



Bilag 1

Den 12. februar 2019

Baggrunden for arbejdet med kvalitetsstandarder på handicapområdet i Borgercenter Handicap

Baggrund for opstart af arbejdet

Borgercenter Handicap indleder arbejdet med at beskrive kvalitetsstandarder på handicapområdet på baggrund af den politiske beslutning i henhold til effektiviseringsforslaget *HA01 – Serviceniveauer på handicapområdet* i april 2018. Beslutningen indebærer, at der udarbejdes og indføres vejledende kvalitetsstandarder på handicapområdet, som lægges på et lavere niveau end i dag med henblik på at indfri et provenu. Ønsket er ved hjælp af politisk vedtagne kvalitetsstandarder at skabe større klarhed over niveauet for hjælp og at få klarere rammer for at kunne foretage politisk besluttede servicereduktioner.

Provenuet, som skal indhentes som følge af beslutningen, udgør:

2019: 5,833 mio.kr. 2020: 14,956 mio. kr. 2021: 15,556 mio. kr.

Borgercenter Handicap vil løbende justere kvalitetsstandarderne, så de er retvisende for praksis. Såfremt der foretages større ændringer i dem, som kræver politisk beslutning, vil de blive forelagt Socialudvalget i Københavns Kommune. Der vil i så tilfælde ske høring af Handicaprådet i Københavns Kommune forud for behandlingen i Socialudvalget. Der kan også ske justeringer i kvalitetsstandarderne i forlængelse af budgetbeslutninger, som øger eller sænker niveauet for service. I sådanne tilfælde vil den politiske beslutning som udgangspunkt ske med vedtagelsen af budgettet og ikke give anledning til ny behandling i Socialudvalget. Da kvalitetsstandarderne 2019 udgør den første udgave af kvalitetsstandarder i Borgercenter Handicap, må det forventes, at der især i 2020 vil ske ændringer i beskrivelserne, uanset ændringer i det faktiske serviceniveau. Forvaltningen vil i 2019 løbende indsamle viden om, hvordan kvalitetsstandarderne fungerer og sikre dem suppleret, hvor de viser sig ikke at være tilstrækkeligt dækkende.

Målgruppen for kvalitetsstandarderne omfatter både borgere og personer i borgernes netværk, medarbejdere og ledere, såvel som det politiske niveau. Kvalitetsstandarderne kan fx få betydning for forventningsafstemningen med borgeren i forhold til, hvornår en borger er i målgruppe for en given indsats. Indholdet i kvalitetsstandarderne ligger her i tråd med



anbefalingerne fra Visitationskompasset, som blev udviklet i 2011 i et samarbejde mellem Socialministeriet, KL og fire kommuner. Det betyder fx, at det som udgangspunkt alene er borgere med en VUM-udredning på minimum D, der visiteres til botilbud efter §§ 107 og 108 i serviceloven, mens borgere med en VUM-udredning på C eller lavere får andre tilbud. Kvalitetsstandarderne kan også bidrage til at skabe en fælles intern faglig ramme for arbejdet og samarbejdet i indsatserne. Og endelig kan kvalitetsstandarderne fungere som et redskab til at skabe sammenhæng mellem økonomi og niveauet af service. Da kvalitetsstandarderne og det nye niveau for service ændrer på målgruppen, vil det også betyde ændrede rammevilkår for de tilbud, som skal udføre indsatserne.

Udvælgelsen af indsatser til kvalitetsstandarder

Som de første kvalitetsstandarder beskrives der nye serviceniveauer for følgende indsatser:

Voksenområdet: Socialpædagogisk støtte (servicelovens § 85)

Dagtilbud:

Beskyttet beskæftigelse (servicelovens §§ 103 og 105, stk. 2) og Aktivitets- og samværstilbud (servicelovens § 104)

Døgntilbud:

Midlertidige botilbud (servicelovens § 107)
Længerevarende botilbud (servicelovens § 108 og almenboliglovens § 105)

Børneområdet: Afløsning og aflastning (servicelovens § 84, stk. 1, jf. § 44)

Indsatserne, som der udarbejdes kvalitetsstandarder for, udgør ca. 72 % af det samlede budget på hele servicerammen i Borgercenter Handicap (dvs. de direkte borgerrettede ydelser, uden administration og sagsbehandling). Dette svarer til ca. 92 % af udgifterne til servicerammen på voksenområdet i borgercentret.

For at realisere provenuet i HA01, har det været nødvendigt at udarbejde kvalitetsstandarder på alle større indsatsområder, som ikke i de senere år har været genstand for omstilling.

De udvalgte indsatser på voksenområdet (18 år og opefter) tegner sig for det største økonomiske forbrug på handicapområdet. Derudover hænger indsatserne nært sammen på en sådan måde, at hvis noget ændres i en af indsatserne, så påvirker det ofte sammenhængen til de andre indsatser. De udarbejdede kvalitetsstandarder sikrer derfor en sammenhængende og konsistent indsats og ydelseskæde til voksne borgere med handicap.



