

Ankestyrelsens undersøgelser

Evaluering af de ændrede handlekommuneregler på det specialiserede socialområde

Maj 2012



Ankestyrelsen



Forord

Social- og Integrationsministeriet har bedt Ankestyrelsen gennemføre en evaluering af de ændrede handlekommuneregler på det specialiserede socialområde, der blev indført ved lov nr. 550 af den 26. maj 2010.

Formålet med lovændringen var at skabe sammenhæng mellem visitationskompetence og finansieringsansvar på det specialiserede socialområde. Hvor disse før var delt mellem handle- og betalingskommune er udgangspunktet nu, at den kommune, der betaler, samtidig har visitationskompetencen.

Med virkning fra 1. august 2010 er handlekommunereglerne, jf. retssikkerhedslovens § 9, stk. 7, således ændret. De ændrede regler indebærer, at en kommune forbliver handlekommune i relation til serviceloven for borgere, der med kommunens eller anden offentlig myndigheds medvirken visiteres til et botilbud i anden kommune.

Det fremgår af bemærkninger til lovforslaget (L169), at Social- og Integrationsministeriet vil følge de administrative virkninger for de berørte borgere, deres pårørende og kommunerne som følge af lovændringen.

Evalueringen er baseret på en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt kommunerne. Derudover er der gennemført kvalitative interview med udvalgte kommuner, botilbud, borgere og pårørende samt interesseorganisationer.

Ankestyrelsen vil gerne takke alle for deres deltagelse i evalueringen.

1 Sammenfatning

Ankestyrelsen har i foråret 2012 gennemført en evaluering af de ændrede handlekommuneregler på det specialiserede socialområde, der blev indført ved lov nr. 550 af den 26. maj 2010 om ændring af lov om retssikkerhed på det sociale område og lov om social service (Sammenhæng mellem visitationskompetence og finansieringsansvar på det specialiserede socialområde).

Evalueringens formål er at vurdere virkningerne af de ændrede handlekommuneregler i forhold til administrative konsekvenser.

Formålet med evalueringen er også at afdække opfattelser og erfaringer på tværs af henholdsvis kommuner, botilbud, borgere og pårørende samt interesseorganisationer i forhold til at vurdere betydningen.

Således kan evalueringen samlet set danne grundlag for at vurdere, hvilken betydning lovændringen har haft for kommuner, botilbud, borgere og pårørende.

Evalueringen er baseret på en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt kommunerne. Derudover er der gennemført kvalitative interview med udvalgte kommuner, botilbud, borgere og pårørende samt interesseorganisationerne Danske Handicaporganisationer og de hjemløses landsorganisation SAND. Evalueringens kvalitative interview er afgrænset til at omfatte målgrupperne; personer med handicap og socialt udsatte borgere.

Der er gennemført 35 interview, som samlet set omfatter:

- 9 kommuner
- 9 botilbud
- 15 beboere og pårørende
- 2 interesseorganisationer

1.1 Baggrund for evalueringen

Folketinget vedtog den 20. maj 2010 et lovforslag L 169 om ændring af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og lov om social service. Lovforslaget udmøntede aftalen med KL om kommunernes økonomi for 2010.

Formålet med lovændringen var at skabe sammenhæng mellem visitationskompetence og finansieringsansvar på det specialiserede socialområde. Hvor disse før var delt mellem handle- og betalingskommune er udgangspunktet nu, at den kommune, der betaler, samtidig har visitationskompetencen.

Med virkning fra 1. august 2010 er handlekommunereglene, jf. retssikkerhedslovens § 9, stk. 7, således ændret. De ændrede regler indebærer, at en kommune forbliver handlekommune i relation til serviceloven for borgere, der med kommunens eller anden offentlig myndigheds medvirken visiteres til et botilbud¹ i anden kommune.

Det fremgår af bemærkninger til lovændringen, at Socialministeriet vil følge de administrative virkninger af lovændringen for de berørte borgere, deres pårørende og kommunerne.

På denne baggrund har Social- og Integrationsministeriet bedt Ankestyrelsen om at udarbejde en evaluering, som skal afdække konsekvenserne af lovændringen.

1.2 Evalueringens hovedkonklusion

Overordnet set viser evalueringen, at formålet med lovændringen i relation til en styrket sammenhæng mellem handleforpligtelsen og betalingsansvaret stort set er opfyldt. Det viser evalueringens resultater fra spørgeskemadelen såvel som de gennemførte kommuneinterview.

