



23. november 2005

Journalnr.
293295

Redegørelse af styringen af psykisk sygeområdet

Borgerrepræsentationen vedtog den 22. september 2005 (BR 519/05) og den 3. november 2005 (BR 596/05) at området for psykisk syge (bevillingsområdet Voksne med særlige behov) fra 2006 overgår fra det rammebelagte område til det efterspørgselsstyrede serviceområde. Der blev i den forbindelse besluttet, at fastsættelse af den konkrete styring af områderne vil ske på baggrund af, at Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen og Økonomiforvaltningen udarbejder en redegørelse om hvilke faktorer der bør ligge til grund for en regulering af området.

Økonomiforvaltningen og Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen har som en del af nærværende redegørelse, udarbejdet en statistisk analyse af udviklingen i efterspørgslen på området for psykisk syge. Analysen viser, at der ikke er en statistisk signifikant sammenhæng mellem befolkningsudviklingen og efterspørgslen på psykisk sygeområdet.

Redegørelsens indhold

I det efterfølgende beskrives de generelle styringsprincipper på det efterspørgselsstyrede område. Efterfølgende beskrives de statistiske analyser som Økonomiforvaltningen og Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen har gennemført. Psykisk sygeområdet er præget af at der eksisterer ventelister, hvilket medfører en særlig problemstilling når området overgår til efterspørgselsstyret område. Denne problemstilling beskrives særskilt. Til sidst begrundes hhv. Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens og Økonomiforvaltningens anbefalinger, herunder de særlige anbefalinger vedr. styringen af beskyttet beskæftigelse.

Styringsregler på det efterspørgselsstyrede serviceområde

På det efterspørgselsstyrede serviceområde styres udgifterne til ydelserne efter politiske prioriteringer af serviceniveauet (enhedspris og dækningsgrad) og udviklingen i efterspørgslen. En ændring af serviceniveauet forudsætter en vedtagelse heraf i Borgerrepræsentationen.

De efterspørgselsstyrede områder reguleres automatisk med udviklingen i den målgruppe som vurderes at være afgørende for udviklingen i efterspørgslen efter den pågældende ydelse. F.eks. er udviklingen i antallet af 7-16 årige afgørende for udviklingen i efterspørgslen efter pladser i folkeskolen. Således reguleres folkeskoleområdet hvert år automatisk med en marginalpris ganget med antallet af nytilkomne 7-16 årige i kommunen.

I praksis bliver alle efterspørgselsstyrede områder i dag reguleret med udviklingen i befolkningen i de aldersgrupper der udgør målgruppen for de pågældende områder.

Analyse af sammenhængen mellem befolkningsudviklingen og efterspørgslen på bevillingsområdet Voksne med særlige behov.

Som nævnt i afsnittet om styringen af det efterspørgselsstyrede serviceområde, forudsætter en automatisk regulering af et område, at der foreligger en direkte sammenhæng mellem en entydig målgruppe og efterspørgslen efter ydelserne på det pågældende område. F.eks. er der en direkte sammenhæng mellem efterspørgslen efter elevpladser i folkeskolen og udviklingen i antallet af 7-16 årige. På folkeskoleområdet defineres således de 7-16 årige som målgruppen.

Bevillingsområdet Voksne med særlige behov vedrører voksne psykisk syge. For at kunne definere en entydig målgruppe på området for psykisk syge er der foretaget en statistisk analyse af sammenhængen mellem udviklingen i efterspørgslen på bevillingsområdet Voksne med særlige behov og udviklingen i befolkningen mellem 18-64 år.

Formålet med at teste for en signifikant statistisk sammenhæng er at sikre, at det er den korrekte variabel som bruges til at efterregulere budgettet med. Hvis der ikke foreligger en direkte (dvs. statistisk signifikant) sammenhæng mellem udviklingen i efterspørgslen efter en ydelse og udviklingen i den valgte målgruppe, mener Økonomiforvaltningen ikke det er muligt at sikre, at budgettet efterreguleres korrekt i forhold til udviklingen i den faktiske efterspørgsel.

Da det er efterspørgslen i målgruppen som skal undersøges, er det nødvendigt at inkludere alle psykisk syge som efterspørger en kommunal ydelse, herunder personer på venteliste. Imidlertid går kommunens data for alle psykisk syge, inklusive antallet på venteliste, kun 4 år tilbage, idet dette er den tidshorisont indenfor hvilken Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen har valideret data i det igangværende datagenopretningsprojekt. Denne tidshorisont er

imidlertid ikke tilstrækkelig til en statistisk analyse. I stedet er der foretaget en statistisk analyse af sammenhængen mellem udviklingen i antal indlæggelser af personer med psykiske lidelser på landsplan og udviklingen i de 18-64 årige på landsplan fra Danmarks Statistik. Analysen er foretaget på baggrund af tal for perioden 1994-2003 for hele landet fordelt på amtsniveau.

