

Ankestyrelsens undersøgelser

Evaluering af de ændrede handlekommuneregler på det specialiserede socialområde

Maj 2012



Ankestyrelsen



INDHOLDSFORTEGNELSE

	Side
Forord	1
1 Sammenfatning	2
1.1 Baggrund for evalueringen	2
1.2 Evalueringens hovedkonklusion	3
1.3 Evalueringens myndighedsperspektiv	4
1.4 Evalueringens botilbudsperspektiv	7
1.5 Evalueringens borgerperspektiv	8
2 Kommunernes opfattelse af de ændrede handlekommuneregler	9
2.1 Lovændringens formål	11
2.2 Kommunernes indsats forud for lovændringen	12
2.3 Overtagelsen af handlekompetencen	14
3 Kommunernes erfaringer med delegationsaftaler	18
3.1 Fravalg af delegation	18
3.2 Mulige udfordringer i forhold til delegation	19
3.3 Kommunernes erfaringer med at delegere områderne ledsageordning, hjælpemidler og dagtilbud	21
4 Borgere omfattet af lovændringen	24
4.1 Kommunernes samlede antal borgere i botilbud	24
4.2 Kommunernes overtagelse af handlekompetencen	26
4.3 Erfaringer med delegation efter lovændringen	31
5 Kommunernes fokus på opfølgning	33
5.1 De ændrede regler som styringsredskab	33
5.2 Gennemsigthed i sager	34
5.3 Fokus på ydelser og borgernes individuelle behov	38
5.4 Lovændringen i forhold til andre lovområder	43
6 Kommunernes fokus på udgiftsudviklingen	45
6.1 Håndtering af udgiftsudviklingen	45
6.2 Kommunernes opfølgning på ydelser til borgere	47
6.3 Overtagelse af handlekompetencen	51
6.4 Erfaringer med aftaler i regi af KKR	53
6.5 Ankemuligheder i forhold til en socialfaglig vurdering	55
7 Botilbuddenes samarbejde med kommunerne	57
7.1 Umiddelbare konsekvenser af lovændringen for borgere – ifølge botilbuddene	58
7.2 Øget samarbejde på grund af hyppigere opfølgning	60
7.3 Botilbuddenes erfaringer med kommunernes overvejelser om ydelser til borgere	64
7.4 Særligt på hjemløseområdet	70
8 Borgernes perspektiv på de ændrede handlekommuneregler	73
8.1 Det første møde med den nye handlekommune	74
8.2 Dialogen og samarbejdet med sagsbehandleren fra den nye handlekommune	76
9 De pårørendes perspektiv på de ændrede handlekommuneregler	79

9.1	De pårørendes opfattelse af de ændrede regler	79
10	Interesseorganisationernes perspektiv – halvandet år efter lovændringen	84
10.1	Danske Handicaporganisationers overvejelser forud for lovændringen	84
10.2	Overvejelser forud for lovændringen ifølge de hjemløses landsorganisation - SAND	88
10.3	Interviewet med SAND	89
	Bilag 1 Baggrund og metode	93
	Bilag 2 Lovgrundlag og principafgørelser	98
	Bilag 3 Spørgeskema	105
	Bilag 4 Interviewguide	113
	Bilag 5 Indkaldelsesbrev	118

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 sine 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 på 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 (varige 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 ydelsernes 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.

Evalueringsens 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

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

- 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 ankenmuligheder 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 otte 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.

2 Kommunernes opfattelse af de ændrede handlekommuneregler

I de følgende fem kapitler evalueres de ændrede handlekommuneregler set fra et myndighedsperspektiv. Der er i alt gennemført interview med ni kommuner. Interviewene er gennemført i forhold til en semistruktureret interviewguide, hvor kommunerne er blevet bedt om at forholde sig til mulige administrative konsekvenser af de ændrede handlekommuneregler i forhold til fokusområder som for eksempel delegation, opfølgning og revisitation og differentierede serviceniveauer, *jf. bilag 4*.

I kapitlerne anvendes en række centrale begreber, som indgår i lovgivningen, *jf. bilag 2*. Begreberne beskrives nedenfor:

Handlekompetence og betalingsforpligtelse:

Lovændringen skal sikre sammenhæng i den enkelte kommune mellem visitationskompetence (handlekompetence, det vil sige, pligten til at yde hjælp) og finansieringsansvaret (betalingsforpligtelse, det vil sige, betaling af borgerens ydelser) på det specialiserede socialområde, hvor disse før var delt mellem handle- og betalingskommune. De ændrede regler trådte i kraft den 1. august 2010 og gælder for alle ydelser efter lov om social service til borgere, hvor den oprindelige opholdskommune eller anden offentlig myndighed har medvirket til, at en borger får ophold i et socialt botilbud, institution eller lignende boformer, der kan sidestilles hermed, i en anden kommune. Loven gælder herunder fra 1. januar 2011 for borgere, der før 1. august 2010 havde fået et sådant ophold.

Oprindelige opholdskommune og aktuel opholdskommune:

Den oprindelige kommune, er den kommune som hele tiden (det vil sige, også efter de tidligere regler) har haft betalingsforpligtelsen og som med lovændringen også overtog handlekompetencen.

Den aktuelle opholdskommune er den kommune, hvor borgeren aktuelt opholder sig i botilbud. Opholdskommunen har ingen betalingsforpligtelse for ydelserne efter serviceloven til borgerne og har kun i tilfælde af delegation fra den oprindelige opholdskommune handlekompetencen.

Delegation:

Den oprindelige opholdskommune (nu handlekommunen) kan aftale med den aktuelle opholdskommune (bopælskommunen) at delegere hel eller delvis udøvelse af handlekompetencen til den aktuelle opholdskommune. Dette gælder udøvelse af opgaver efter serviceloven for eksempel visitation af socialpædagogisk bistand, pleje og opfølgning på borgerens behov for ydelser. Den aktuelle opholdskommune kan dog sige nej til at indgå aftale om delegation.

Resumé

Lovændringen har, ifølge interviewkommunerne, 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, og ikke mindst hvilke behov de har. Det udtaler samtlige ni kommuner, som er blevet interviewet om deres administrative erfaringer med de ændrede handlekommuneregler.

Interviewkommunerne har i begrænset omfang fravalgt handlekompetencen. Kommunernes overtagelse af handlekompetencen er primært sket af hensyn til den

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.

2.1 Lovændringens formål

Som opfølgning på aftalen mellem KL og regeringen om kommunernes økonomi for 2010 vedtog regeringen lovændringen om sammenhæng mellem visitationskompetence og finansieringsansvar på det specialiserede socialområde. Formålet var at give kommunerne bedre mulighed for at styre udgifterne på det specialiserede område.

Den oprindelige opholdskommune forbliver fremover handlekommune efter serviceloven

En persons oprindelige opholdskommune skal forblive handlekommune i forhold til hjælp efter lov om social service (serviceloven), når denne kommune eller en anden offentlig myndighed har medvirket til, at den pågældende person får ophold i et socialt botilbud eller lignende for voksne eller nærmere angivne institutioner i en anden kommune end den oprindelige opholdskommune. Den oprindelige opholdskommune, der efter de hidtil gældende regler skal refundere en ny opholdskommunes udgifter i de nævnte tilfælde, får hermed både handleforpligtelsen og betalingsansvaret i forhold til personen med hensyn til hjælp efter serviceloven.

Kilde: SKR nr. 9294 af 20/05/2010 Orientering om ændring af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og lov om social service (Sammenhæng mellem visitationskompetence og finansieringsansvar på det specialiserede socialområde).

De ændrede handlekommuneregler i forlængelse af kommunalreformen

Som led i kommunalreformen har kommunerne fået ansvaret for hele det specialiserede socialområde, herunder blandt andet voksne med handicap og udsatte grupper. Tidligere var opgavevaretagelsen delt mellem kommuner og amter. Med placeringen af ansvaret hos kommunerne fulgte således en forventning om, at den enkelte kommune ville få bedre muligheder for, inden for rammerne af lovgivningen, at fastlægge klare rammer, vilkår og målsætninger for opgaveløsningen både i faglig og i økonomisk henseende.

Baggrunden for lovændringen (nr. 550 af den 26. maj 2010) har været, at kommunerne har haft vanskeligt ved at styre udgifterne på det specialiserede socialområde. Ifølge en interviewkommune er en del af forklaringen, at kommunerne ikke har haft de tilstrækkelige redskaber til at skabe overblik over, hvilke ydelser borgerne er bevilget. Fordelingen af handlekompetencen og betalingsforpligtelsen mellem to kommuner i de sager, hvor den oprindelige opholdskommune ikke havde handlekompetencen, men alene

betalingsforpligtelsen, har bevirket, at kommunerne har haft svært ved at styre udgiftsudviklingen.

Endvidere påpeger en interviewkommune, at det heller ikke var ualmindeligt, at kommunerne for det første vidste meget lidt om indholdet af regningerne og for det andet kunne risikere at modtage regninger med års forskydning.

Ifølge et flertal af interviewkommunerne var det årsagen til, at der blev skabt et billede, der viste et manglende økonomisk overblik i kommunerne:

“Da vi i sin tid overtog det specialiserede socialområde fra amtet, overtog vi borgerne alene som en regning. Det var meget sparsomt med oplysninger. Der fulgte ingen handleplaner med, så vi vidste ikke, hvilke borgere der var tale om, og hvad de var visiteret til. Det blev fremstillet, som om vi manglede et økonomisk overblik i kommunerne, men i virkeligheden savnede vi et reelt overblik over de borgere, vi havde overtaget” (Social- og Sundhedsdirektør, Roskilde Kommune).

