

11. Analyse af special- og handicapområdet efter høring - FÆLLESINDSTILLING MED SOF OG ØKF (2008-101129)

Socialforvaltningen, Børne- og Ungdomsforvaltningen og Økonomiforvaltningen har sammen med Rambøll Management gennemført en analyse af visitationen til handicaptilbud og specialtilbud i hhv. Socialforvaltningen og Børne- og Ungdomsforvaltningen. Analysen blev igangsat i forlængelse af beslutningen om varige budgetforhøjelser på de to områder i budget 2008. Med denne indstilling præsenteres analysens konklusioner og anbefalinger.

INDSTILLING OG Beslutning

Socialforvaltningen, Børne- og Ungdomsforvaltningen og Økonomiforvaltningen indstiller, at Socialudvalget, Børne- og Ungdomsudvalget og Økonomiudvalget anbefaler over for Borgerrepræsentationen,

1. at Rambøll Managements rapport tages til efterretning (bilag 1),
2. at de udarbejdede business cases indgår i den videre proces for investeringskataloget til budget 2009 (bilag 2),
3. at beskrivelserne af tilbuddenes kvalitet tages til efterretning (bilag 3),
4. at den nuværende budgetstyringsmodel på de to områder fastholdes, men at Socialforvaltningen og Børne- og Ungdomsforvaltningen arbejder videre med analyser af eksterne udgiftsdrivende faktorer, som kan indgå i en eventuel senere tilretning af budgetstyringsmodeller,
5. at Socialforvaltningen og Børne- og Ungdomsforvaltningen i forbindelse med forelæggelse af forventet regnskab 2008 i oktober orienterer hhv. Socialudvalget og Børne- og Ungdomsudvalget om status på de iværksatte tiltag til forbedret styring af områderne på baggrund af analysens anbefalinger.

Problemstilling

Ifølge kommissoriet skal analysen dels kortlægge og beskrive karakteren af og udviklingen i visitationen til ydelser på handicapområdet og specialområdet, dels komme med løsningsforslag til en mere effektiv budgetstyringsmodel. Derudover skal analysen opstille forslag til forbedring af forvaltningernes styringsgrundlag samt beskrive ydelsernes kvalitet. Socialudvalget, Børne- og Ungdomsudvalget og Økonomiudvalget har besluttet, at Rambøll Managements rapport skal i høring i Handicaprådet.

Løsning

Årsager til udgiftsvækst

Handicap- og specialområdet har oplevet en væsentlig udgiftsvækst i perioden 2004-2007, der primært hænger sammen med en vækst i antal tildelte ydelser. Rambøll Managements samlede konklusion er, ”at både interne og eksterne forhold har været medvirkende til udgiftsvæksten i perioden. Analysen indikerer, at en væsentlig del af udgiftsvæksten i perioden skyldes manglende og uklar styring, eftersom væksten ikke udelukkende kan forklares ud fra et eksternt pres. Dog peger væksten i antallet af klager på, at brugere og pårørende stiller større krav til Københavns Kommunes indsats.”

Det bemærkes, at et begrænset datagrundlag har medført, at det ikke kan testes statistisk, præcis hvor stor en del af udgiftsudviklingen, som kan forklares med hhv. interne og eksterne faktorer.

Undersøgelsen viser, at den decentrale økonomistyring i en række tilfælde har været mangelfuld i perioden 2004-2007. På nogle områder er der store forskelle i serviceniveau og visitationspraksis på tværs af distrikter og sagsbehandlere. Særligt nye sagsbehandlere vælger de mest omfattende tilbud. Endvidere har sagsbehandlere og visitatorer ofte ikke et klart kendskab til priserne på de forskellige tilbud.

Rambølls anbefalinger til forbedret styringsgrundlag

- *Der skal sikres en mere ensartet visitationspraksis* ved brug af bl.a. kvalitetsstandarder, visitationsteams, vejledningsmateriale, kompetenceudvikling og central opfølgning.
- *Den decentrale økonomistyring skal styrkes* ved at alle lokale enheder har kompetencerne til at foretage effektiv controlling. Det centrale niveau skal understøtte økonomistyringen decentralt, bl.a. ved at opsplitte budgetter på delområder og sikre gode økonomistyringsredskaber.
- *Der er brug for klarere snitflader mellem de centrale og decentrale enheder i begge forvaltninger.* Der eksisterer endvidere en snitflade mellem de to forvaltninger, hvor beslutninger i den ene forvaltning kan medføre udgifter i den anden.
- *Der skal arbejdes systematisk på et bedre datagrundlag.* Undersøgelsen afdækker store datavanskeligheder, og det anbefales at der etableres et systematisk datagrundlag.
- *Budgetansvar bør være klart og entydigt defineret.* En afklaring af budgetansvar omhandler en præcis forståelse af, hvad det indebærer at have budgetansvar i forhold til rettigheder, initiativforpligtelser mv.

