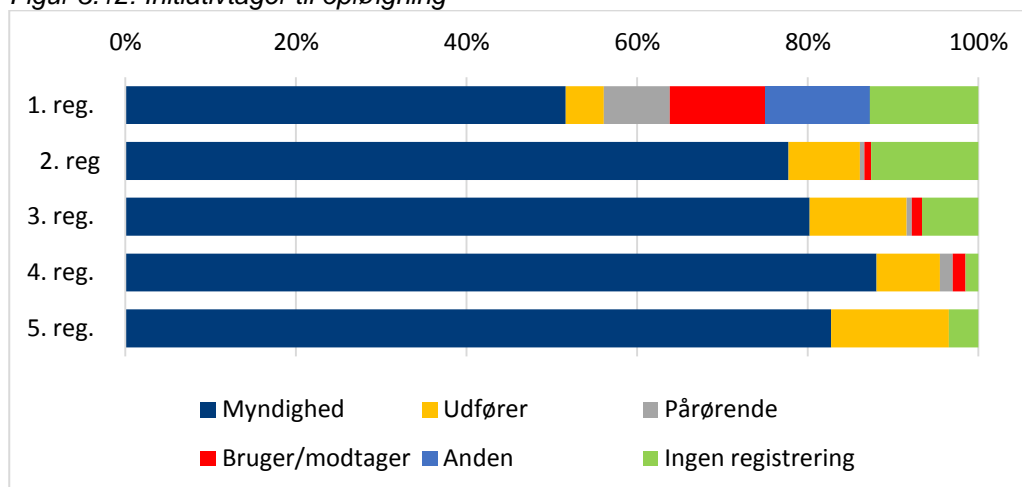
Hele flowet ses i nedenstående arbejdsgang:



Casen fra Ringkøbing-Skjern ovenfor viser, hvordan et tværfagligt it-værktøj kan medvirke til en klar struktur for kommunikationen mellem myndighed og udfører og derigennem forhåbentlig et tættere dialog om borgerens udvikling.

Endelig har projektet set på, hvem der tager initiativet til at følge op på borgerens sag. Som det fremgår af figur 3.12, så er det i vid udstrækning myndighedsafdelingen, der fastlægger og tager initiativ til at følge op i borgerens sag.

Figur 3.12: Initiativtager til opfølgning



Opsamlende kan vi på baggrund af analyser af kommunernes opfølgingspraksis på sager efter SEL §85 og §107 konkludere følgende:

- I gennemsnit følger kommunerne op ca. hver 10-12 måned.
- I ca. halvdelen af sagerne opfylder borgerne helt eller delvist de opstillede mål (ikke VUM) frem mod en opfølgning.
- Andelen af borgere, som helt eller delvis har opfyldt de opstillede mål, varierer fra godt 20 pct. til ca. 75 pct. mellem de kommuner, der deltager i projektet.
- Den høje målopfyldelsesgrad indikerer, at borgerne opnår progression, og at der derfor kan være et potentiale for bedre økonomisk styring ved at bruge data for målopfyldelse og ændringer i støttebehov.
- Det er i overvejende grad myndighedsfunktionen, der tager initiativet til opfølgningen.

Pris, og tilpasning af indsats og pris

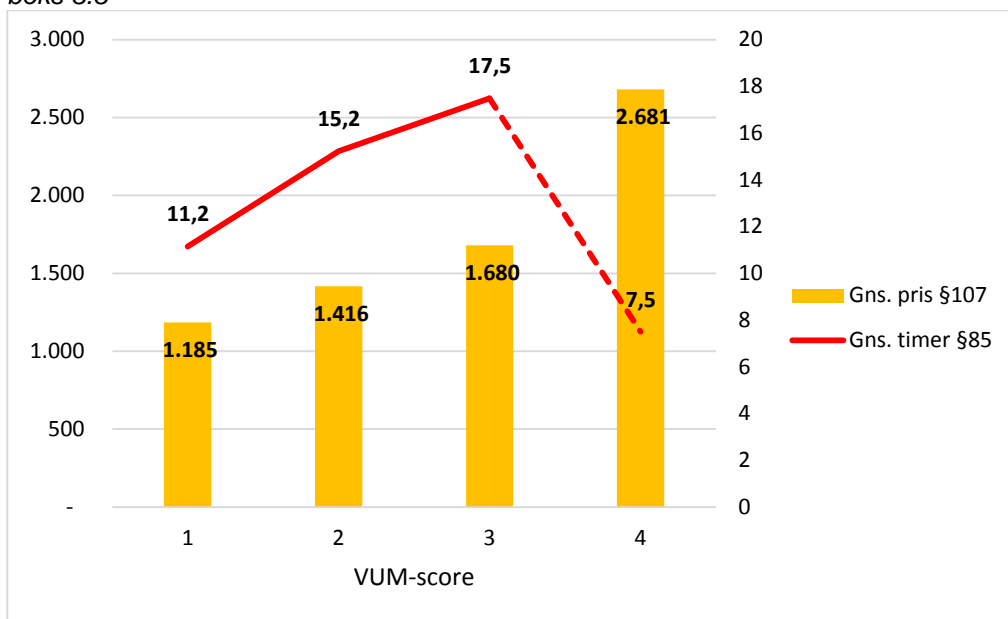
Et hovedfokus for projektet er at undersøge sammenhængen mellem borgerens udvikling og prisen for borgerens indsatser. Dette for at understøtte, at kommunerne kobler oplysninger om progression med kommunens økonomiske styring. De

økonomiske parametre i denne analyse er for borgere i § 85-tilbud antal timers støtte pr. måned, mens det for borgere i §107-tilbud er den gennemsnitlige dagspris. Indsatsen i § 85 måles i timer frem for kr., for at forskelle i kommunale timepriser og evt. beregningsmetoder ikke påvirker resultaterne.