Kommunernes opfattelse af lovændringen

Et flertal af interviewkommunerne er enige om, at lovændringen har dannet et væsentligt grundlag for at styre økonomien. Uden et reelt overblik over de borgere kommunen alene havde betalingsforpligtelsen for, oplevede interviewkommunerne, at de var uden indflydelse og bare måtte betale regningen. I dag betyder sammenhængen mellem visitationskompetencen og finansieringsansvaret, at interviewkommunerne er af den opfattelse, at de har fået større indflydelse på serviceniveauet og dermed bedre muligheder for at styre udgifterne til borgere bosat i andre kommuner:

“Før lovændringen vedrørte over halvdelen af vores budget borgere udenfor kommunen. Dermed lå handlekompetencen og indflydelsen på vores økonomi i andre kommuner. Vi ser derfor lovændringen som et stort skridt fremad. Vi har fået bedre styr på vores sager rent administrativt og har desuden opnået en bedre sammenhæng i forhold til opfølgning og økonomi” (Leder af Voksenhandicap, Aarhus Kommune).

“Med lovændringen så vi en mulighed for at få indflydelse i forhold til de borgere vi har i andre kommuner. Nu kan vi være med til at fastsætte serviceniveauet og dermed få et bedre overblik og styre de udgifter, vi har på de af vores borgere, der bor i andre kommuner” (Handicap- og psykiatrichef, Middelfart Kommune).

2.2 Kommunernes indsatser forud for lovændringen

Flere interviewkommuner nævner, at de allerede, i forbindelse med kommunalreformen og kommunernes overtagelse af det specialiserede socialområde fra amterne, indså behovet for et større kendskab til de borgere de betalte for, men reelt ikke kendte. I

Skive Kommune forsøgte man så vidt muligt at overtage handlekompetencen baseret på en frivillig aftale med borgeren:

”Da vi i 2006 forberedte kommunesammenlægningen, begyndte vi første gang at blande os i handlekommunereglene. Der, hvor vi kunne se, at der var borgere, som der skulle røres ved, forsøgte vi at få delegeret handlekompetencen. Vi havde ikke tillid til, at andre kommuner havde lige meget opmærksomhed på borgere, de ikke selv skulle betale til. Vores overtagelse af handlekompetencen beroede dengang på frivillighed, og var aftalebaseret med borgeren i centrum” (Socialchef, Skive Kommune).

Et andet eksempel er Roskilde Kommune, der forud for lovændringen (nr. 550 af den 26. maj 2010) tog kontakt til samtlige af deres borgere, som var bosat i andre kommuner. Formålet var dels at afdække, hvorvidt den aktuelle opholdskommune havde udarbejdet handleplaner på de borgere, som de udskrev regninger på, og dels at kortlægge om der var overensstemmelse mellem handleplan og udgifterne på borgeren:

”Som et resultat af manglende økonomisk overblik lavede vi i 2009 en taskforce. Taskforcen var en del af visitationen bestående af to medarbejdere, der skulle besøge alle kommunens borgere i botilbud udenfor kommunen. Formålet var at finde ud af, hvilke borgere, der var tale om, og hvorvidt der forelå en handleplan. På det tidspunkt kendte vi som kommune kun til betalingsdelen” (Social- og Sundhedsdirektør, Roskilde Kommune).

Et tredje eksempel er Aalborg Kommune, der tilsvarende nedsatte et visitationsudvalg. Udvalget havde særlig fokus borgere uanset om de var i botilbud i Aalborg Kommune eller i andre kommuner. Formålet var at se på, hvorvidt borgerne i Aalborg Kommune fik den rette hjælp i forhold til borgerens individuelle behov – uanset aktuel opholdskommune:

”Forud for lovændringen nedsatte vi i Aalborg Kommune et visitationsudvalg. Årsagen til, at vi nedsatte udvalget var oprindeligt, at det er et fantastisk dyrt område, og vi tidligt indså, at der var behov for at få styring på området. Som led i en bedre styring af området var visitationsudvalget med til at opkvalificere vores rådgiveres indstillinger til botilbuddene på tværs af det specialiserede socialområde. Politisk var der et stort ønske om at få overblik over området og se på, hvordan området bliver administreret” (Bevillingschef, Aalborg Kommune).

Erfaringer med mellemkommunal refusion – ifølge enkelte kommuner

Helsingør og Frederiksberg kommuner tilkendegiver, at de allerede forud for lovændringen havde en god dialog med andre kommuner, som fremsendte årlige handleplaner på deres borgere. Derfor var opfattelsen i de to interviewkommuner, at de med lovændringen ikke opnåede en større gennemsigtighed i de enkelte sager eller økonomiske besparelser på det specialiserede socialområde generelt:

"Man har jo talt meget om styring, men vi tror ikke på, at de andre kommuner er ude på at snyde os og tage betaling for ekstra ydelser, eller at der sidder nogle og skruer på priserne. Vi tror på, at de andre kommuner kan forvalte handlekompetencen forsvarligt. Det er jo primært det kommunale institutionsområde, som i forvejen er underlagt økonomiske rammeaftaler. Her er taksterne fastlagt, og det er aftalt, hvilken overhead man kan forvente" (Centerchef, Helsingør Kommune).

"Uanset aftaler har vi jo altid været i stand til at tale sammen. Hvis taksten på en borger for eksempel er steget uforklarligt, så har der som oftest været en årsag – vi har altid fundet en løsning – det er jo det samme faglige grundlag alle kommuner arbejder ud fra" (Handicapteamchef, Frederiksberg Kommune).

2.3 Overtagelsen af handlekompetencen

Lovændringen pr. 1. august 2010 indebar, at kommunerne i perioden frem til den 30. september 2010 kunne overveje, hvorvidt de ønskede at fravælge at overtage handlekompetencen for de af kommunens borgere, som allerede inden den 1. august 2010 var bosat i andre kommuner.

I eksisterende sager overtager den oprindelige opholdskommune som udgangspunkt handlepligten efter serviceloven den 1. januar 2011

I de tilfælde, hvor en person inden lovens ikrafttræden den 1. august 2010 har fået ophold i et af de omfattede sociale tilbud m.v. i en anden kommune efter medvirken fra en tidligere opholdskommune eller anden offentlig myndighed, bliver den tidligere opholdskommune, der i dag betaler mellemkommunal refusion, som udgangspunkt handlekommune efter serviceloven fra den 1. januar 2011. Den oprindelige opholdskommune får hermed – lige som i nye sager – såvel handlekompetencen som betalingspligten i forhold til personen med hensyn til hjælp efter serviceloven. Den oprindelige opholdskommune kan dog i perioden 1. august - 30. september 2010 i konkrete sager træffe afgørelse om, at den ikke vil overtage handlepligten, men i stedet fortsat vil betale refusion til borgerens aktuelle opholdskommune for udgifter til hjælp efter serviceloven.

Kilde: SKR nr. 9294 af 20/05/2010 Orientering om ændring af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og lov om social service (Sammenhæng mellem visitationskompetence og finansieringsansvar på det specialiserede socialområde).

Interviewkommunerne har i forskelligt omfang fravalgt at hjemtage handlekompetencen i de eksisterende sager. Hvorvidt interviewkommunerne helt eller delvis har overtaget handlekompetencen, er indgået som et kriterium i udvælgelsen af interviewkommunerne. Formålet med dette kriterium har været at nuancere evalueringens resultater i forhold til myndighedsperspektivet, herunder en afdækning af kommunernes forskellige bevægegrunde for at fravælge handlekompetencen og konsekvenserne heraf.

Kommunernes overvejelser om og kriterier for at overtage handlekompetencen

I de tre interviewkommuner – Skive, Middelfart og Roskilde -, som overtog handlekompetencen i alle eksisterende sager, var der først og fremmest et politisk ønske om at få økonomisk indflydelse i forhold til samtlige af kommunens borgere uden hensyntagen til de konkrete omstændigheder omkring borgeren:

"I forbindelse med lovændringen var det den overordnede beslutning i kommunen, at alle sager skulle hjemtages. Begrundelsen var serviceniveauet og muligheden for at se og følge de borgere, som vi betaler for" (Handicap og psykiatrichef, Middelfart Kommune).

I de resterende interviewkommuner foretog forvaltningerne, forud for overtagelsen af handlekompetencen, individuelle vurderinger af, hvorvidt det var hensigtsmæssigt at hjemtage handlekompetencen i de enkelte sager. Typisk har interviewkommunerne afstået hjemtagelsen af borgere, som i en årrække har været bosat langt væk fra kommunen, og hvor der for eksempel som følge af borgerens komplekse handicap ikke er udsigt til, at borgeren kan flytte tilbage til betalingskommunen:

"I forbindelse med lovændringen gennemgik vi alle sagerne. De borgere vi lod blive ude var typisk borgere i § 108 tilbud, som havde boet udenfor kommunen i 15-20 år og nu havde deres netværk og familie i opholdskommunen" (Sagsbehandler, Vejle Kommune).

"Meget specialiserede sager tog vi ikke hjem ud fra den antagelse, at den aktuelle opholdskommune har en særlig myndighedsekspertise på området. For eksempel Døve-Blinde skolen i Aalborg" (Leder af Voksenhandicap, Aarhus Kommune).

Blandt de to interviewkommuner, som i evalueringen betegner sig selv som en såkaldt "køberkommune", fordi de primært køber pladser i botilbud i andre kommuner, har der ydermere været en tendens til, at handlekompetencen i langt de fleste sager er forblevet i den aktuelle opholdskommune:

"Frederiksberg er en ren køberkommune, og i forbindelse med lovændringen valgte vi at lade handleforpligtelsen forblive ude i stort set alle eksisterende sager. Det gjorde vi ud fra den betragtning, at den aktuelle opholdskommune fortsat kunne varetage borgerens tarv – og det har vi fået bekræftet. Typisk er der tale om borgere i § 108 tilbud, som i årevis havde boet ude, og derfor ingen tilknytning har til Frederiksberg" (Handicapteamchef, Frederiksberg Kommune).