Størstedelen af kommunerne i evalueringens spørgeskemadel oplyser, at overtagelsen af handlekompetencen generelt har medført en større gennemsigtighed i forhold til botilbuddenes pris sammenholdt med ydelsernes indhold. På den måde har kommunerne i højere grad fået et overblik over indsatsen overfor deres egne borgere. Samtidig har den større gennemsigtighed forbedret kommunernes muligheder for at styre udgiftsudviklingen på det specialiserede socialområde.

Som følge af de ændrede handlekommunereglene oplever flere af de interviewede botilbud, at handlekommunerne i et større omfang følger op over for borgernes handleplaner med henblik på at justere på de ydelser, som borgerne er visiteret til. Interviewene med botilbuddene viser, at botilbuddene derfor har skærpet fokus på at dokumentere indsatsen overfor borgerne.

De interviewede beboere har ikke oplevet, at de ændrede handlekommunereglene i praksis har haft markant betydning for deres situation i forhold til tildeling af ydelser. Det er primært bekymringer om overgangen til den nye handlekommune, som både beboerne og de pårørende fremhæver i evalueringens interview.

¹ Botilbud efter servicelovens §§ 107-110 og § 192 (vange og midlertidige sociale boformer, forsorgshjem og krisecentre samt plejehjem), boliger efter § 115 stk. 4, jfr. § 105 stk. 2, i lov om almenboliger m.v. (plejeboliger), institutioner under sygehusvæsenet, institutioner under Kriminalforsorgen eller boliger og boformer, der træder i stedet for og kan sidestilles med boformer som nævnt ovenfor.

Lovændringen omfatter ikke borgere, der benytter sig af fritvalgsordningen efter Servicelovens § 108 og almenboliglovens § 58a, f.eks. borgere der er visiteret til en ældre- eller plejebolig, men vælger at benytte retten til at blive visiteret til en tilsvarende bolig i en anden kommune.

1.3 Evalueringens myndighedsperspektiv

1.3.1 Kommunerne har i forholdsvis få sager fravalgt handlekompetencen

Evalueringen viser, at lovændringen, ifølge interviewkommunerne, har været en god anledning for kommunerne til at få gennemgået deres sager og få et overblik over hvilke borgere, de alene har haft betalingsforpligtelsen og ikke handlekompetencen for.

Interviewkommunerne har i forholdsvis få sager fravalgt handlekompetencen. Kommunernes overtagelse af sagerne er primært sket af hensyn til muligheden for øget økonomiske styring. I de sager, hvor interviewkommunerne har afstået fra at overtage handlekompetencen, er der typisk tale om borgere, der i en årrække har boet udenfor kommunen og som følge af komplekse handicaps ikke har udsigt til at flytte tilbage til den oprindelige opholdskommune.

Svarene fra evalueringens kvantitative del giver blandt andet et overblik over antallet af borgere i botilbud, som kommunerne havde mulighed for at overtage handlekompetencen for:

- 80 kommuner oplyser, at de til sammen havde mulighed for at overtage handlekompetencen for i alt 8.620 borgere. Heraf overtog kommunerne handleforpligtelsen for 6.889 borgere, svarende til 80 procent af borgerne. Af disse borgere fik 17 procent efterfølgende ændret i deres ydelse, og fem procent af borgerne er fysisk flyttet tilbage til den oprindelige opholdskommune

1.3.2 Kommunernes erfaringer med delegationsaftaler

Interviewkommunerne er enige om, at mulighederne for delegation, som er indeholdt i lovændringen, kan være vanskelige at administrere. Kommunerne er generelt usikre på, hvad de skal bruge af tid på at udføre en opgave for en anden kommune, samt hvad de skal tage sig betalt for det.

Svarene fra evalueringens kvantitative del bekræfter, at delegationsaftaler mellem kommunerne ikke er særligt udbredt:

- En tredjedel af kommunerne har indgået delegationsaftaler svarende til seks procent af borgerne i eksisterende sager
- Fem procent af kommunerne har anvendt delegation i sager oprettet efter lovændringen. Det vedrører konkret syv borgere
- Kommunernes delegationsaftaler omfatter primært følgende områderne ledsageordning, hjælpemidler og opfølgning i botilbuddene

1.3.3 Serviceniveauerne anvendes som et styringsredskab

Som følge af de ændrede regler har interviewkommunerne fået et større overblik i sagerne i forhold til at tilpasse borgerens tilbud og sikre, at der ved løbende opfølgning er overensstemmelse mellem tilbud og borgerens individuelle behov. I denne sammenhæng anvender interviewkommunerne serviceniveauer som et vigtigt styringsredskab, uanset hvilken kommune borgeren bor i.