Forskelle i visiterede timer og tilbudspriser

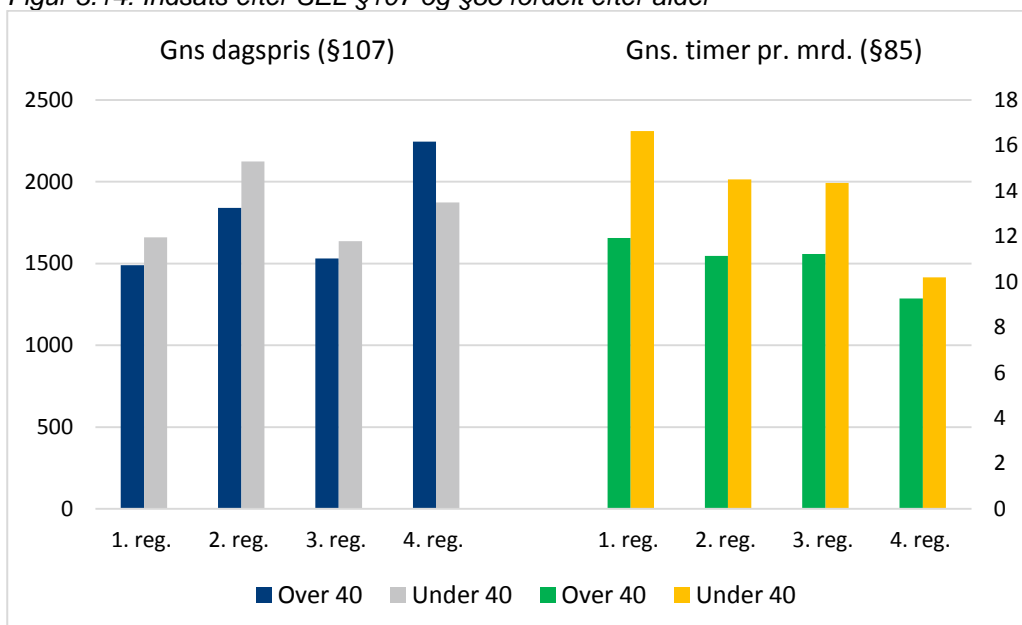
Ikke overraskende viser data fra projektet, at både den gennemsnitlige pris pr. måned og det gennemsnitlige antal timer stiger i takt med borgerens tyngde, målt ved VUM-score. Analysens resultater fremgår af figur 3.13. Det skal til figuren bemærkes, at antallet af observationer med VUM-score 4, hvor der er tildelt timer efter SEL §85 er meget lavt, hvorfor gennemsnitsværdien her ikke bør tillægges for stor betydning. Dette er på figuren markeret via en stiplede linje.

3.13: Gns. dagspris (§107) og gns. timer pr. mrd. (§85) fordelt efter VUM-score, jf. boks 3.3



En analyse indikerer desuden, at alder kan have betydning for den indsats, der gives til borgeren. Af figur 3.14 ses, at gruppen af borgere under 40 år modtager både et dyrere tilbud efter SEL §107 og flere timer efter SEL §85 end gruppen af borgere over 40 år. De to grupper indgår med nogenlunde lige mange observationer i projektets data-sæt. Dette skal ses i sammenhæng med, at analysen alene er lavet på data for ydelser efter §85 i eget hjem og §107, hvor der må forventes størst progression. Tilsvarende vil der for de yngre borgere være en større forventning til borgernes mulighed for progression, hvorfor kommunerne i perioder for udvalgte borgere vil vælge en intensiv – og dermed dyrere – indsats ud fra et investeringsperspektiv.

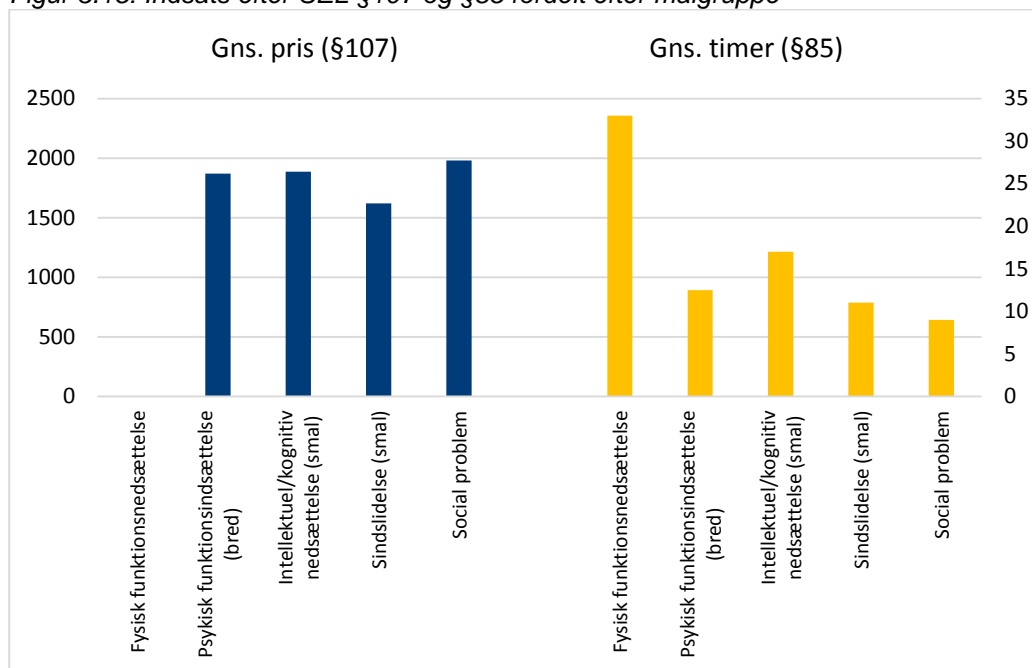
Figur 3.14: Indsats efter SEL §107 og §85 fordelt efter alder



Projektet har også undersøgt, hvilken sammenhæng der er mellem målgruppe og gns. dagspris for et §107-tilbud og gns. timer pr. måned for §85-tilbud.

Ser man bort fra gruppen med fysisk funktionsnedsættelse, da der er tale om få cases, så viser figur 3.15, at der er begrænset variation i antal timer og pris mellem målgrupper. Dog med den undtagelse, at det gennemsnitlige timetal i § 85-tilbud er højere for borgere med en intellektuel/kognitiv funktionsnedsættelse end for de øvrige målgrupper. Variationen er mindre i prisen i tilbud efter SEL §107. Det sidste hænger bl.a. sammen med, at der er en relativt stor fast omkostning ved botilbudspladser, som ikke varierer med den indsats, der ydes over for borgeren i øvrigt.