"Vi er som udgangspunkt en køberkommune, og råder ikke over så mange pladser selv. Vi havde rigtig mange overvejelser om, hvorvidt vi skulle hjemtage handleforpligtelsen i sagerne eller ej. Ud fra en objektiv vurdering besluttede vi at lade handlepligten blive ude for langt de fleste borgere. Typisk var der tale om borgere, der i en årrække havde haft ophold i længerevarende § 108 tilbud. Det var borgere med komplekse handicaps,

hvor der derfor ikke var udsigt til, at borgeren på sigt ville kunne vende hjem” (Myndighedschef, Helsingør Kommune).

Borgeren flytter hjem – en forventning blandt enkelte kommuner

I interviewkommunerne er der en forventning om, at overtagelsen af handlekompetencen kan medvirke til, at borgeren på et tidspunkt også rent fysisk vender tilbage til den oprindelige opholdskommune. Med overtagelsen af handlekompetencen finder interviewkommunerne, at de bedre kan følge borgerens situation, og enten på sigt tilbyde et lignende botilbud i kommunen, eller medvirke til at borgeren flytter hjem i egen bolig:

”De sager, vi endte med at hjemtage, vedrører typisk borgere med psykiske lidelser, hvor vi kan se, at der med tiden vil være sandsynlighed for, at vi selv kan tilbyde dem noget her i Helsingør. Ofte er der tale om unge borgere, der typisk befinder sig i et midlertidigt tilbud, og som stadig har deres netværk og familie i Helsingør, og derfor også har udtrykt, at de på sigt ønsker at vende hjem” (Centerchef, Helsingør Kommune).

”Med lovændringen har vi fået en ny tilgang i forhold til borgere på forsorgshjem. Nu opsøger vi borgerne på forsorgshjem, og hjælper dem med at komme videre, så de ikke bliver ved med at cykle rundt fra forsorgshjem til forsorgshjem, men at de rent faktisk får en fast bolig og hjælp til det. Vi har gjort det, fordi vi har fundet ud af, at det koster rigtig mange penge at have borgere boende på forsorgshjem” (Socialchef, Skive Kommune).

”Vi vil gerne kunne tilbyde vores egne borgere et tilbud her i kommunen. Vi er meget optaget af den faglige udvikling og inddragelse af den nyeste viden på området. Vi er så store nu, at vi har den faglighed, der skal til for at lave egne tilbud. Vi skal for eksempel væk fra de dyre enkeltmandstilbud. Borgeren skal på en institution, hvor der er et fagligt miljø, og her kan borgeren sagtens få en individuel behandling” (Social- og Sundhedsdirektør, Roskilde Kommune).

Klarhed om borgernes egentlige handlekommune

En konsekvens af den tidligere opdeling mellem handlekommune og betalingskommune har vist sig at være, at mange betalingskommuner, forud for lovændringen, ikke har været opmærksomme på at skaffe den fornødne dokumentation, som viser, hvorvidt kommunen rent faktisk er betalingsforpligtet.

Nogle interviewkommuner påpeger, at de i forlængelse af lovændringen har konstateret, at de har betalt for borgere, der ikke var deres. Lovændringen har således givet anledning til mere klarhed i sagerne:

”Vi er stødt på sager, hvor vi har tænkt, hvor kom den refusionspligt fra? Vi har fundet sager, som ikke er vores – vi kan garanteret stadig finde sager frem, hvor vi ikke skal betale” (Juridisk sagsbehandler, Skive Kommune).

”Og så er der dem, der ikke er omfattet af lovændringen. Der var en del forvirring i starten omkring de borgere, der er omfattet af fritvalgsordningen³. De er jo ikke omfattet, men manglende dokumentation har gjort det vanskeligt at se og skabte dermed forvirring” (Myndighedschef, Vejle Kommune).

Et tredje eksempel på uklarhed om borgerens tilhørsforhold er de borgere, som er flyttet mellem flere kommuner. Her kan der opstå tvivl om, hvem der har handlekompetencen, hvis forholdene omkring flytningen er mangelfuldt dokumenteret. Interviewkommunerne udtaler, at det før lovændringen var et udbredt fænomen, at kommunerne i forbindelse med en borgers flytning oversendte hele sagen. Undervejs kan historikken derfor være gået tabt:

”Når borgeren begynder at flytte mellem kommunerne opstår udfordringen – hvem har handleforpligtelsen? Hvem har hjulpet borgeren med at flytte - er det den kommune, hvor borgeren sidst havde ophold, eller er det den kommune, der betaler udgifterne?” (Centerchef, Helsingør Kommune).

³ Borgere, der opfylder betingelserne for at blive optaget i et botilbud efter § 108 eller § 192 i serviceloven eller til at blive visiteret til en bolig for ældre og personer med handicap efter almenboligloven har ret til frit at vælge mellem sådanne boliger. Vælger borgeren at flytte fra et tilbud til et tilsvarende i en anden kommune, har opholdskommunen ret til refusion efter § 9c, stk. 4. Flytningen er ikke omfattet af § 9, stk. 7 og således ikke berørt af lovændringen.

3 Kommunernes erfaringer med delegationsaftaler

Resumé

Interviewkommunerne er enige om, at mulighederne for delegation, som er indeholdt i lovændringen, er vanskelige at administrere. Generelt ønsker kommunerne hverken at delegere handlekompetencen eller udføre delegation for andre kommuner. Begge tilfælde opfattes som en administrativ udfordring for kommunerne. Interviewkommunerne pointerer, at der ligger en udfordring i at tilpasse handlekommunens serviceniveau til en borger, som er bosat i en aktuel opholdskommune med et andet serviceniveau. Endvidere opfatter interviewkommunerne delegation som et tilbageskridt i forhold til overtagelsen af handlekompetencen.

Dog vurderer interviewkommunerne, at det giver god mening at anvende delegation i forbindelse med ledsagerordning og hjælpemidler. Ifølge interviewkommunerne fordrer ledsagerordningen, at der er en person i nærmiljøet, der er tilknyttet ordningen. På hjælpemiddelområdet har det betydning, at der ligeledes findes en reparatør i nærmiljøet. For eksempel i forbindelse med reparationer af kørestole og lifte, som er essentielle for, at borgerne kan fungere i hverdagen.

3.1 Fravalg af delegation

Som led i overtagelsen af handlekompetencen har kommunerne fået mulighed for at anvende delegation.

Kommunalt samarbejde i forhold til delegation

I de tilfælde, hvor den oprindelige opholdskommune bliver handlekommune efter serviceloven, kan kommunen efter aftale med borgerens aktuelle opholdskommune helt eller delvis delegere udøvelsen af alle eller nogle af sine opgaver efter loven til borgerens aktuelle opholdskommune. De ændrede regler nødvendiggør under alle omstændigheder, at de to involverede kommuner vedrørende en borger indgår i et konstruktivt samarbejde med henblik på at sikre helhed i indsatsen over for borgeren.

Kilde: SKR nr. 9294 af 20/05/2010 Orientering om ændring af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og lov om social service (Sammenhæng mellem visitationskompetence og finansieringsansvar på det specialiserede socialområde).

Interviewkommunerne opfatter imidlertid muligheden for at delegere indsatsen til den aktuelle opholdskommune som et tilbageskridt, idet de ændrede handlekommuneregler netop har givet kommunerne indblik i de sager, hvor de før kun var betalingsforpligtet.

Kommunerne er især opmærksomme på, hvordan det stiller dem i forhold til udførelsen og, hvorvidt ydelsen er i overensstemmelse med deres serviceniveauer:

“Når vi ikke anvender delegation, skal det ses ud fra en rå styringsbetragtning. Vi har jo myndighedsansvaret i sager oprettet efter lovændringen. Derfor vil vi også være tættere på og se, hvad sker helt ned i borgerens sag” (Handicapteamchef, Frederiksberg Kommune).

“Når vi ikke anvender delegation, er det fordi, vi ikke vil tilbage til den situation, hvor vi sidder tilbage med det økonomiske ansvar uden handlekompetencen – det ønsker man ikke overordnet set. Vi ønsker styring i forhold til økonomien og vores serviceniveau. I praksis kan vi ikke forvente at andre kommuner følger vores serviceniveau i forbindelse med delegation” (Handicap- og psykiatrichef, Middelfart Kommune).

3.2 Mulige udfordringer i forhold til delegation

Umiddelbart efter lovens ikrafttræden anmodede en del kommuner om delegation, men fik efterfølgende afslag. Typisk fordi de aktuelle opholdskommuner var usikre på prisfastsættelsen ved udførelsen af delegation. I dag fremhæver flere af interviewkommunerne, at de fortsat ikke tager sig betalt for at administrere delegation:

“Når andre kommuner siger nej til delegation, skyldes det jo også det administrative arbejde, der følger med. Hvad koster det at udføre opgaven i ren timebetaling? Så skal der sendes regninger, og vi skal føre regnskab. Hvad bruger vi af tid på det? På den måde ligger der en ekstra administrativ opgave indover. Plus det, at vi skal varetage den faktiske opgave” (Handicap- og psykiatrichef, Middelfart Kommune).