På børneområdet (0-17 år) er indsatsen 'afløsning og aflastning på børneområdet' (servicelovens § 84, stk. 1, jf. § 44) valgt, dels fordi den tegner sig for et vist forbrug, og dels fordi det vil have mindre betydning for den omstilling, der allerede er gennemført på børneområdet. Der er i de senere år foretaget en større omstilling i Københavns Kommune, både på området for socialt udsatte børn og unge (Borgercenter Børn og Unge) og på handicapområdet (Borgercenter Handicap). I Borgercenter Handicap er denne omstillingsindsats sket under navnet "Tættere på familien" og opstartet i januar 2017. Heri indgår en omstilling af anbringelsesområdet og de dertilhørende forebyggende og tidlige indsatser, og disse indgår derfor ikke i udarbejdelsen af kvalitetstandarderne til indfrielse af effektiviseringsforslaget HA01.

Det fulde provenu i effektiviseringsforslaget *HA01 – Serviceniveauer på handicapområdet* forventes opnået via ovenfor nævnte indsatser. Det er ambitionen over tid at beskrive alle relevante indsatser for borgere med handicap i kvalitetsstandarder.

Forventet provenu ved indførelse af kvalitetsstandarderne

Der skal fra 2021 og fremadrettet ske en årlig besparelse på 15,6 mio. kr. via anlæggelse af et lavere niveau for tildeling af indsatser, jf. nærmere herom i kvalitetsstandarderne i bilag 2. Kvalitetsstandarderne er tilrettelagt, så der sker en indfasning af ændringer i udvalgte indsatser i 2019, således at det forudsatte provenu i 2019 på 5,8 mio. kr. indfries. I 2020 forventes der næsten fuld implementering af ændringerne, og i 2021 forventes fuld implementering. Der vil således være en stigende profil på den forventede besparelse, hvilket skyldes, at det tager tid at tilpasse indsatserne. På myndighedsområdet skal sagsbehandlingen justeres, og også på udførerområdet skal praksis tilpasses. Kvalitetsstandarderne vil blive anvendt ved alle nye visitationer samt i forbindelse med opfølgninger og revurderinger af borgernes støttebehov i igangværende forløb. Det vil variere, hvordan dette konkret vil ske. Særligt i begyndelsen må der forventes en stigning i afprøvningen af sager i Ankestyrelsen, da kvalitetsstandarderne flere steder involverer en skærpelse af bevillingsniveauet, hvilket må forventes at give flere klager fra borgerne.

Nedenfor ses det forventede provenu for år 2019 (indfasningsperioden), 2020 (næsten fuld implementering) samt 2021 og fremadrettet (fuld implementering):



Indsatser	2019 (indfasningsperiode) mio. kr.	2020 (næsten fuld implementering) mio. kr.	2021 og frem (fuld implementering) mio. kr. årligt
Afløsning og aflastning på børneområdet (servicelovens § 84, stk. 1, jf. § 44)	0,65	1,6	1,6
Socialpædagogisk støtte (servicelovens § 85)	0,0	0,0	0,0
Dagtilbud: Beskyttet beskæftigelse (servicelovens §§ 103 og 105, stk. 2) og Aktivitets- og samværstilbud (servicelovens § 104)	1,8	4,2	4,2
Døgntilbud: Midlertidige botilbud (servicelovens § 107) Længerevarende botilbud (servicelovens § 108 og almenboliglovens § 105)	4,0	9,2	9,8
Projektleder	- 0,6	0,0	0,0
I alt	5,85	15,0	15,6

Beregningerne af provenu er omfattet af nogen usikkerhed, idet der i den konkrete tildeling af indsatser altid skal foretages en konkret og individuel vurdering af den enkelte borgers behov. Som det fremgår, er der i 2019 indsat lønudgifter til en projektleder, der skal varetage opgaver i forbindelse med udarbejdelsen og implementeringen af kvalitetsstandarderne.



Om brugen af kvalitetsstandarder

Den lovgivningsmæssige ramme

Brugen af kvalitetsstandarder er reguleret af servicelovens § 138, der angiver, at kommunalbestyrelsen (her Socialudvalget) inden for lovens rammer kan træffe beslutning om at fastsætte generelle vejledende serviceniveauer for den lokale udmøntning af hjælp efter de enkelte bestemmelser i loven.

En kvalitetsstandard beskriver indholdet og omfanget af de tilbud og ydelser, som kommunen (her Socialforvaltningen) som udgangspunkt tilbyder. Kvalitetsstandarden afgiver således en ramme for, hvad forvaltningen typisk vil tilbyde til borgeren, og hvad der vil være gældende i langt de fleste situationer. Det synliggør de lokalpolitiske mål og prioriteringer for både borgere og medarbejdere i forvaltningen og hos leverandørerne. Det udgør hermed en ramme for sagsbehandling, styring og opfølgning i kommunen.