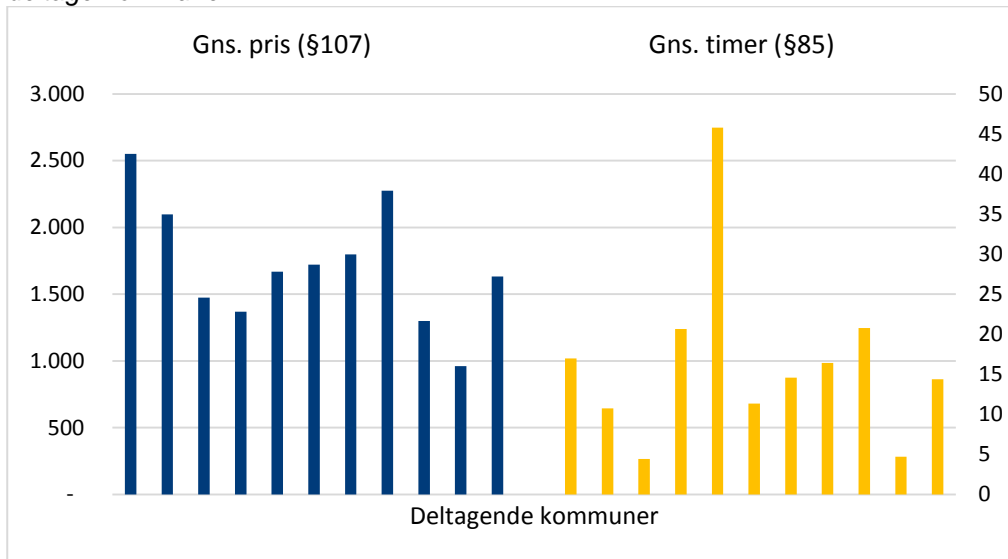
Figur 3.15: Indsats efter SEL §107 og §85 fordelt efter målgruppe



NB. Kommunerne har indberettet målgruppe på forskelligt niveau, alt efter kommunens oplysninger om borger. Psykisk funktionsnedsættelse er således en overliggende kategori til både intellektuel/kognitiv nedsættelse og sindslidelser. Bemærk at datasættet til figuren kun indeholder 6 sager, hvor borgeren er opgivet som primært udfordret af en fysisk funktionsnedsættelse.

Endelig viser projektets analyse, at der er en betydelig variation i prisen på et SEL §107 tilbud og det gennemsnitlige antal visiterede timer efter SEL §85 i de sager, som kommunerne i projektet har indberettet. Det skal dog bemærkes, at figur 3.16 ikke tager højde for forskelle i fx gennemsnitlig VUM-score på tværs af kommunerne, der varierer fra 2,1 til 2,8, og som jf. figur 3.13 har en betydning. Desuden skal det bemærkes, at der for de enkelte kommuner er tale om relativt få sager, hvilket giver resultaterne betydelig statistisk usikkerhed.

Figur 3.16: Gennemsnitspris (§107) hhv. gennemsnitligt antal tildelte timer (§85) i deltagerkommuner



Nedenstående case fra Ishøj Kommune viser, hvordan kommunen bl.a. arbejder med at sikre en fornuftig pris på det tilbud, som kommunen ønsker. Casen illustrerer hvordan bevidsthed om de økonomisk drivende parametre som tillæg til traditionelle prisbenchmark kan bruges som grundlag for en økonomisk opmærksomhed i visitationen.

Case: Økonomisk bevidsthed i visitationen i Ishøj: Normalpriser kontra gennemsnitspriser

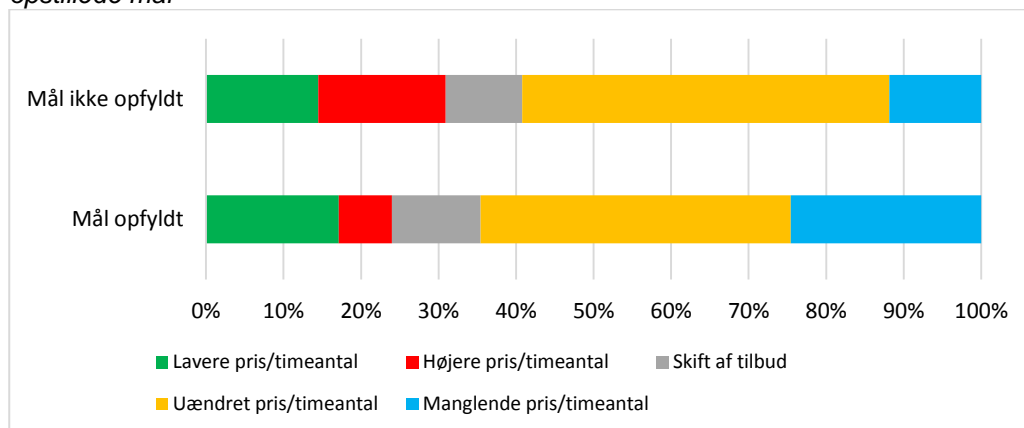
Ishøj Kommune anvender ikke gennemsnitspriser, hverken på visitationsudvalget eller hos den enkelte rådgiver, selv om kommunen har et stort fokus på økonomi. Baggrunden er, at gennemsnitsprisen ikke siger noget om, hvad et "almindeligt" botilbud fx koster, fordi gennemsnittet er taget ud fra alle tilbud inden for fx et paragrafområde inkl. enkelte meget dyre tilbud.

I stedet tager kommunen udgangspunkt i en "fornuftig" normalpris for fx botilbud. Det betyder, at den "fornuftige" normalpris er forskellig mellem paragrafområder, og i forhold til om det er med og uden døgn dækning, herunder om der er fast nattevagt eller blot nattekig. Disse "fornuftige" priser er dog ikke nedskrevne. Forståelsen af og viden om disse priser er udviklet gennem en årrække, hvor der har været fokus på solidt købmandskab ("vi skal have noget der er rigtig godt, men det skal være til en fornuftig pris"), og den er i dag en mundtlig, men særdeles aktiv del af den faglige kultur på myndighedsområdet for voksne.

Kobling mellem faglig og økonomisk udvikling?

Da analysen jf. figur 3.4 og 3.5 har vist, at VUM-scoren stort set er uændret på tværs af opfølgninger og registreringer i de indberettede data, er analysen af sammenhæng mellem udvikling i borgerens funktionsevne og udvikling i antal timer og pris for samme borger baseret på graden af målopfyldelse hos borgeren, jf. de tidligere analyser heraf. Analysen undersøger altså, hvorvidt at et helt eller delvist opfyldt mål har medført ændret pris eller antal visiterede timer. Det skal i denne sammenhæng understreges, at projektet på dette grundlag ikke kan undersøge, om et faktisk ændret støttebehov afspejles i ændret støtte, idet data i projektet ikke giver viden om, i hvilket omfang borgernes evt. målopfyldelse har betydning for deres støttebehov. Analyserne kan imidlertid indikere, om der synes at være sammenhæng, og danne afsæt for en drøftelse af, hvordan man kan understøtte denne sammenhæng fremadrettet.