“Vi er ikke stødt på, at kommunerne tager sig betalt for det, de laver for os. Vi havde ellers forventet, at der ville komme et udspil, men det er der ikke. Vi går stadig og venter på, hvornår det går op for kommunerne, at de kan afregne hos hinanden for den tid, der bruges på administration for andre kommuner. På den anden side er vi også selv usikre på, hvor meget vi kan opkræve for vores administrative sagsbehandlingstid. Hvad koster det for eksempel at delegere, hvis den aktuelle opholdskommune skal bruge timer på at besøge borgeren og vurdere behovet for en kørestol” (Handicapteamchef, Frederiksberg Kommune).

Et andet forbehold, som en af interviewkommunerne fremhæver i forbindelse med at delegere indsatsen til andre kommuner, er det faktum, at den oprindelige opholdskommune ved delegation fortsat har myndighedsansvaret, i forhold til de afgørelser den aktuelle opholdskommune træffer, og derfor skal behandle eventuelle klager over den aktuelle opholdskommune:

“Hvis jeg delegerer kompetencen til opholdskommunen, som træffer afgørelse i en given situation og borgeren efterfølgende klager, skal klagen stiles til mig som

handlekommune. Så skal jeg behandle klagen, selvom jeg hverken kender sagens omstændigheder eller har truffet afgørelsen” (Juridisk Konsulent, Herning Kommune).

Delegation og differentierede serviceniveauer

Den primære årsag til, at interviewkommunerne ikke delegerer opgaver til den aktuelle opholdskommune, er som nævnt, overvejende ønsket om at have indflydelse på de sager, hvor kommunen har fået handlekompetencen. På den anden side ønsker kommunerne heller ikke at tage imod delegation, fordi det som oftest besværliggøres af, at delegationen skal udformes i overensstemmelse med handlekommunens egne fastlagte serviceniveauer. Nogle interviewkommuner siger således nej, uden hensyntagen til om delegation ville være hensigtsmæssigt for borgeren:

”Da lovændringen først var vedtaget, fik vi en masse henvendelser fra kommuner om delegation. Vi holdt en række møder, men intet er blevet til noget – de trak deres ansøgninger tilbage. Det var så komplekst! Komplexiteten bestod i, at vi skulle forholde os til deres serviceniveauer på hele servicelovens område og forholde det til borgerens behov. Vi skulle med andre ord udføre handlekommunens arbejde – vel at mærke i overensstemmelse med deres serviceniveauer. Og hvad skal vi så have for at administrere det – det endte med at alle kommuner trak sig” (Myndighedsschef, Helsingør Kommune).

Omvendt er der en opfattelse i de interviewkommuner, hvor serviceniveauet endnu ikke er endeligt defineret, at det kan være vanskeligt at delegere til andre kommuner, når de som handlekommune ikke kan sige hvilket serviceniveau, der skal lægges til grund:

”I øjeblikket er det vanskeligt at lave delegationsaftaler med andre kommuner, når vi blandt andet ikke har udformet vores egne serviceniveauer på papir. Vi kan ikke måle, hvorvidt borgeren får det, vi mener, borgeren skal have – og det er jo det, der ligger i hele den økonomiske styringsstrategi, og det bliver en øvelse” (Handicapteamchef, Frederiksberg Kommune).

Erfaringer med refusion som følge af delegation

Ifølge interviewkommunerne er det ikke kun kommunernes forskellige eller manglende beskrivelser af serviceniveauer, der gør det vanskeligt at anvende delegation. Når det i andre tilfælde også bliver problematisk, er det blandt andet fordi kommunerne kan blive uenige om regelgrundlaget for bevillingen af hjælpemiddel. Det kan for eksempel være uenigheder om, hvorvidt en lift skal finde anvendelse som et hjælpemiddel efter serviceloven eller som et arbejdsredskab under Arbejds miljøloven i forhold til en konkret borger. I sidste ende kan der således opstå uenigheder i forbindelse med selve afregningen:

"I forlængelse af problematikken omkring mellemkommunal refusion har vi, som aktuel opholdskommune, oplevet, at vi som led i delegationsaftalen har bevilget en personlift efter servicelovens § 112. Efterfølgende har vi udbedt os om refusion fra betalingskommunen, som har nægtet at betale. Betalingskommunen påpeger, at en personløfter er et produkt affødt af arbejdsmiljøhensyn, og derfor skal betales af den aktuelle opholdskommune til personalet. Begge love kan jo anvendes, men det kan være problematisk at udrede, hvem der har ret, når handlekompetencen på hjælpemiddelområdet er delegeret til os" (Teamleder for hjælpemidler, Middelfart Kommune).

Delegationsaftaler i regionalt rammeregi

I et forsøg på at løse udfordringer med delegation, drøfter kommunerne i forbindelse med de årlige rammeaftaler, hvordan der kan udformes delegationsaftaler.

Klare aftaler om delegation i Region Midtjylland

Kommunekontaktrådet (KKR) i Region Midtjylland anbefaler, at kommunerne forpligter sig til at modtage hel eller delvis delegation af handlekompetencen, når en anden kommune ønsker det. Kommunerne i regionen har derfor indgået en aftale om at tage imod delegation fra hinanden i regionen. I den forbindelse er der i regionalt rammeregi aftalt fælles procedurer for delegation herunder indgået aftaler om ensartet administration og vilkårene for honorering af den deraf følgende administrative opgave:

"I rammeaftaleregi har vi her i Region Midtjylland aftalt spillereglerne for, hvad vi skal betale hinanden for at udføre delegation" (Chef af Voksenhandicap, Aarhus Kommune).

"I Region Midtjylland har vi indgået en gentleman-aftale om, at vi skal sige ja til delegation. Der er i regionen udarbejdet skabeloner og priser på administrationsomkostninger" (Socialchef, Skive Kommune).

Kilde: Juridisk Konsulent, Herning Kommune.

3.3 Kommunernes erfaringer med at delegerer områderne ledsageordning, hjælpemidler og dagtilbud

Til trods for at interviewkommunerne finder det vanskeligt at anvende delegation, giver det ifølge interviewkommunerne god mening i forhold til borgere med ledsagerordninger, hjælpemidler og behov for støttet beskæftigelse, hvor den geografiske afstand har en betydning.

Fordele ved at delegere ledsageordningen

Ifølge interviewkommunerne skal en ledsager som udgangspunkt helst findes i nærområdet. Hvis borgeren bor langt fra handlekommunen, er det derfor mest hensigtsmæssigt at delegere opgaven til den aktuelle opholdskommune, som kan hjælpe borgeren med at finde en ledsager:

"Vi har delegationsaftaler på ledsagerordningen, for den er vanskelig at administrere på afstand. Enten udpeger borgeren selv en ledsagerperson, eller også stiller vi en person til rådighed, men det er bøvlet, hvis borgeren bor i den anden ende landet. Så er det bedre, at den kommune, der har lokalkendskab til de personer, der er til rådighed, rekrutterer. Det er desuden også svært at føre tilsyn med ledsagerordningen på tværs af landet" (Chef af Voksenhandicap, Aarhus Kommune).

"Hvis vi ikke kan delegere opgaven, skal vi selv ansætte dem i andre kommuner, men hvor finder vi en ledsager i en anden kommune for et par timer. Vi vil gerne bevilge og betale, men det er svært for os at finde den rette person i borgerens aktuelle opholdskommune. Omvendt bruger vi også tid på at finde ledsagere til borgere, der har ophold i Middelfart Kommune. Her er det os, der bruger tid og ressourcer på det, men vi føler ikke, at vi kan sende en regning, på den tid vi bruger" (Pædagogisk Konsulent, Middelfart Kommune).

Delegation på hjælpemiddelområdet i forhold til borgerne

De fleste interviewkommuner har delegationsaftaler på hjælpemiddelområdet, fordi de mener, at det er mest hensigtsmæssigt, at både personalet og en reparatør er tæt på borgeren. Hermed kan borgeren hurtigere få hjælp i tilfælde af reparationer og anskaffelser af nye hjælpemidler:

"Man skal kende en borger ret præcist, før man kan gå ind og foretage en faglig vurdering og se, om borgeren er berettiget til et hjælpemiddel. Det er jo tit komplekse forløb. Her kan vi ikke fjernstyre sagerne. Problematikken dukker akut op, og så har det stor betydning med kendte ansigter. Det er det ene. Det andet er, at disse sager ofte kræver/forudsætter en hyppig opfølgning, hvis hjælpen skal tilrettelægges hensigtsmæssigt" (Teamleder for hjælpemidler, Middelfart Kommune).

"Det kan blive rigtig omstændeligt, hvis kompetencen til at bevilge hjælpemidler ikke er delegeret. Hvis der for eksempel er tale om behov for små reparationer på kørestole, så skal vi i princippet tage af sted og lave dem eller transportere dem hjem og levere tilbage. Det er omkostningsfyldt og tager lang tid" (Sagsbehandler, Herning Kommune).

Tværkommunalt samarbejde på beskæftigelsesområdet i forbindelse med delegation

På beskæftigelsesområdet går det tværkommunale samarbejde desuden på tværs af forvaltninger. Hvis en borger har brug for støttet beskæftigelse, jf. servicelovens § 103, vil det derfor være oplagt at delegere opgaven til den aktuelle opholdskommune, så de i samarbejde med deres beskæftigelsesforvaltning kan afsøge mulighederne for støttet beskæftigelse:

“Hvis vi for eksempel har en borger i et midlertidigt tilbud her i kommunen, har vi et tæt parallelt forløb med vores beskæftigelsesindsats og kender området så godt, at vi kan være med til at gå ind og pege på en helhedsorienteret løsning. Jeg har for eksempel en borger, der bor i Holstebro og har brug for beskyttet beskæftigelse efter servicelovens § 103. Jeg kender ikke tilbudene i Holstebro, og ved derfor ikke hvad, der vil være det bedste for ham, men det er mig der har handlekompetencen” (Socialrådgiver, Helsingør Kommune).