Resultatet af analysen viser ikke en statistisk signifikant sammenhæng mellem udviklingen i antal psykisk syge mellem 18-64 år og udviklingen i befolkningen mellem 18-64 år, hvorfor der ikke med sikkerhed kan siges at være en direkte sammenhæng mellem udviklingen i antal 18-64 årige og efterspørgslen på psykisk syge området for voksne i København.¹

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen tager dog forbehold for, om disse indikatorer fra behandlingspsykiatrien i hospitalsvæsenet umiddelbart kan overføres på socialpsykiatrien.

Det er muligt at der er tale om en mere afgrænset variabel som styrer efterspørgslen i antallet af psykisk syge. Det er derfor efterfølgende undersøgt om der kan ses en direkte sammenhæng mellem udviklingen i antallet af psykisk syge og udviklingen i følgende befolkningsgrupper:

- indvandrere og efterkommere
- kontanthjælpsmodtagere
- førtidspensionister

Heller ikke disse analyser viste en direkte sammenhæng mellem udviklingen i antallet af psykisk syge og udviklingen i de valgte variable.

Det er således ikke lykkedes, at finde en målgruppe som er afgørende for udviklingen i efterspørgslen på området for psykisk syge.

I tilfælde af, at der besluttes at alligevel regulere budgettet efter udviklingen i f.eks. de 18+ årige i befolkningen, så vil det betyde en usikker regulering af budgettet. Således vil der i de tilfælde, hvor efterspørgslen stiger kraftigere end befolkningen ske en for lav regulering af budgettet. Omvendt, hvis befolkningen vokser kraftigere end efterspørgslen, vil der ske en for høj regulering af budgettet.

Ventelisteproblematikken – betydningen af placering af bevilningsområdet på den efterspørgselsstyrede serviceområde.

¹ Det er testet på et 95 pct. konfidensinterval.

Den vigtigste styringsparameter på de efterspørgselsstyrede serviceområder er det politisk bestemte serviceniveau, udtrykt i form af en enhedspris og en dækningsgrad. Dækningsgraden er udtryk for, hvilken andel af målgruppen, der modtager den pågældende ydelse.

Den automatiske budgetregulering har til formål at fastholde dette serviceniveau ift. fx befolkningsudviklingen, så en stigning i antallet af borgere i målgruppen ikke udhuler budgettet og medfører et reelt fald i serviceniveauet.

Såfremt der er et ønske om at afskaffe ventelister på et givent serviceområde, kræver det i første omgang en politisk beslutning om (og budgetmæssig bevilling til), at udbuddet skal modsvare den samlede efterspørgsel, hvor efterspørgslen måles som antallet af visiterede til et tilbud. Det vil sige, at dækningsgraden skal modsvare den andel af målgruppen der er visiteret til det givne tilbud.

Dette garanterer imidlertid *ikke*, at ventelisterne dermed er afskaffet permanent. Som nævnt er der ikke en entydig sammenhæng mellem udviklingen i befolkningen og udviklingen i efterspørgslen på psykisk sygeområdet. Hvis budgettet alligevel reguleres med udviklingen i befolkningen, er det muligt, at udviklingen i den faktiske efterspørgsel afviger fra udviklingen i befolkningen. I de tilfælde, hvor efterspørgslen vokser relativt mere end befolkningen, vil reguleringen i budgettet ikke være dækkende for den stigende efterspørgsel, og der vil opstå nye ventelister.

Der skal i den forbindelse bemærkes, at bevillingsreglerne for det efterspørgselsstyrede område betyder, at en tilpasning af kvaliteten (dvs. enhedsprisen), for at finansiere et større antal pladser (dvs. ændring i dækningsgraden), kræver en beslutning i Borgerrepræsentationen. Fagforvaltningerne har således ikke mulighed for at frit tilpasse kvaliteten af ydelserne, for at på så vis finansiere et større antal pladser.

Ventelister på bevillingsområdet Voksne med særlige behov elimineres derfor ikke permanent ved en flytning fra det rammebelagte område til det efterspørgselsstyrede serviceområde, heller ikke selvom der i udgangspunktet gives en budgetbevilling til at afskaffe de eksisterende ventelister.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens anbefaling vedrørende flytning af bevillingsområdet Voksne med særlige behov til det efterspørgselsstyrede serviceområde

Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget har overfor Økonomiudvalget

indstillet at ”bevillingsområdet Voksne med særlige behov overgår fra rammebelagt bevillingsområde til efterspørgselsstyret serviceområde i den nye budgetmodel i Københavns Kommune” [ØU 381/2005].

Med flytningen af bevillingsområdet ønskes en demografiregulering af budgetrammen på lige vilkår med den regulering, der foretages på bevillingsområdet Handicappede.