Figur 3.17: Udvikling i pris (§107) og timer (§85) for sager med mål om forbedret funktionsevne – "mål opfyldt" omfatter borgere, som helt eller delvist har opfyldt de opstillede mål

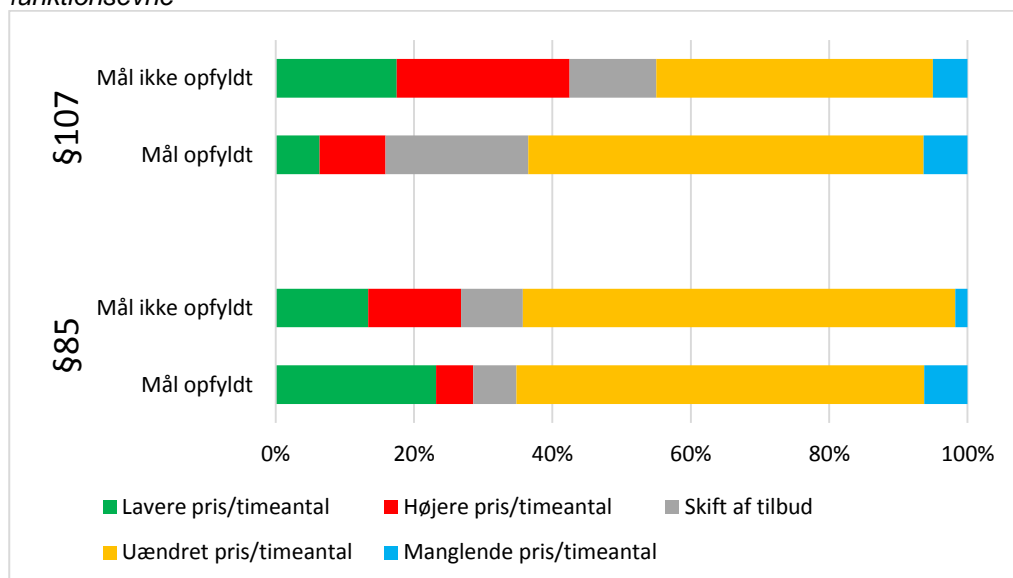


Af figur 3.17 fremgår det, for et flertal af sagerne er pris og antal timer uændret, uanset om borgerne har opfyldt de opstillede mål eller ej. Der anes en svag tendens til, at flere borgere med helt eller delvist opfyldte mål er tildelt en lavere pris/timetal, end for borgerne, hvor målene ikke var opfyldt. Men forskellen er marginal og konklusionen må nærmere være, at i de indberettede sager, har målopfyldelsesgraden ikke haft betydning for den tildelte indsats.

Splittes analysen i figur 3.17 op i indsats – hhv. SEL §107 og §85 – ses en tendens til, at kommunerne i højere grad har tilpasset indsatsen efter §85 end indsatsen efter §107. Flere kommuner i projektet har påpeget, at det stemmer helt overens med deres forventninger. Det skyldes, at det er langt lettere for kommunen at justere timetallet til støtte i eget hjem end at regulere udgiften til en midlertidig boligplacering.

En hovedkonklusion må dog samtidig være, at der for langt de fleste sagers vedkommende er tale om, at prisen og antallet af timer er uændret uanset målopfyldelse.

Figur 3.18: Udvikling i pris (§107) og timer (§85) for sager med mål om forbedret funktionsevne



Det samme billede kan konstateres på kommuneniveau, om end der er kommunal variation. Antal af observationer i de enkelte kategorier er imidlertid meget lavt, hvorfor disse resultater er forbundet med stor usikkerhed.

Case: Støttebogstav til VUM i København

Socialforvaltningen i Københavns Kommune anvender på handicapområdet på §85, §107 og §108 (både børn og voksne, men eksklusiv borgere med sindslidelse og udsatte voksne) udover den almindelige VUM også et støttebogstav, som er sagsbehandlerens konkrete vurdering af borgerens behov for støtte i et tilbud inklusiv støttebehov til rehabilitering. Metoden giver bl.a. mulighed for at koble økonomi på faglige vurderinger.

Forskel på funktionsevnevurdering og støttebehov

I udgangspunktet antages det, at bogstavet (funktionsevnevurderingen) i den almindelige VUM er lig takstniveauet for støttebogstavet. Men fx ved en udadreagerende adfærd vil borgerens støttebehov ofte være større end ud fra den almindelige VUM. I tabellen herunder ses fordelingen af det almindelige VUM-bogstav versus støttebogstav. Fx er der ved borgere med D i almindelig VUM-bogstav de største afvigelser, hvor 30 personer har støtteniveau F, og otte har niveau G (lig 1:1-støtte). Typisk er det målgruppen med autismespektrumforstyrrelser, hvor funktionsevne og støttebehov vurderes mest forskelligt. Det er derfor Københavns erfaring, at den almindelige VUM ikke direkte kan anvendes til at vurdere borgeres ressourcetræk eller støttebehov. Det er desuden erfaringen, at en udvikling i funktionsevnen ikke nødvendigvis afspejles i ændret støttebehov.

Handicapområdet, borgere i botilbud	VUM	VUM	VUM	VUM	VUM	
"Alm." VUM versus Støttebogstav	A	B	C	D	E	Sum
A	3					3
B		29	4			33
C – niveauer		5	275	3	1	284
D – niveauer		2	28	311	-	341
E – niveauer			2	95	98	195
F				30	14	44
G				8	4	12
Sum	3	36	309	447	117	912

Fordele ved støttebogstavet

Støttebogstavet understøtter fordelingen af budget til kommunens botilbud og øger gennemsigtigheden i, hvordan de tildelte midler anvendes. Det sker ved, at hvert støttebogstav er tilknyttet en takst, som indgår i en aktivitetsbaseret budgetmodel med det formål, at ressourcerne følger borgeren. Det har blandt andet betydet:

- At sagsbehandler og udfører har et fælles sprog ift. dialog om det forventede serviceniveau, herunder forventningsafstemning med fx pårørende
- At støttebehovsvurderingen kan bruges som et realistisk dialog- og forhandlingsgrundlag ift. køb af tilbud
- At kommunen qua overordnet rammestyring kan justere forbruget via taksterne i løbet af året
- At kommunen kan koble økonomi på faglige vurderinger uden at være detaljeret
- At kommunen kan placere budgetafvigelser på målgrupper og specifikke tilbud, herunder takstudviklingen for købte pladser.