4 Borgere omfattet af lovændringen

Som et supplement til evalueringens kvalitative del, har Ankestyrelsen på vegne af Social- og Integrationsministeriet udsendt et spørgeskema til samtlige af landets 98 kommuner. Formålet er at give et samlet overblik over, hvor mange borgere de ændrede handlekommuneregler berører. 85 kommuner har besvaret spørgeskemaet.

Resumé

De 85 kommuner, der har deltaget i evalueringen, oplyser, at de pr. 31. december 2011 i alt havde 22.895 borgere i botilbud. Heraf boede 47 procent i botilbud uden for handlekommunen.

Samlet set overtog kommunerne handlekompetencen for 80 procent af de borgere, som var i botilbud i andre kommuner, og berørt af de ændrede handlekommuneregler. I forlængelse heraf fik 17 procent af disse borgere ændret i ydelsen og fem procent flyttede tilbage til deres oprindelige opholdskommune som led i en re-visitation.

I forbindelse med overtagelsen af handlekompetencen blev der i en tredjedel af kommunerne indgået delegationsaftaler for seks procent af borgerne. I nye sager oprettet efter lovændringen har kun fem procent af kommunerne anvendt delegation. Konkret vedrører det syv borgere.

Kommunernes delegationsaftaler vedrører primært følgende tre områder:

- Hjælpemidler,
- opfølgning i botilbuddene og
- ledsageordningen.

4.1 Kommunernes samlede antal borgere i botilbud⁴

De 85 kommuner, der har deltaget i evalueringen havde i alt 22.895 borgere i botilbud. I knapt halvdelen af sagerne (10.813 svarende til 47 procent) var borgerne i botilbud uden for handlekommunen, *jf. tabel 4.1.*

⁴ Spørgsmål der vedrører kommunernes antal borgere i botilbud forud for lovændringen, er opgjort pr. 31.12.2011.

Tabel 4.1 Kommunernes samlede antal borgere i botilbud

	Antal	Procent
Borgere i botilbud i handlekommunen	12.082	53
Borgere i botilbud uden for handlekommunen	10.813	47
I alt	22.895	100

Note: Af de 85 kommuner, der har besvaret spørgsmålet, har 16 kommuner angivet et skøn for antal borgere i botilbud i kommunen, og 24 kommuner har angivet et skøn for antal borgere i botilbud uden for kommunen.

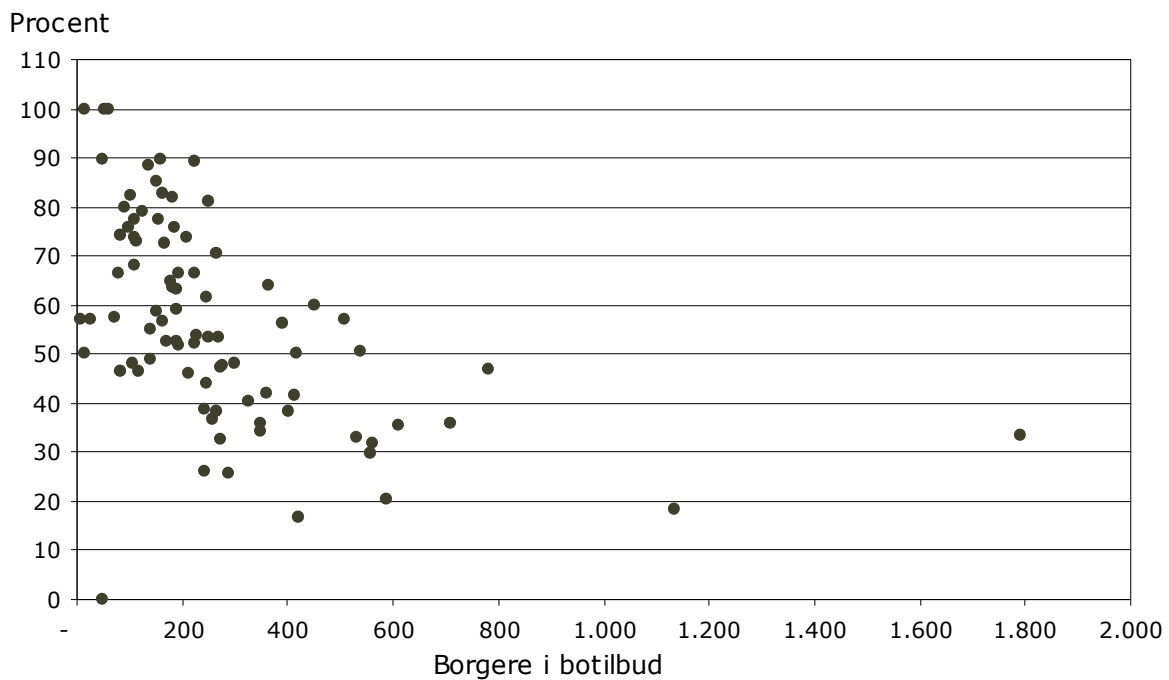
Det skal imidlertid bemærkes, at 16 kommuner har angivet et skøn for antal borgere i botilbud i kommunen, og 24 kommuner har angivet et skønsmæssigt antal borgere i botilbud uden for kommunen. Der er således en vis usikkerhed med hensyn til validiteten af de indberettede oplysninger herom.

Endvidere skal det bemærkes, at ikke alle borgere i botilbud uden for handlekommunen nødvendigvis var omfattet af de ændrede handlekommuneregler. Det gælder borgere, der bor i botilbud udenfor kommunen, men som er omfattet af fritvalgsordningen, og dermed ikke er omfattet af lovændringen⁵.

En fremstilling af besvarelserne fra de enkelte kommuner, viser, hvor stor en andel af kommunens borgere i botilbud, der er i botilbud udenfor kommunen i forhold til kommunens samlede antal borgere i botilbud, *jf. figur 4.1*

⁵ Borgere, der opfylder betingelserne for at blive optaget i et botilbud efter § 108 eller § 192 i serviceloven eller til at blive visiteret til en bolig for ældre og personer med handicap efter almenboligloven har ret til frit at vælge mellem sådanne boliger. Vælger borgeren at flytte fra et tilbud til et tilsvarende i en anden kommune, har opholdskommunen ret til refusion efter § 9c, stk. 4. Flytningen er ikke omfattet af § 9, stk. 7 og således ikke berørt af lovændringen.

Figur 4.1 Andel af borgere i botilbud uden for kommunen i forhold til det samlede antal borgere i botilbud



Figuren antyder en tendens til, at jo færre borgere en kommune samlet set har i botilbud, desto større er andelen af borgere i botilbud udenfor kommunen.

4.2 Kommunernes overtagelse af handlekompetencen

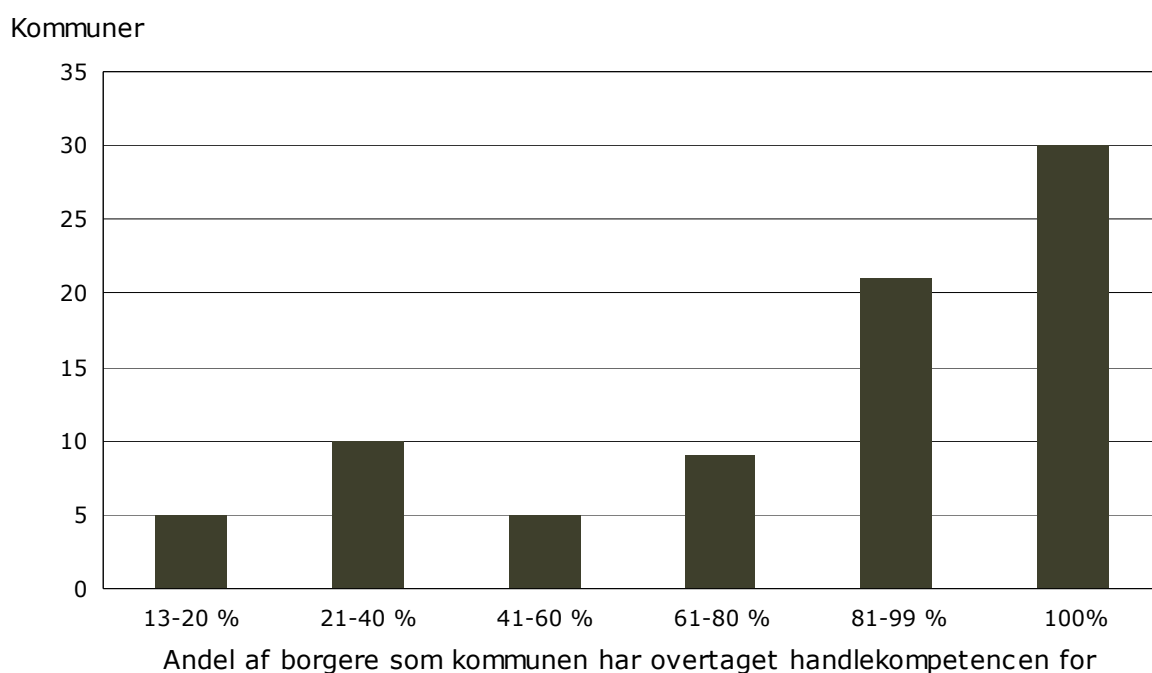
I sager oprettet før den 1. august 2010 overtog den oprindelige opholdskommune pligten til at yde hjælp efter serviceloven pr. 1. januar 2011 (handlekompetencen) overfor de af kommunens borgere, som boede i et botilbud i andre kommuner. I perioden 1. august 2010 til 30. september 2010 kunne den oprindelige opholdskommune imidlertid beslutte ikke at hjemtage handlekompetencen, og i stedet vælge fortsat alene at være betalingskommune for borgere i botilbud i andre kommuner.