Svarene fra evalueringens kvantitative del viser, at stort set alle kommuner arbejder med at fastsætte serviceniveauer på det specialiserede socialområde:

- 62 procent af kommunerne har politisk besluttede serviceniveauer "på alle områder" eller "på de fleste områder" i serviceloven
- 75 procent af kommunerne finder, at botilbuddene er blevet bedre til at beskrive indholdet i ydelserne
- 90 procent af kommunerne finder, at der generelt er match mellem kommunens serviceniveau og indholdet af ydelserne i botilbuddene

1.3.4 Gennemsigtighed i forhold til ydelser

Ifølge interviewkommunerne har lovændringen bidraget til et øget fokus på udgiftsudviklingen. Således oplyser et flertal af interviewkommunerne, at de som konsekvens heraf har fået nedbragt deres udgifter betragteligt. Besparelserne relaterer sig til særydelser til borgere i botilbud og tilpasninger i forhold til handlekommunens serviceniveau.

Blandt svarene fra evalueringens kvantitative del fremgår det, at:

- 80 procent af kommunerne har tilkendegivet, at overtagelsen af handlekompetencen har medført en større gennemsigtighed i forhold til botilbuddenes pris sammenholdt med ydelseernes indhold. Af disse kommuner vurderer 92 procent, at det har givet dem bedre mulighed for at styre økonomien

1.3.5 Tilpasning af ydelserne til borgernes reelle behov

Alle interviewkommuner har erfaringer med borgere, som har fået tilpasset deres hjælp af den nye handlekommune. Det skyldes eksempelvis at borgerens behov for ydelser har ændret sig, eller at der er sket en tilpasning til kommunens serviceniveau.

I tilfælde, hvor hjælpen er sat betragteligt ned, kan følgen være, at betalings- og handlekompetencen overgår til den aktuelle opholdskommune.

Nogle interviewkommuner er af den opfattelse, at hjælpen til enkelte borgere nedsættes uhensigtsmæssigt. Det gælder typisk borgere, der i perioder kan klare sig med mindre hjælp og støtte, for eksempel personer med en psykisk lidelse. Hvis borgeren får tilbagefald, er det i mellemtiden den aktuelle opholdskommune, der er blevet betalings- og handlekommune.

1.3.6 Kommunernes erfaringer med mellemkommunale aftaler

For at imødegå risikoen for spekulationer i hjælpen oplyser enkelte interviewkommuner i deres egenskab som aktuel opholdskommune, at de forsøger sig med såkaldte "gentleman-aftaler", som en måde at fastholde kommunernes handle- og betalingsforpligtelse overfor borgeren på.

I KKR² regi arbejder interviewkommunerne desuden på at indgå aftaler om indholdet og fastsættelsen af grundtakster, hvormed der i højere grad bliver enighed om, hvilke udgifter der skal indgå i taksten, og hvilke udgifter der eventuelt skal betales særskilt.

Evalueringens spørgeskemadel viser, at:

- 42 procent af kommunerne drøfter problemstillinger mellem kommunerne i forbindelse med de årlige rammeaftaler

1.3.7 Udfordringer i forhold til mellemkommunale uenigheder

Evalueringens spørgeskemadel viser, at der på landsplan er sket en stigning i klagefrekvensen fra både borgere og kommuner som følge af de ændrede handlekommuneregler:

- En tredjedel af kommunerne vurderer, at klagefrekvensen fra borgerne er steget
- To tredjedele af kommunerne vurderer, at der er sket en stigning i klagefrekvensen fra andre kommuner
- 57 procent af kommunerne er af den opfattelse, at grundlaget for betaling af mellemkommunal refusion – fra før 1. januar 2011 – har ført til uenigheder om hvilken kommune, der har handlekompetencen efter lovændringen

I de tilfælde, hvor interviewkommunerne vurderer, at hjælpen til borgeren er blevet ændret uhensigtsmæssigt, efterlyser kommunerne ankemuligheder for den berørte kommune i forhold til den socialfaglige vurdering.

² KL har fem Kommunekontaktråd (KKR). KKR er det politiske møde-, debat- og koordinationsforum, hvor kommunerne i de enkelte regioner kan drøfte og lægge linjer i spørgsmål af regionalpolitisk karakter.