Det skal bemærkes, at taksten, som bestemmes af støttebogstavet, kun udgør 45-65 pct. af en borgers samlede takst/udgift, idet resten af udgiften ligger i tilbuddets

grundbudget til husleje, ledelse mv. Tilpasningen af budgettet til borgernes udvikling er mulig, dels ved at støttebogstavet revurderes sammen med VUM, og at et ændret støttebogstav derved automatisk udløser en ændret takst, og dels ved at tilbuddene er organiseret i centre, og at grundbudgetterne tildeles på centerniveau. Det sikrer en budgetstørrelse, som kan håndtere ændringerne. For mens de faste medarbejdere oftest er ansat på et konkret tilbud, kan vikarer m.fl. være ansat som fleksible medarbejdere på centerniveau og arbejder således, hvor borgernes behov aktuelt er størst.

Casen fra København er interessant, idet den viser en tilgang, hvor progression målt via støttebogstavet er koblet direkte til økonomien. Imidlertid rummer støttebogstavet samme udfordring som VUM i forhold til opfølgingskadence: Revurdering af VUM og støttebogstav er en tung proces, som typisk kun sker en gang hvert andet år. Budgetmodellen i København er desuden delvist muliggjort af kommunens størrelse og omfangsrigt brug af egne pladser.

Nedenstående case fra Fredericia Kommune illustrerer en anden model for at skabe sammenhæng mellem borgernes udvikling og den tilknyttede økonomi. Kernen i Fredericias model er et kollektivt økonomisk incitament, der understøtter det rehabiliterende fokus ved at fremhæve og belønne dets resultater.

Case: Progressionsmodellen i Fredericia – et økonomisk incitament til at arbejde rehabiliterende

Fredericia Kommune har politisk omsat rehabilitering som øverste dagsorden for det specialiserede socialområde til Strategien for Værdiskabelse. På dette grundlag har Voksenservice fokus på at arbejde med borgernes mål og mestring af eget liv. Af strategien fremgår det, at de økonomiske incitamentet skal understøtte arbejdet med borgernes mål, hvorfor Voksenservice har udviklet indikatortotal for månedlig progression samt årlige måltal for egne tilbud, organiseret i tre centre med hver deres centermåltal.

Med afsæt i måltallene har Fredericia udviklet en ny budgetmodel, hvor de udførende enheder belønnes for at reducere borgernes støttebehov. Der udarbejdes således for hvert center et måltal, der udtrykker, hvor meget borgerne for centeret som helhed forventes at udvikle sig positivt i det kommende år. Konkret følger man udviklingen i den faktiske budgetsum for de borgere, som hørte til centret fra årets start. På den måde tages der højde for usikkerhederne i at vurdere den enkelte borgers udvikling. Måltallet udarbejdes i et samarbejde mellem Myndighedsafdelingen og centerledelsen, og er funderet på både faglige og økonomiske argumenter.

Centrene byder således ind med fagligt funderede forventninger til progression for Fredericia-borgere på deres tilbud pr. 31.12. Denne progression omregnes til et måltal for budgetsummen til netop disse borgere ultimo næste år. Borgergruppen, der indgår i de estimerede måltal revisiteres for de flestes vedkommende løbende, hvorved budgettildelingen til den enkelte enhed reduceres. Såfremt måltallet for alle centre ved årets udgang opnås, udbetales en bonus til hvert center, der finansieres fra central konto. Der er således ikke tale om, at centrene reduceres i budgetter, hvis måltallet ikke nås.

Erfaringerne viser indtil videre, at de opstillede måltal nås, hvorfor der er grund til at udlede, at incitamentsmodellen har en effekt på centrenes arbejde med borgernes progression. I 2017 svarer opfyldelsen af årets måltal til, at berørte borgere er blevet så selvhjulpne, at kommunen har kunnet reducere sin støtte til disse borgere med ca. 4 mio. kr. Lige så vigtigt er det, at der med den nye budgetmodel er skabt en platform for mere generelt at drøfte – på tværs af bestiller og udfører – den forventede udvikling i de forskellige borgergrupper. Drøftelserne har stor værdi for løbende at kunne tilpasse tilbuddene til den forventede efterspørgsel.

Sammenfattende kan på baggrund af analyserne af priser/timer på tværs af kommuner konkluderes:

- Antallet af visiterede timer efter SEL §85 og prisen på tilbud efter SEL §107 har en sammenhæng til VUM-scoren. Jo tungere VUM-score, jo større indsats.
- Modtagere af indsatser efter SEL §85 og §107 under 40 år får mere hjælp end modtagere over 40 år.
- Der er en tendens – om end usikker – til, at borgere med intellektuel/kognitiv funktionsnedsættelse modtager flere timer efter SEL §85 end de øvrige målgrupper i analysen, herunder de sindslidende.
- Der er betydelig variation på tværs af projektets kommuner på gennemsnitsprisen for tilbud efter SEL §107 og på det gennemsnitlige antal visiterede timer efter SEL §85. Resultaterne på kommuneniveau er dog forbundet med en vis usikkerhed grundet antallet af observationer i de enkelte kommuner.
- Der er kun meget svag sammenhæng mellem målopfyldelse og udvikling i antal støttetimer til borgere i eget hjem.
- Overordnet set er der næsten ingen sammenhæng mellem borgerens målopfyldelse (udvikling) og udviklingen i pris/timer.

4. Konklusioner og anbefalinger

Projektet har undersøgt kommunernes praksis og data for brug af mål og opfølgning på indsatserne over for borgere i det sociale system. Nedenfor er projektets konklusioner og anbefalinger opdelt i to temaer;

- "Brug af data..." om dataudfordringer og ledelsesinformation, herunder myndighedsfunktionens brug af data
- "Strategisk brug..." om opfølgning som redskab og koblingen til den økonomiske styring

Endeligt er der til sidst beskrevet to kommende projekter, som bl.a. skal bære erfaringerne fra dette projekt videre i arbejdet med at styrke styringen på det sociale område, ligesom udfordringen med at sammenlægge de sociale indsatser med kommunens arbejdsmarkedsindsats afslutningsvist er nævnt og i forlængelse heraf erfaringerne fra KL's projekt om én plan.