Rent statistisk har det ikke været muligt at bevise en direkte sammenhæng mellem efterspørgslen og befolkningsudviklingen, idet også en række andre ikke-kvantitative faktorer har betydning for udviklingen i efterspørgslen over tid, bl.a. udviklingen i diagnosticering inden for psykiatrien eller udviklingen og omfanget i andre behandlingstilbud fx i hospitalssektoren. Det er dog Familie og Arbejdsmarkedsforvaltningens vurdering, at der er en logisk sammenhæng mellem udviklingen i efterspørgslen efter ydelserne på bevillingsområdet Voksne med særlige behov og befolkningsudviklingen.

Hvis psykisk syge området ikke fremover kan blive demografireguleret med befolkningsudviklingen, vil den eneste praktiske konsekvens af placeringen på det efterspørgselsstyrede område være, at Socialudvalgets handlefrihed ift. omprioritering af budget mv. indskrænkes. Det bør da i stedet overvejes igen at gøre området ramdestyret.

Samtlige andre efterspørgselsstyrede områder bliver aktuelt demografireguleret med befolkningsudviklingen i deres respektive målgrupper.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens anbefaling vedrørende området beskyttet beskæftigelse.

Området beskyttet beskæftigelse er både placeret på bevillingsområdet Voksne med særlige behov og på bevillingsområdet Handicappede. På bevillingsområdet Handicappede er beskyttet beskæftigelse allerede fra 2005 placeret under det efterspørgselsstyrede serviceområde, mens beskyttet beskæftigelse på bevillingsområdet Voksne med særlige behov fortsat er placeret på det rammebelagte bevillingsområde.

På området beskyttet beskæftigelse har Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget indstillet overfor Økonomiudvalget at ”området for beskyttet beskæftigelse overgår til en *udvidet efterspørgselsstyret model*, hvor der tildeles demografimidler på baggrund af det faktiske behov. Efter denne model vil budgettet til beskyttet beskæfti-

gelse på bevillingsområderne psykisk syge og Handicappede få til-
delt demografimidler efter den samlede efterspørgsel, hvorved ven-
telisten på området kan afskaffes. Demografimidlerne udregnes på
baggrund af det faktiske behov ganget med gennemsnitsprisen pr.
ydelse vedrørende beskyttet beskæftigelse” [ØU 443/2005].

Ønsket er således en særlig model, hvor dækningsgraden sættes lig
den andel af målgruppen, der til enhver tid efterspørger det pågæl-
dende tilbud. Dvs. at der løbende skal ske en budgetregulering efter
udviklingen i faktisk observeret behov (dvs. området reelt reguleres
som de efterspørgselsstyrede overførsler), frem for en regulering
baseret på fx befolkningsudviklingen. I praksis vil dette betyde, at
området blev reguleret som et lovbundet område.

Økonomiforvaltningens anbefaling til styringen af psykisk sy- geområdet

Økonomiforvaltningen anbefaler i modsætning hertil, at psykisk
sygeområdet på det efterspørgselsstyrede område, kun reguleres
ved politiske beslutninger om det politisk fastsatte serviceniveau.
Det betyder, at psykisk sygeområdet *ikke* vil blive reguleret auto-
matisk med udviklingen i en given gruppe i befolkningen.

Baggrunden for Økonomiforvaltningens anbefaling er, at de efter-
spørgselsstyrede serviceområder kun bør reguleres med udviklin-
gen i en given målgruppe, hvis udviklingen i den pågældende mål-
gruppe er afgørende for udviklingen i efterspørgslen. Hvis budget-
tet reguleres med udviklingen i en målgruppe som kun i mindre
grad, påvirker udviklingen i efterspørgslen, vil den automatiske re-
gulering ikke korrigere for den faktiske udvikling i efterspørgslen,
hvilket ellers er hensigten med en automatisk regulering. Det bety-
der, at budgettet vil reguleres for højt, hvis udviklingen i befolk-
ningen er større en udviklingen i den faktiske efterspørgsel, og om-
vendt, vil budgettet reguleres for lavt, hvis efterspørgslen vokser
kraftigere end befolkningsudviklingen.

Endvidere kan Økonomiforvaltningen ikke anbefale, at der sker en
regulering af budgettet til beskyttet beskæftigelse efter udviklingen
i antal personer som visiteres til beskyttet beskæftigelse, da dette
vil betyde, at serviceniveauet ikke besluttet politisk, men at ser-
viceniveauet afgøres af forvaltningernes visitation.

Psykisk syge borgere visiteres af kommunen til et kommunalt be-
handlingstilbud. Kommunen har således direkte indflydelse på ud-
viklingen i visitationer til forskellige behandlingstilbud, hvorfor det
er muligt at styre udgifterne på psykisk syge området. En afvikling

af ventelisterne er ikke en lovgivningsmæssig forpligtelse, men en kommunalpolitisk prioritering.

En regulering af budgettet med udviklingen i antal visitationer svarer med andre ord til, at et styrbart område ikke længere styres indenfor en politisk fastsat ramme. En sådan styringsform må forventes at skabe en stor usikkerhed om udviklingen i udgifterne på området fremover, som Økonomiforvaltningen vurderer som yderst u hensigtsmæssig for kommunens økonomistyring.