Af besvarelser fra 80 kommuner fremgår det, at kommunerne tilsammen havde mulighed for at overtage handlekompetencen for 8.620 borgere i forbindelse med de ændrede handlekommuneregler. Heraf overtog kommunerne handlekompetencen for 6.889 borgere og fravalgte dermed at overtage handlekompetencen for 1.731 borgere. Det svarer til, at kommunerne overtog handlekompetencen for 80 procent af borgerne, hvor de havde mulighed for det, og fravalgte handlekompetencen i de sidste 20 procent.

Figur 4.2 viser, hvordan andelen af borgere, som kommunen valgte at overtage handlekompetencen for, fordeler sig i de 80 kommuner.

30 kommuner har overtaget handlekompetencen for alle borgere i botilbud i andre kommuner (100 procent). I de resterende 50 kommuner overtog kommunen handlekompetencen for mellem 13 og 99 procent af de borgere, hvor de havde mulighed for at overtage handlekompetencen.

Figur 4.2 Procentandel af borgere, som kommunerne overtog handlekompetencen for



Note: 80 kommuner har besvaret spørgsmålet

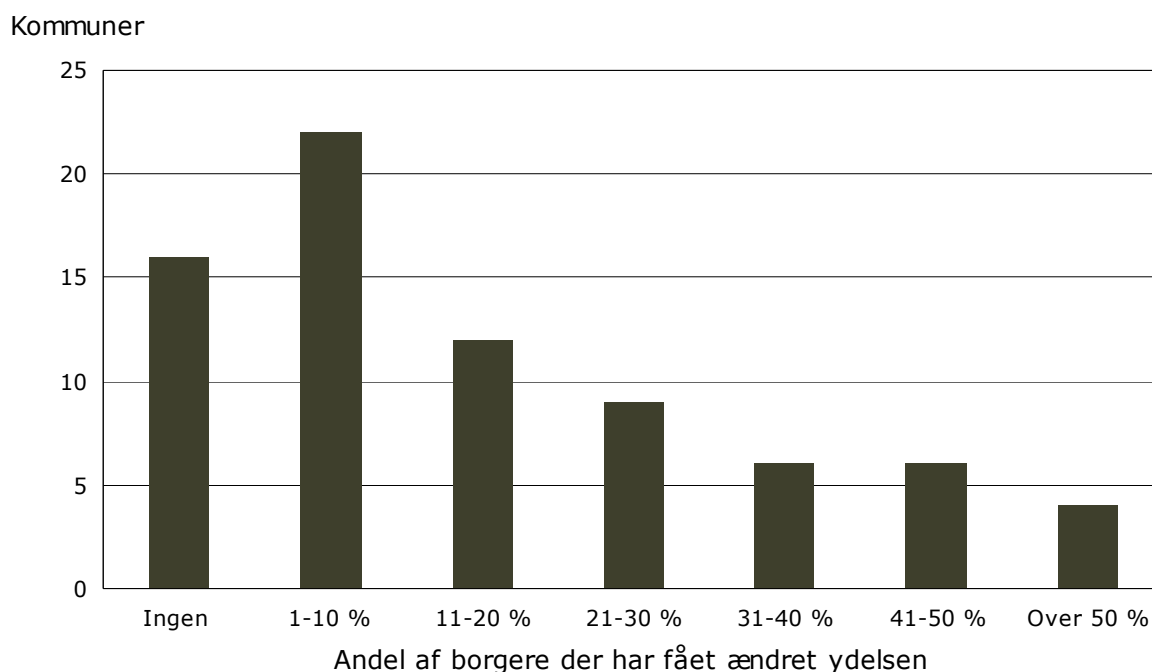
Figuren viser, at et flertal af kommunerne har overtaget handlekompetencen for mellem 81 – 100 procent af borgerne i botilbud i andre kommuner.

4.2.1 Ændring i borgerens ydelse, hvor kommunen har overtaget handlekompetencen

Som led i overtagelsen af handlekompetencen har de fleste kommuner eksempler på sager, hvor de efterfølgende har ændret borgerens ydelse.

Set på tværs af kommunerne, udgjorde andelen af borgere, der fik ændret i ydelsen i forlængelse af overtagelsen af handlekompetencen højst 10 procent i halvdelen af de kommuner, der har besvaret spørgsmålet. Heraf har 16 kommuner slet ikke ændret i ydelserne til borgerne, jf. figur 4.3.

Figur 4.3 Procentandel af borgere, som har fået ændret deres ydelse i de enkelte kommuner



Note: 75 kommuner har besvaret spørgsmålet.

De 75 kommuner oplyser, at de tilsammen har overtaget handlekompetencen for 6.846 borgere. Heraf har 1.074 borgere fået ændret ydelsen efter overtagelsen. Det svarer til, at 17 procent af de borgere, som de 75 kommuner overtog handlekompetencen for, fik ændret ydelsen efter den 1. august 2010.

16 kommuner har slet ikke ændret i ydelserne til de borgere, de har overtaget handlekompetencen for. Modsat har en enkelt kommune ændret ydelserne for 105 af de 109 borgere for hvem, kommunen overtog handlekompetencen.

To kommuner bemærker i spørgeskemaet, at den primære årsag til at kommunerne har ændret i ydelsen er, at borgerens behov for hjælp har ændret sig, hvortil kommunen ved overtagelse af handlekompetencen har justeret i borgerens tilbud. De to kommuner opfatter således ikke lovændringen som en direkte årsag:

”Indsatsen er ændret som følge af, at borgeren ikke kunne rummes i nuværende tilbud og havde behov for en mere indgribende foranstaltning i et enkeltmandsprojekt med flere ressourcer” (Frederikssund Kommune).

”En eventuel ændring af ydelsen i forhold til den enkelte borger er sket på baggrund af ændringer i borgerens forhold og er ikke foranlediget af lovændringen” (Stevns Kommune).

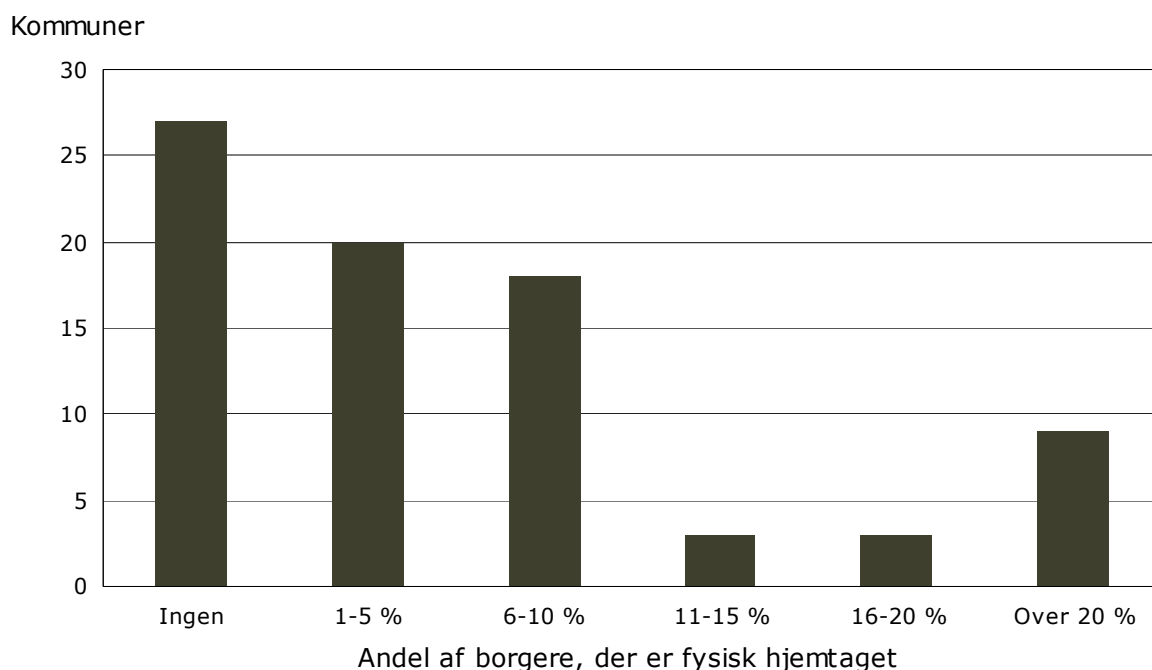
Borgere der fysisk er flyttet hjem til handlekommunen

80 kommuner har svaret på, hvor mange af de borgere, som kommunen har overtaget handlekompetencen for, der som følge heraf, er flyttet tilbage til deres oprindelige opholdskommune.

De 80 kommuner har tilsammen overtaget handlekompetencen for 6.889 borgere. Heraf er 343 borgere eller fem procent flyttet som følge af overtagelsen. Det svarer til, at der i hver kommune i gennemsnit er flyttet fire borgere hjem, som kommunen har overtaget handlekompetencen for.

Figur 4.4 viser, hvor stor en andel af borgerne – i de enkelte kommuner, der i forlængelse af kommunernes overtagelse af handlekompetencen er flyttet tilbage til den oprindelige opholdskommune.

Figur 4.4 Andel af borgere, som er flyttet tilbage til den oprindelige opholdskommune.



Note: Figuren er baseret de 80 kommuner.