Brug af data i styringen på den sociale område

Projektet har vist, at der er store udfordringer med at tilgå data til styringsrelevant ledelsesinformation på det sociale område. Dette gælder inden for den enkelte kommune og i endnu større udstrækning for data til analyser på tværs af kommuner. En særlig udfordring er det at finde data for borgernes udvikling, der er brugbar i en styringskontekst. Mere konkret er udfordringerne;

- Kvantificerbarhed: Data til den faglige og økonomiske styring skal være kvantitative for at kunne bruges til ledelsesinformation.
- Sammenlignelighed: Data skal have en struktureret karakter, hvis data skal kunne sammenlignes på tværs af borgere, kommuner og tid.
- Opfølgning og flow: Data skal indsamles ofte, sådan at data afspejler borgerens løbende udvikling.
- Faglig relevans: Følgelig skal data gerne have en faglig relevans, fx i dialogen med borger, så det kan indsamles løbende som en naturlig del af den faglige indsats.
- Skala: Dataskala skal kunne opfange ændringer i borgerens udvikling, som er relevante for støttebehovet.
- Økonomisk relevans: Hvis data for borgerens udvikling skal kobles til økonomi i en automatisk model, skal data skal angive borgerens tilstand på en økonomisk relevant måde, dvs. data skal angive borgerens støttebehov.

VUM er meget udbredt i kommunerne som værktøj til at udrede borgerens udfordringer og bestemme den relevante indsats mv. Projektet viser imidlertid, at VUM er mindre egnet som værktøj til at måle og følge borgerens løbende udvikling. I forhold til ovenstående udfordringer, er udfordringerne ved at anvende VUM i denne sammenhæng særligt på opfølgning, flow og skala, idet revurderingen af en borgers VUM-score er tidskrævende og derfor kun gennemføres med store tidsintervaller, og idet VUM-skalaen ikke er tilstrækkeligt fintmasket. Den økonomiske relevans ved VUM er desuden udfordret af, at der ikke er entydighed mellem VUM-score og støttebehov.

Kommunerne anvender da heller ikke VUM på denne vis. Nogle kommuner anvender i stedet FKO til den løbende opfølgning på borgerens udvikling. FKO er imidlertid i styringsøjemed udfordret af kun at angive målopnåelse på den enkelte borgers konkrete indsats- eller aktivitetsmål og ikke fx støttebehovet. Dermed kan FKO heller ikke bruges sammenligneligt på tværs af borgere. Følgelig er styringsrelevant ledelsesinformation på det sociale område om borgernes udvikling i dag da også begrænset.

Kommunerne er ydermere udfordret af, at data pt. ligger i forskellige fagsystemer, som ingen af projektkommunerne endnu fuldt ud har fundet en integreret løsning på. En central udfordring for styringsrelevant ledelsesinformation er således den stærkt

begrænsede adgang til data for borgerens mål og målopfyldelse – ideelt set for borgerens udvikling – og den manglende kobling af faglige data til økonomidata på individ- såvel som på aggregeret niveau.

Samtidig viser projektet klare gevinster ved at bruge data til ledelsesinformation og i styringen. Data kan give overblik over ressourcer og opgaver, ligesom det kan give mulighed for at følge bedre op på økonomien. Udfordringen er derfor at få oprettet nogle strukturer, der gør relevant og bedre ledelsesinformation mulig. På den korte bane må fokus være på i den enkelte kommune at strukturere egne data på en måde, der gør ledelsesinformation mulig. Rapporten her giver via cases fra Ringkøbing-Skjern og Horsens nogle eksempler på, hvordan dette kan lade sig gøre, enten som en teknisk udvikling af fagsystemer, eller som en intern videndeling på behandling af data.

På den længere bane er bedre data, herunder til ledelsesinformation, et omdrejningspunkt i KL's projekt om Fælles Faglige Begreber (FFB). Det er et mål for FFB-projektet at skabe forudsætningerne for en struktureret og systematisk dokumentationspraksis på tværs af danske kommuner. Det skal ske gennem fælles begreber mellem kommunens sociale myndighed og sociale leverandører. Gevinsten ved ens og systematisk brug af begreber for hhv. borgerens funktionsevnetilstand og sociale indsatser er bl.a., at det lokalt såvel som fælleskommunalt vil blive synligt, hvilken effekt borgeren har opnået. Det er en anbefaling fra nærværende projekt, at man i fremtidens initiativer for at styrke det økonomiske styringsgrundlag medtænker et fælles målebegreb for borgerens støttebehov og den nødvendige sammenhæng mellem økonomiske og faglige it-systemer.

I den sammenhæng kan projektet konkludere, at kommunerne i meget stort omfang anvender mål som det tilbagevendende omdrejningspunkt for indsatsen omkring borgeren. For den økonomiske styring er det da vigtigt, at disse mål også har en økonomisk vinkel. Enten sådan at målet i sig selv har en økonomisk konsekvens (hvis målet opfyldes, kan borgerens ydelse reduceres til xx), eller ved at borgerens udvikling måles på en skala, hvor hvert trin er angivet både fagligt og økonomisk, jf. ovenfor.

Det er ikke muligt på baggrund af projektet at anbefale konkrete pejlemærker for visitationens tildeling af ydelser med afsæt i borgerens målgruppe, VUM eller andet. Der har ikke været data nok. Men projektet illustrerer, fx via casen fra Ishøj, hvordan en kommune med fordel kan arbejde med økonomiske rettesnore i visitationen. Det egentligt interessante nøgletal er, hvor stor progression et tilbud kan skabe ift. prisen. Når data for borgernes udvikling forbedres, vil der også blive grundlag for at sammenligne effekt, fx mellem tilbud, målgrupper mm. Der er man ikke endnu. Tilsvarende er projektets datasæt for lille til, at man kan sige noget klart om variationen mellem kommuner på tildelte timer /priser. Det er imidlertid bemærkelsesværdigt, at variationen synes at være så stor. Det understreger mulighederne ved at se kritisk på sin visitationspraksis, og på om denne alene afspejler lovkrav og et politisk besluttet serviceniveau.

Projektets anbefalinger

1. Beslut hvad der er relevant for din kommune at styre efter. Oplagte muligheder er
 - a. Borgernes udvikling
 - Sæt mål som I kan måle på. Opnår I de opstillede mål? - Er målene passende i ambitionsniveau?
 - Hvilke borgere udvikler sig bedst? – Afsæt for effektanalyser
 - b. Udgiftsgennemsnit samlet og for grupper af borgere – er der en udvikling og følger den borgernes behovsudvikling?
 - c. Opfølgningen; fx opfølgningshyppighed for forskellige borgergrupper, status hos de enkelte sagsbehandlere – bemærk at procesmål for opfølgningen handler om et middel snarere end det egentlige mål

2. Undersøg om I har de nødvendige data til at understøtte styringen og hvis ikke, overvej hvordan I kan forbedre data og ledelsesinformation.
3. Analysér data og overvej hvad dette giver anledning til.