1.4 Evalueringens botilbudsperspektiv

1.4.1 Øget samarbejde som følge af hyppigere opfølgninger

Som følge af de ændrede handlekommuneregler oplever flere af botilbuddene, at handlekommunerne i et større omfang følger op på borgernes handleplaner i forhold til de ydelser, som borgerne er visiteret til. I den forbindelse fremhæver flere af botilbuddene, at samarbejdet med kommunerne for det meste fungerer godt i forhold til at sikre, at borgerne får de nødvendige ydelser.

Flere af de interviewede botilbud understreger, at som følge af handlekommunernes opfølgning, så er botilbuddenes opmærksomhed på at dokumentere og på hvordan dokumentationen kan anvendes, er blevet skærpet. Det samme gør sig – ifølge de interviewede botilbud – gældende for kommunerne. Kommunerne stiller således større krav til botilbuddenes dokumentation med hensyn til formål og indhold.

Evalueringens spørgeskemadel viser, at:

- 71 procent af driftsherrekommunerne oplyser, at de ændrede handlekommuneregler har medført, at botilbuddene er blevet bedre til at beskrive indholdet af ydelserne

1.4.2 Enkelt­sager om ændrede ydelser til beboerne

Samtlige ni botilbud i evalueringens kvalitative del giver eksempler på enkelt­sager, hvor handlekommunerne har været interesseret i at justere ydelserne til borgerne som følge af de ændrede handlekommuneregler.

I denne sammenhæng nævner de interviewede botilbud blandt andet ydelser i relation til dagtilbud og transport til dagtilbud, ledsageordning og hjælpemiddelområdet, som kommunerne justerer på i forhold til deres egne borgere. Som en konsekvens heraf kan der, ifølge botilbuddene, opstå en oplevelse af differentierede serviceniveauer i de enkelte botilbud blandt beboerne.

Evalueringens spørgeskemadel viser, at:

- 55 procent af driftsherrekommunerne oplever differentierede serviceniveauer i forhold til borgere fra forskellige kommuner

Særligt for botilbud for hjemløse – betydningen af selvmøderprincippet

Begge botilbud for hjemløse, som deltog i evalueringen, fremhæver betydningen af selvmøderprincippet, som gælder på hjemløseområdet. Et af de to interviewede botilbud har konkrete erfaringer med, at enkelte kommuner giver udtryk for, at de selv ønsker at visitere borgerne til botilbud for hjemløse.

SAND giver i interviewet udtryk for, at organisationen fortsat er bekymret for om, hvorvidt selvmøderprincippet vil bestå samtidig med at, kommunerne erfaringsmæssigt har skærpet fokus på at styre udgiftsudviklingen på det specialiserede socialområde.

1.5 Evalueringens borgerperspektiv

1.5.1 Overvejelser om overgangen til de nye handlekommuner

Borgerperspektivet i evalueringen omfatter interview, som afdækker både beboernes og de pårørendes opfattelse af og erfaringer med de ændrede handlekommuneregler. Borgernes perspektiv sammenholdes med interviewet med Danske Handicaporganisationer i nærværende sammenfatning.

Fælles for samtlige beboere og pårørende er, at de i interviewene giver udtryk for, at de ændrede handlekommuneregler først og fremmest gav anledning til en række bekymringer og usikkerheder ved udsigten til at få en ny handlekommune.

For begge parter drejede det sig om bekymringer om, hvorvidt den nye handlekommune ville ændre i ydelserne efter, at kommunen tog kontakt. For enkelte af de interviewede beboere og pårørende var det især bekymrende, at sagsbehandlingstiden i forbindelse med at overgå til den nye handlekommune trak ud.

Ingen af de interviewede beboere har dog erfaret, at de er blevet visiteret til mindre hjælp i forhold til ydelser som følge af mødet med den nye handlekommune i forlængelse af de ændrede regler.

Danske Handicaporganisationer giver ligeledes udtryk for bekymringer som følge af de ændrede handlekommuneregler. Bekymringerne hos Danske Handicaporganisationer er mest af fundamental og principiel karakter. I interviewet nævner Danske Handicaporganisationer således en række eksempler på beboere i botilbud, for hvem Danske Handicaporganisationer er af den opfattelse, at de ændrede handlekommuneregler sætter spørgsmålstejn ved beboernes fulde demokratiske medindflydelse.