27 kommuner har ingen borgere, der i forlængelse af kommunens overtagelse af handlekompetencen er flyttet tilbage. Fire kommuner⁶ har hver 20 borgere, der er flyttet tilbage. Det er det højeste antal borgere, der er flyttet som følge af lovændringen.

I en enkelt kommune har overtagelsen af handlekompetencen medført, at tre ud af de fire borgere, som kommunen har overtaget handlekompetencen for i forbindelse med lovændringen, er flyttet tilbage.

I to kommuner, hvor borgerne er flyttet, bemærker kommunerne i spørgeskemaet, at det i flere tilfælde beror på et ønske fra borgeren selv om at flytte hjem:

”Vi har kun hjemtaget borgere som selv har ytret ønske om at flytte tilbage til kommunen” (Allerød, Kommune).

”Vi har fire, der ønsker at komme tilbage til kommunen, hvor vi arbejder på en mulighed. Derudover arbejder vi på at motivere et par borgere, hvor vi ikke skønner tilbuddet i dag passer til deres behov” (Hedensted Kommune).

4.2.2 Delegationsaftaler og overtagelse af handlekompetencen

Som led i at overtage handlekompetencen har knap en tredjedel af kommunerne aftalt delegation med den aktuelle opholdskommune, jf. tabel 4.2.

Tabel 4.2 Har kommunen aftalt delegation i forbindelse med at overtage handlekompetencen?

	Antal	Procent
Ja	26	31
Nej	59	69
I alt	85	100

19 af de 26 kommuner, der har aftalt delegation i forbindelse med at overtage handlekompetencen, har angivet, hvor mange sager det drejer sig om.

De 19 kommuner har tilsammen overtaget handlekompetencen for 2.209 borgere. Heraf har kommunerne aftalt delegation i forbindelse med 128 borgere, hvilket svarer til seks procent.

⁶ København, Hillerød, Kerteminde og Faaborg-Midtfyn kommuner

Kommunernes delegationsaftaler er i prioriteret rækkefølge indgået på følgende tre områder:

- Hjælpebidler,
- opfølgning i botilbuddene og
- ledsageordningen.

Nedskrevne delegationsaftaler med de aktuelle opholdskommuner

I forbindelse med kommunernes mulighed for at anvende delegation, er det den oprindelige opholdskommunes retningslinjer, der skal følges, når den aktuelle opholdskommune ved delegation er bemyndiget til at varetage opgaver efter serviceloven i forhold til borgere.

Som det fremgår af tabel 4.3 har stort set alle de kommuner, der har indgået aftaler også nedskrevne delegationsaftaler. 81 procent af disse kommuner har således indgået skriftlige aftaler om delegation i forbindelse med overtagelsen af handlekompetencen.

Tabel 4.3 Anvender kommunen nedskrevne delegationsaftaler med de aktuelle opholdskommuner?

	Antal	Procent
Ja	21	81
Nej	4	15
Uoplyst	1	4
I alt	26	100

Note: Tabellen er baseret på de 26 kommuner, der har aftalt delegation, jf. tabel 4.2.

4.3 Erfaringer med delegation efter lovændringen

75 kommuner har til sammen angivet, at de har visiteret 1.127 borgere til et botilbud uden for kommunen efter den 1. august 2010.

Et fåtal af kommunerne anvender delegation i forbindelse med sager oprettet efter lovændringen. I alt drejer det sig om fire kommuner, jf. tabel 4.4.

Tabel 4.4 Har kommunen aftalt delegation i forbindelse med visitation til et botilbud uden for kommunen?

	Antal	Procent
Ja	4	5
Nej	78	93
Uoplyst	2	2
I alt	84	100

Tre af de fire kommuner, der har aftalt delegation i forbindelse med visitation til et botilbud uden for kommunen har angivet, hvor mange sager det drejer sig om. De tre kommuner⁷ har tilsammen visiteret 18 borgere til et botilbud uden for kommunen efter lovændringen. Heraf har de tre kommuner i syv sager aftalt delegation i forbindelse med visitation til et botilbud uden for kommunen.

Kommunernes delegationsaftaler i nye sager er i prioriteret rækkefølge indgået på følgende tre områder:

- Opfølgning i botilbuddene,
- hjælpemidler og
- ledsageordningen.

Tre af de fire kommuner som har aftalt delegation har ligeledes nedskrevne aftaler med de aktuelle opholdskommuner, *jf. tabel 4.5*.

Tabel 4.5 Anvender kommunen nedskrevne delegationsaftaler med de aktuelle opholdskommuner?

	Antal	Procent
Ja	3	75
Nej	1	25
I alt	4	100

Note: Tabellen er baseret på de fire kommuner, der har aftalt delegation i forbindelse med visitation til et botilbud uden for kommunen, *jf. tabel 4.4*.

⁷ Dragør, Solrød og Fanø kommuner.

5 Kommunernes fokus på opfølgning

Resumé

For flertallet af interviewkommunerne har lovændringen medført en øget mulighed for styring af indsatsen på det specialiserede socialområde. Ifølge kommunerne er en præcisering af serviceniveauerne således blevet et vigtigt styringsredskab i forhold til at tilrettelægge og tilpasse hjælpen, uanset hvilken kommune borgerne bor i.

Stort set alle kommuner arbejder med at fastsætte serviceniveauer på det specialiserede socialområde. I dag har 62 procent af kommunerne, politisk besluttede serviceniveauer "på alle områder" eller "på de fleste områder" i serviceloven.

Overblik og gennemsigtighed i sagerne har desuden givet interviewkommunerne mulighed for at tilpasse borgerens tilbud og sikre, at der ved løbende opfølgning er overensstemmelse mellem ydelser og borgerens individuelle behov.

Tre ud af fire kommuner vurderer, at botilbuddene er blevet bedre til at beskrive indholdet i ydelserne. 90 procent af kommunerne er af den opfattelse, at der generelt er match mellem kommunens serviceniveau og indholdet af ydelserne i botilbuddene.

Interviewkommunernes mulighed for at tilrettelægge indsatsen, skaber i højere grad sammenhæng mellem ydelser og borgerens individuelle behov. Samtidig har det både skærpet kommunernes interesse for at få beskrevet serviceniveauet og opsætte mål og succeskriterier for borgerne ved hjælp af voksenedringsmetoden (VUM). Parallelt hermed er der fundet et holdningsskifte sted, som fokuserer på mindre indgribende hjælp.

5.1 De ændrede regler som styringsredskab

I flere interviewkommuner har lovændringen medført, at serviceniveauer i dag er blevet et vigtigt styringsredskab for handlekommunen i forhold til at tilrettelægge og justere hjælpen til borgerne uanset hvilken kommune, de bor i:

"Lovændringen giver bedre mulighed for at følge serviceniveauet for alle borgere, så der ikke gøres forskel. I dag har vi bedre mulighed for at gennemføre kommunens serviceniveau uanset om borgerne får tilbud i Aarhus eller en anden kommune" (Sekretariatschef, Aarhus Kommune).

"Vi har mødt borgere, der har fået ydelser, som vi ikke mener, er nødvendige. For eksempel ekstra støtte i døgntilbud. Vi har efterfølgende været ude at revisitere, og har sat timerne ned, og det mener jeg bestemt, vi kan forsvare fagligt. Det har vi gjort, og sammenlignet med egne borgere i Herning, som heller ikke har fået den ekstrastøtte. Det er vores serviceniveau" (Sagsbehandler, Herning Kommune).

5.1.1 Kommunernes retningslinjer og serviceniveauer

I evalueringens kvantitative del fremgår det, at 62 procent af kommunerne i undersøgelsen har politisk besluttede serviceniveauer "på alle områder" eller "på de fleste områder" på det specialiserede socialområde, jf. tabel 5.1.

Tabel 5.1 I hvilken udstrækning har kommunen politisk besluttet serviceniveauer/kvalitetsstandarder på det specialiserede socialområde?

	Antal	Procent
På alle områder	22	26
På de fleste områder	31	36
På enkelte områder	22	26
Slet ikke	10	12
I alt	85	100

Det fremgår desuden af bemærkningerne til spørgeskemaet, at flere kommuner på nuværende tidspunkt er i gang med at beslutte serviceniveauerne inden for et eller flere områder af serviceloven, så de i løbet af 2012 har serviceniveauer på hele de specialiserede socialområde. Halvdelen af de kommuner, som tilkendegiver, at de "slet ikke" har politisk besluttet serviceniveauer, er ved at udarbejde serviceniveauerne. En af kommunerne i spørgeskemaet bemærker følgende:

"Beskrivelser af serviceniveauet er under udarbejdelse. Der er udarbejdet et ydelseskatalog for samtlige §§ og tilbud, som p.t. har været til debat offentligt. Det forventes, at kommunen politisk godkender 1. udkast til et serviceniveau primo juni måned 2012 og efter høring i Handicaprådet m.v. regner vi med, at serviceniveauet den 1. oktober kan ligge klart" (Frederikssund Kommune).

5.2 Gennemsigtighed i sager

Før lovændringen kunne betalingskommunen anmode borgeren om at se sagsakterne med henblik på at følge op. Enkelte interviewkommuner fremhæver, at praksis har været, at den oprindelige opholdskommune automatisk har sendt papirsagen til den aktuelle opholdskommune og efterfølgende "bare" betalt. I Herning Kommune har man således ikke vurderet, at det var hensigtsmæssigt at følge en sag:

"Vi har hele tiden haft mulighed for at se i sagen, men det har vi ikke gjort. Vi har ikke vurderet, at det var hensigtsmæssigt at følge sagerne. Derfor blev det først opdaget med lovændringen, at der var borgere, som for eksempel var visiteret til et større antal timer, end vi har beskrevet med vores serviceniveau" (Sagsbehandler, Herning Kommune).