Strategisk brug af og fælles viden om opfølgningen

Projektet viser, at kommunerne arbejder bevidst med at følge op på de opstillede mål for en borger, herunder også at opfølgningen er et redskab i indsatsen over for borgeren. Således er kommunernes erfaringer fra de særligt tilrettelagte intensive indsatser, at hyppig opfølgning er et vigtigt redskab, når man vil aktivere og motivere borgeren og skubbe på en udvikling. Samtidig har kommunerne med de intensive indsatser typisk også stor fokus på at kunne handle hurtigt, ikke mindst for at kunne forebygge at problemerne vokser borgeren over hovedet.

Samlet set er der bred enighed i projektgruppen om, at det kan give gode resultater at følge ofte op, men tilsvarende enighed om at det er økonomisk både nødvendigt og fornuftigt, at kommunen differentierer sin opfølgningspraksis alt efter målgruppen. Sådan at den hyppige, tætte opfølgning sker der, hvor der er størst udsigt til progression.

Analyserne viser samtidig, at det oftest er myndighedsfunktionen, der tager initiativet til opfølgningerne. Dog gør en kommune opmærksom på, at det hos dem i praksis afhænger af hvilken type opfølgning, der er tale om. Det centrale er, at opfølgningen ikke nødvendigvis skal ske på myndighedsfunktionens initiativ og med denne. Flere kommuner påpeger, at den tætte og løbende opfølgning skal ske hos udfører som en integreret del af indsatsen for og dialogen med borger. I denne sammenhæng vil sammenhængende it-systemer med dataflow mellem udfører og myndighed understøtte dialogen mellem de to parter, uden at myndighed behøver være til stede under opfølgningerne.

Det rejser spørgsmålet om, hvordan myndighed da kan sikre, at tilbuddene informerer om borgere, hvis støttebehov falder eller falder væk. Det korte svar er, at det kan man ikke 100 pct. Men incitamentsmodeller, som eksempelvis progressionsmodellen i Fredericia, kan understøtte både den økonomiske dialog og konsekvens. En anden pointe fra drøftelserne blandt projektkommunerne er, at man med fordel kan etablere en struktur, hvor incitamentet til og behovet for at sikre en effektiv og innovativ drift ligger hos det udførende tilbud. Fx ved at ansvaret for at udmønte rammebesparelser placeres decentralt med krav om, at det sker uden servicereduktioner.

Samtidig kan man med incitamentsmodeller altid kun komme et stykke ad vejen. Det grundlæggende afgørende forhold for en naturlig sammenhæng mellem borgerens behov og økonomi er organisationskulturen. Denne skal være centreret om at gøre borgerne selvhjulpne. Det sker ikke mindst ved, at ledelsen lokalt har fokus på at motivere medarbejderne til i alle gøremål at arbejde for borgernes progression.

Meget peger i retning af, at dette også i hvert fald på overordnet niveau er tilgangen i kommunerne. Rehabilitering er blevet et kodeord også på det sociale område, hvor mål og opfølgning på mål nu er omdrejningspunktet for kommunernes indsats. Og kommunerne har i vid udstrækning succes med deres indsatser – i hvert fald i forhold til de opstillede mål: Projektet viser en generelt høj målopfyldelsesgrad i kommunerne. Den er interessant ud fra en styringsvinkel, fordi det kan indikere et ændret støttebehov – dog alt efter hvilke mål der er tale om. Det understreger, jf. konklusionerne om brug af data i styringen, at der er god grund til at arbejde videre på at finde data, der bedre afdækker ændringer i borgernes støttebehov, og i at kunne koble disse til kommunernes økonomiske styring.

Projektets anbefalinger

1. Det rehabiliterende fokus skal gennemsyre organisationen i kultur såvel som i strukturer og incitament. Skab en fælles mission om at gøre borgerne mest

- muligt selvhjulpne hos ledere og medarbejdere. Del missionen med borgerne for at øge deres engagement i indsatsen.
2. Skab strukturer, der understøtter fælles viden om borgerens udvikling i visitationen og i tilbuddet hos udfører. Det kan ske ved sammenhængende it-systemer mellem myndighed og udfører, jf. casen fra Ringkøbing-Skjern. Og det kan ske gennem incitamentsstrukturer, der understøtter en økonomisk vinkel på opfølgningen, jf. casen om Fredericias progressionsmodel.
 3. Prioriter opfølgning og hyppighed efter formål og potentiale. Følg ofte op hvor der er størst mulighed for fremgang. Hyppig opfølgning kan i sig selv skubbe på en udvikling – for rette målgruppe.
 4. Angiv en forventet tidshorisont ved tildelingen af en ydelse. Lad tidshorisonten indgå i de løbende opfølgninger.

Perspektiver videre

En hovedkonklusion for nærværende projekt er omfanget af datamæssige udfordringer for en bedre og mere databaseret styring på det sociale område. FFB-projektet har som nævnt som formål at skabe grundlag for bedre og mere ensartede data fremover, herunder ikke mindst data for borgernes mål og udvikling. Afslutningsvist skal nævnes to andre projekter, som begge starter op i foråret 2018, hvor KL sammen med staten arbejder videre med at forbedre styringsgrundlaget på det sociale område.

Koblingsprojektet

Formålet med koblingsprojektet er at tilvejebringe sammenlignelige enhedspriser og gennemføre styringsrelevante analyser. 23 kommuner har meldt sig til projektet, som starter op primo februar 2018.

Kommunerne leverer data ind i projektet om målgrupper, funktionsniveauer, faktisk afregnede udgifter, samt andre styringsrelevante data som fx oplysninger om anciennitet i botilbud. Børne- og Socialministeriet stiller analyseressourcer til rådighed til at gennemføre forskellige analyser af kommunernes data, som aftales med de deltagende kommuner. Der indberettes kun nye data frem for historiske data, og inden kommunerne starter indberetningen, skal det sikres, at der er ensartet registreringspraksis, og evt. skal nogle kommuner justere deres registreringspraksis.

Som led i projektet skal også afdækkes, hvilke udfordringer de deltagende kommuner har med at samkøre oplysninger om udgifter og aktiviteter, samt hvilken systemunderstøttelse og muligheder for at samkøre data, der er i alle landets kommuner.