Rambøll Management bemærker, at begge forvaltninger har taget en række initiativer for at forbedre den decentrale styring af områderne. Rambøll Management skønner, at de igangsatte initiativer vil kunne forbedre styringen betydeligt, hvis de implementeres korrekt og gives tilstrækkelig ledelsesmæssigt fokus.

De tre forvaltninger er enige om, at det er en helt central udfordring at styrke visitationspraksis og styringstiltag. Socialforvaltningen og Børne- og Ungdomsforvaltningen vurderer, at det er usikkert, i hvilket omfang gennemførelsen af de igangsatte initiativer og styringstiltag vil kunne begrænse udgiftspresset og dermed muliggøre en fastholdelse af det eksisterende serviceniveau på områderne.

Forslag til effektiv budgetstyringsmodel

Analysen har ikke givet anledning til at revidere den nuværende demografiregulerede budgetstyringsmodel. Mulighederne for at anvende diagnoseudvikling som regulerende faktor er blevet undersøgt. Konklusionen er, at der ikke er en umiddelbar sammenhæng mellem diagnoseudviklingen og udgiftsudviklingen. Eftersom der ikke kan peges på andre objektive faktorer, som kan anvendes til en effektiv og hensigtsmæssig regulering af budgetterne, anbefales det, at den nuværende budgetstyringsmodel fastholdes. Dette hænger i nogen grad sammen med Rambøll Managements konklusion om, at Københavns Kommunes datagrundlag på området ikke er tilstrækkeligt overskueligt og systematisk. Socialforvaltningen og Børne- og Ungdomsforvaltningen kan med fordel arbejde videre med at fremskaffe et forbedret datagrundlag, som vil kunne indgå i en eventuel senere tilretning af budgetstyringsmodellen. Socialforvaltningen vil herunder arbejde videre med at afdække konkrete årsager til stigningen i antal modtagere, da Rambøll Managements rapport viser, at der ikke er nogen umiddelbar sammenhæng mellem diagnoseudviklingen og udgiftsudviklingen.

Business cases med rentable investeringer

Analysen viser, at der på sigt kan spares driftsmidler på både Børne- og Ungdomsforvaltningens og Socialforvaltningens områder, hvis der foretages investeringer. På Børne- og Ungdomsforvaltningens område kan en investering i et IT-modul understøtte pladsstyringen og visitationsprocessen, således at der spares 400 t. kr. årligt fra 2011, mens etablering af et aflastningstilbud på hjemmeplejeområdet i Socialforvaltningen kan give besparelser på 1.800 t. kr. årligt fra 2010.

Tilbuddenes kvalitet

Der er udarbejdet to cases, som bidrager til at illustrere, hvordan opgaver kan løses på en ny og anderledes måde med et godt resultat for brugerne. Børne- og Ungdomsforvaltningen har et tilbud om flerfamilieskole, som er et alternativ til dyre specialskolepladser, og som i høj grad formår at sikre, at barnet efter endt ophold kan vende tilbage til folkeskolen. Dette sikrer inklusion, samtidig med at tilbudet er billigere end specialskole. Socialforvaltningen tilbyder udviklingshæmmede en reel tilknytning til arbejdsmarkedet ved at sikre dem et arbejde med hjælp fra jobcoaches. Dette giver livsglæde samt udvikling af sociale kompetencer for de udviklingshæmmede.

Analysens begrænsninger

Analysen har en række begrænsninger. For det første har datagrundlaget været relativt spinkelt. Især data på Børne- og Ungdomsforvaltningens område er mangelfulde. For det andet har det ikke været muligt at undersøge alle potentielle faktoreres indflydelse på udgiftsudviklingen. Eksempelvis har det ikke inden for rammerne af analysen været muligt at undersøge, hvordan ændret praksis på andre politikområder samt udviklingen i antallet af ikke-diagnosticerede børn og unge, der har behov for støtte i Børne- og Ungdomsforvaltningen, har påvirket udgifterne på handicap- og specialområdet.

Høring

Rambøll Managements rapport har været i høring i Handicaprådet. Forvaltningerne er enige om, at høringssvaret ikke giver anledning til ændringer i indstillingen. Høringssvaret er vedhæftet som bilag 5.

Videre proces

Indstillingen behandles i Børne- og Ungdomsudvalget 4. juni, Socialudvalget 28. maj, Økonomiudvalget 10. juni og Borgerrepræsentationen 28. august. Analysens konklusioner og anbefalinger samt business cases kan indgå i budgetforhandlingerne for 2009. Socialforvaltningen og Børne- og Ungdomsforvaltningen vil følge op på rapportens anbefalinger med initiativer over for deres respektive udvalg.

Claus Juhl

Else Sommer

Anette Laigaard

bilag

- [1. Rambøll Management Rapport - kan læses på www.kk.dk](http://www.kk.dk)
- [2. Business Cases - kan læses på www.kk.dk](http://www.kk.dk)
- [3. Kvalitetscases - kan læses på www.kk.dk](http://www.kk.dk)
- [4. Kommissorium for projektet - kan læses på www.kk.dk](http://www.kk.dk)
- [5. Høringssvar fra Handicaprådet](#)