En kvalitetsstandard kan alene regulere forhold, der ikke er bestemt ved lov. Det vil sige, at kvalitetsstandarder kun kan beskrive niveauer på forhold, der ikke er reguleret af love, bekendtgørelser eller retspraksis. Derfor varierer handlerummet for at fastlægge praksis også fra bestemmelse til bestemmelse i serviceloven. Nogle bestemmelser levner mulighed for at fastsætte mange niveauer. Fx på hjælpemiddelområdet kan der fastsættes et niveau for hver enkelt type hjælpemiddel, fx hvornår er man berettiget til en kugledyne, en badestol eller lignende.

Et niveau kan dog aldrig blive en bindende retningslinje. Der skal altid foretages en konkret og individuel vurdering i hver enkelt borgersag, hvor der blandt andet skal tages stilling til, hvorvidt hjælpen opfylder borgerens behov, herunder begrunde eventuelle fravigelser fra niveauet.

Der kan ikke i kvalitetsstandarder fastsættes retningslinjer, der betyder, at hensyn, som er lovbestemte, ikke skal inddrages i sagen. Der kan på den anden side godt fastsættes retningslinjer for inddragelse af saglige hensyn, som fx faglige eller økonomiske hensyn. Det kan fx være et krav om at vælge den billigste løsning, hvis borgerens behov for hjælp og støtte kan tilgodeses ved flere tilbud. En kvalitetsstandard kan ikke anvendes til på forhånd at udelukke en bestemt type foranstaltning eller til at give en fast økonomisk ramme for en given foranstaltning.

Kvalitetsstandarder indgår som en del af afgørelsesgrundlaget

Når der er fastsat en kvalitetsstandard, bliver denne en del af afgørelsesgrundlaget for den konkrete afgørelse.



Det betyder, at hvis forvaltningen vurderer, at borgeren opfylder betingelserne for at modtage hjælp efter en bestemmelse, indgår niveauet fra kvalitetsstandarden som en del af afgørelsesgrundlaget for udmåling af hjælp. Af afgørelsen bør det altid fremgå, hvilken betydning et fastsat niveau har haft for den konkrete afgørelse, herunder begrundelse for eventuelle afvigelser fra niveauet. Forvaltningen skal desuden foretage en individuel vurdering af, om den valgte indsats er tilstrækkeligt til at afhjælpe borgerens behov.

Dermed er forvaltningen bundet af kvalitetsstandarden i relation til iagttagelse af ligebehandlingsprincippet, og forvaltningen skal derfor som udgangspunkt kunne begrunde en fravigelse fra niveauet i såvel nedadgående som opadgående retning.

Såfremt der i afgørelsen henvises til en kvalitetsstandard, skal ankemyndighederne, hvis der klages over afgørelsen, inddrage hensynet til kommunalbestyrelsens ret til at fastlægge niveauet. Hvis Ankestyrelsen ændrer forvaltningens afgørelse i forbindelse med en ankesag, skal ankemyndigheden således inddrage Socialudvalgets kvalitetsstandard i afgørelsen, såfremt det er oplyst i sagen.

Ændring af niveauer i kvalitetstandard

Hvis Socialudvalget har fastsat et politisk besluttet niveau for en bestemmelse, og niveauet senere ændres, kan Socialforvaltningen ikke alene med henvisning til det ændrede niveau træffe afgørelse om anden hjælp eller hjælp i ændret omfang i forhold til den enkelte borger.

Det betyder, at Socialforvaltningen ikke kan foretage en administrativ ændring af de afgørelser, hvor et fastlagt niveau har ligget til grund for udmålingen af hjælp. Hjælpen kan kun ændres, når forvaltningen har truffet en ny, konkret og individuel afgørelse i forhold til den enkelte borger for at sikre, at hjælpen fortsat opfylder borgerens behov. Ved igangværende borgerforløb vil kvalitetsstandarderne derfor først komme i anvendelse i forbindelse med opfølgninger og revurderinger af borgernes støttebehov, og ændringerne kan ikke ske med tilbagevirkende kraft.

Klage over et niveau i kvalitetsstandard

Efter retssikkerhedslovens § 60, stk. 3, kan afgørelser om det fastsatte niveau af service – herunder hvilke tilbud og pladser, der skal være til rådighed i forvaltningen og takster for tilbuddene – ikke indbringes for ankemyndighederne.

Lovligheden af det generelle fastsatte niveau kan dog efterprøves af Ankestyrelsens tilsyn med kommunerne efter § 48 i lov om kommunernes styrelse. Et eksempel herpå er det tidligere Statsforvaltningens påsyn af Århus Kommunes ændring af niveau i forhold til støvsugning <https://www.statsforvaltningen.dk/Tilsynsafg%C3%B8relser/Files/VedhaftetFil/1050.pdf>. Her kunne kommunen ikke træffe nye afgørelser på baggrund af det politisk ændrede niveau uden at foretage en konkret og individuel vurdering af den enkeltes borgers behov for støvsugning.