Projektet gennemføres af Børne- og Socialministeriet i samarbejde med Finansministeriet og KL. Evt. udbredelse og etablering af løsning på baggrund af projektet kan ske i FLIS. Projektet løber frem til medio 2020.

Analyse af køb og salg af sociale ydelser

KL og regeringen har aftalt at igangsætte en analyse af markedet for køb og salg af sociale ydelser. Analysen skal særligt undersøge, hvordan takststrukturen og reglerne for takstfastsættelse i højere grad kan understøtte ressourceudnyttelse ved køb af ydelser.

Mulige løsningsspor i projektet er øget gennemsigtighed på, hvad der er indeholdt i taksten, mulighed for at lade økonomiske incitament for tilbuddene understøtte tilbuddenes arbejde med at udvikle borgerne, øget gennemsigtighed på sammenhængen mellem pris, målgrupper og funktionsniveauer, styrket kontraktstyring mv.

Samarbejde på tværs af socialforvaltning og jobcenter – En plan

Endelig skal en anden stor udfordring for området nævnes afslutningsvist: At forbedre samarbejdet på tværs af social- og arbejdsmarkedsområder.

Projektets analyser viser en bemærkelsesværdigt lille forskel i VUM mellem borgere i datasættet, som er førtidspensionister og arbejdsmarkedsparate hhv. ikke-arbejdsmarkedsparate modtagere af kontanthjælp. Umiddelbart skulle man forvente, at funktionsevnen (VUM) var mere svækket hos førtidspensionister end hos kontanthjælpsmodtagere, og mere hos ikke-arbejdsmarkedsparate end hos arbejdsmarkedsparate. En forklaring kan være, at store reformer på beskæftigelsesområdet har ændret på kriterier for at tildele ydelser på dette område. Det kan bl.a. betyde, at fx ældre borgere, der har været i det kommunale system længe, er tildelt førtidspension uden at have samme socialfaglige udfordringer som yngre borgere.

På trods af dette og udfordringerne ved VUM giver det bemærkelsesværdige resultat imidlertid anledning til at overveje, om der i dag er tilstrækkelig sammenhæng mellem den socialfaglige og arbejdsmarkedsfaglige vurdering af samme person. Og dermed ved om kommunerne i tilstrækkeligt omfang samarbejder om og drøfter på tværs vurderinger, indsatser og potentialer for de udsatte borgere.

I projektets drøftelser har kommuner nævnt, at kontanthjælps- og førtidspensionsreformer har haft den konsekvens, at flere borgere i det sociale system nu også er udfordret økonomisk – og at borgernes økonomiske vanskeligheder i sig selv kan udfordre kommunens socialfaglige indsats. For kan en udsat borger, der er ved at miste sin lejlighed, samle overskud til at forbedre hygiejne og sociale relationer? Denne afhængighed understreger imidlertid behovet for et endnu tættere samarbejde mellem socialforvaltning og jobcenter, hvis begge parter skal lykkes med at gøre borgeren personligt såvel som økonomisk selvhjulpne.

Med andre ord er det afgørende for borgeren og for kommunens økonomi, at kommunen skaber sammenhæng i indsatserne for borgeren. Overordnet er der behov for et større koncernperspektiv i indsatserne, end traditionen har været tidligere.

Sammenhængende indsatser for borgere med mange kontakter ind i kommunen ligger ud over rammerne af dette projekt, men det er en sag med stort fokus både i kommuner, KL og i centraladministrationen. KL's indspil til regeringens sammenhængsreform lægger vægt på, at det skal være borgerens udfordringer, der skal være udgangspunktet for indsatsen, og ikke en silo-opdeling hverken i lovgivning eller organisering i kommunerne. Afløst heraf forfølges der aktuelt flere spor. KL arbejder således for, at regeringen skaber hjemmel for kommunerne til at udarbejde én samlet plan for borgerne, og for bedre muligheder for at dele data på tværs af forvaltninger. Derudover arbejdes der med at identificere og eliminere barrierer for en mere samordnet indsats på tværs af de relevante lovgivninger.

5. Kontaktpersoner for kommunale erfaringer

Nedenfor har en del af projektets deltagerkommuner angivet nogle fokuspunkter i deres udvikling af området samt tilhørende kontaktpersoner for interesserede kolleger i andre kommuner.

Hillerød Kommune

- Prognose på overgang fra barn til voksen – struktureret dialog og økonomistyringsværktøj
- En plan – samarbejde mellem social- og jobcentre om borgere i ressourceforløb og progressionsmåling vha. BIP

Kontakt:

Poul Frank Hansen, pfha@hillerod.dk (prognose på overgang fra barn til voksen)

Tina Lyhne, tly@hillerod.dk (én plan)

Københavns Kommune

- Udbud af nyt fagsystem og muligheden for at opstille krav til strukturerede data
- Videreudvikling og forenkling af støttebogstavet
- Én plan for borgeren

Kontakt: Signe Kofoed Janot, XJ77@sof.kk.dk tlf. 4029 6829

Gentofte Kommune

- Takstinterval som en del af visitationsproceduren
- Opfølgningshyppighed

Kontakt: Anita Bahnsen, aba@gentofte.dk tlf. 3998 6560

Ringkøbing-Skjern Kommune

- Ledelsesinformation til bedre styring
- Rådgivningsteam, som nytænker myndighedsfunktionen
- Udførertilbud med kortere forløb tilpasset den enkelte brugers udfordringer

Kontakt: Mette Viftrup, mette.viftrup@rksk.dk tlf. 9974 1803

Brøndby Kommune

- Fælles dokumentationsuddannelse med fokus på sammenhængende indsatsplaner, målsætningsarbejde og progression
- Ledelsesinformation om progression via IT-systemet KMD Nexus

Kontakt: Marie Louise Knigge, malok@brondby.dk tlf. 2371 8164

Frederiksberg Kommune

- Ledelsesinformation med udgangspunkt i FKO, men også styringsinformation
- Meningsfuld aggregering af FKO – Indtil videre på tilbudsniveau og uden kobling til økonomi
- Opsætning af automatiserede rapporter med udgangspunkt i Sensum, Microsoft SQL-server og Sharepoint

Kontakt: Klaus Birch Lundgaard, kllu01@frederiksberg.dk tlf. 2898 5437

Horsens Kommune

- Udvikling af ledelsesinformation til myndighed

Kontakt: Sara Arnfeldt, saar@horsens.dk tlf. 2466 5121