”Vi har flere eksempler på, at vi har betalt for særydelser, som har været overflødige. Forud for lovændringen accepterede vi i langt højere grad indstillinger fra botilbuddene om særydelser. Ydelser der typisk blev tilkendt i bedste mening, men som ud fra et fagligt perspektiv efterfølgende har vist sig at være overflødige. Borgerens problemer har i flere tilfælde vist sig ikke at kunne godtgøre de ekstra ydelser – det handler om rigtig mange penge, som vi har betalt for ekstra ydelser” (Bevillingschef, Aalborg Kommune).

Som tidligere nævnt har Skive Kommune forsøgt at overtage handlekompetencen i de sager, hvor man for eksempel vurderede, at der skulle ændres i indsatsen. Alligevel er opfattelsen Skive Kommune, at lovændringen i dag har medvirket til en større gennemsigtighed, som generelt har skabt balance mellem pris og handleplanen for borgeren, så det matcher kommunens serviceniveau i de sager, hvor kommunen før kun havde betalingsforpligtelsen:

”Med de nye regler kan vi både angribe faglighed og pris og det har haft stor betydning. Nu kan vi se, om der er balance mellem pris og handleplan – så det matcher vores serviceniveau. Borgere bliver ikke længere holdt kunstigt oppe på et for højt støtteniveau. Nu er der skabt ordentlighed, og det er lige for alle” (Socialchef, Skive Kommune).

5.2.1 Botilbuddenes beskrivelser af indholdet i ydelserne

I forlængelse af kommunernes overtagelse af handlekompetencen, er der kommet fokus på botilbuddenes beskrivelser af indholdet i ydelserne.

Tre ud af fire kommuner, som har besvaret evalueringens spørgeskema tilkendegiver, at botilbuddene i de aktuelle opholdskommuner ”i høj grad” eller ”i nogen grad” beskriver indholdet af ydelserne i tilfredsstillende grad, jf. tabel 5.2.

Tabel 5.2 Oplever kommunen, at botilbuddene i de aktuelle opholdskommuner beskriver indholdet af ydelserne i tilfredsstillende grad?

	Antal	Procent
I høj grad	2	2
I nogen grad	62	73
I ringe grad	19	22
Nej	2	2
I alt	85	100

I bemærkningerne til spørgeskemaet noterer kommunerne, at arbejdet med at få beskrevet indholdet af ydelserne på botilbuddene i øjeblikket er i proces, som løber parallelt med de krav, som stilles fra borgerens handlekommune. Dog mener flere kommuner, at der er et stort behov for, at botilbuddene bliver bedre til at målrette

beskrivelserne i forhold til den pædagogiske handleplan på borgeren. En kommune bemærker følgende i spørgeskemaet:

”Indholdet af ydelserne bliver sjældent beskrevet præcist. Der skal arbejdes målrettet med dette fremover i forhold til de pædagogiske handleplaner” (Halsnæs Kommune).

Match mellem serviceniveauer og indholdet af ydelserne i botilbuddene

90 procent af kommunerne er af den opfattelse, at der generelt er match mellem kommunens serviceniveau og indholdet af ydelserne i botilbuddene, *jf. tabel 5.3.*

Tabel 5.3 Erfarer kommunen, at der generelt er match mellem kommunens serviceniveau og indholdet af ydelserne i botilbuddene?

	Antal	Procent
I høj grad	9	11
I nogen grad	67	79
I ringe grad	4	5
Nej	2	2
Uoplyst	3	4
I alt	85	100

I den forbindelse bemærker en kommune i spørgeskemaet, at lovændringen jo netop har gjort det muligt løbende at afstemme kommunens serviceniveau med det enkelte botilbuds ydelser:

”Generelt arbejder vi på at få nedbragt serviceniveauet på steder uden for kommunens eget regi, så det matcher kommunens politisk vedtagne serviceniveau” (Faaborg-Midtfyn Kommune)

Gennemgang af sager og eventuel tilpasning af ydelser

Interviewkommunerne betegner overtagelsen af handlekompetencen som en reel anledning til et større stykke oprydningssarbejde. Rent administrativt har de fleste interviewkommuner ansat en medarbejder til at gennemgå samtlige sager og få et overblik over de borgere, de nu har overtaget handlekompetencen i forhold til. Der er blevet afsat ressourcer til at indhente og gennemgå handleplaner på borgerne for derefter at besøge borgeren og tage stilling til, hvorvidt borgeren befinder sig i et hensigtsmæssigt tilbud, og om der er overensstemmelse mellem tilbud og pris:

”Der er ingen tvivl om, at der med lovændringen er fulgt en masse administrative udfordringer, herunder at handlekommune og botilbud skal finde et niveau, som begge er tilfredse med. Det altafgørende i den situation er, at vi formår at sætte os ind i borgerens liv og finde ud af, hvad der er af konkrete problemstillinger og udfordringer. Ud fra det

kan vi så træffe en individuel afgørelse” (Handicap- og psykiatrichef, Middelfart Kommune).

”I dag besøger vi alle vores borgere og udreder dem på ny. Hvad er deres behov – er de i rette tilbud, og til den rigtige pris? Vi har fundet borgere, der er i rette tilbud, og hvor prisen er i orden. Her har vi ikke behov for andet end opfølgning, når borgerens behov forandrer sig. Modsat har vi fundet eksempler på, at borgeren med tiden har udviklet sig, men at tilbuddet ikke er blevet justeret derefter” (Social- og Sundhedsdirektør, Roskilde kommune).

Kommunal kontinuitet i opfølgningen

Parallelt med overtagelsen af handlekompetencen og gennemgangen af sagerne, udtaler flere interviewkommuner, at de har en forventning om, at sagsbehandleren vil få en større betydning i forhold til en kommunal kontinuitet i opfølgningen og en mere målrettet indsats:

”Efter lovændringen og dermed samlingen af handlepligt og økonomi i samme kommune er der kommet mere fokus, som betyder, at borgere i højere grad bliver mødt af en kommunal sagsbehandler, der interesserer sig for deres sag” (Handicap- og psykiatrichef, Middelfart Kommune).

”I langt de fleste botilbud er borgeren berettiget til den hjælp, der ydes, men til gengæld mangler der i mange tilfælde en mere målrettet indsats, så borgeren på sigt også opnår en forbedring. Derfor går jeg ind og ser på, hvordan vi kan inddrage borgeren. Og det bliver der virkelig taget positivt imod – både i botilbuddet og hos de pårørende. Borgerne selv har i mange tilfælde svært ved at forholde sig til deres egen situation. De borgere der kan, reagerer utroligt positivt, når de møder en sagsbehandler som mig, der tager medejerskab for deres liv og spørger ind til, hvad de vil” (Sagsbehandler, Vejle Kommune).

”Det er et godt princip: at beslutning og økonomi følges ad. Det giver kontinuerlighed. På handicapområdet kommer mange af sagerne fra børne- og familieafdelingen til os. Vi kan hjælpe dem videre i tilbud i andre kommuner. Når opholdet ophører, og de vender hjem, vil de have oplevet en kontinuitet i gennem forløbet, hvor Skive Kommune hele tiden har haft handlekompetencen” (Socialchef, Skive Kommune).

Administrative udgifter i forbindelse med at følge op

Flere interviewkommuner er erfaringsmæssigt af den opfattelse, at overtagelsen af handlekompetencen i nogle tilfælde kan betyde flere udgifter rent administrativt. Sagsbehandlerne bruger for eksempel administrative ressourcer på at tage rundt i landet og besøge borgerne for ved selvsyn at få et indtryk af borgernes funktionsniveau:

"Jeg har været ude og afstemme handleplaner og beslutte, hvad der skal arbejdes videre med i forhold til borgernes udvikling. Alternativt har jeg været ude og udrede borgere, hvis der i forvejen ikke lå en handleplan" (Sagsbehandler, Vejle Kommune).

"For os har lovændringen medført en forøgelse af de administrative ressourcer i form af mere rejseaktivitet. Vi besøger alle, for med selvsyn at se på om der er noget, der skal rettes op, mens de har været væk. Overtagelsen af handlekompetencen betyder, at vi i dag for eksempel skal helt til Hjørring for at følge op. Det medfører, at en to-timers opfølgning nu tager en hel dag, så på den måde er det en forøgelse af de administrative omkostninger" (Socialrådgiver, Helsingør Kommune).

Middelfart Kommune nævner desuden som en administrativ udfordring, at sagsbehandlerne i handlekommunerne i dag skal forholde sig til en række forskellige botilbud i andre kommuner i modsætning til før, hvor de kun havde ansvaret for kommunens egne botilbud:

"For os er det en administrativ udfordring, at vores borgere er spredt geografisk. Før kunne en sagsbehandler koncentrere sig om et botilbud, hvor de desuden kendte rammerne og ikke mindst ledelsen. I dag skal de bruge tid på at besøge flere forskellige botilbud, som de ikke kender på forhånd" (Pædagogisk konsulent, Middelfart Kommune).

I Frederiksberg Kommune oplever sagsbehandlerne, at de fortsat bliver inviteret med til handleplansmøder, selvom de bevidst har frasagt sig handlekompetencen. Dette koster ekstra administrative ressourcer - ikke mindst i rejseomkostninger:

"Vi oplever at blive inviteret med til opfølgingsmøder i større udstrækning, end vi havde regnet med. Usikkerhed i kommunerne betyder, at der i nogle tilfælde fortsat er et ønske om at have betalingskommunen med til bords, når der træffes afgørelser. Lige nu løser vi problemet ved, at vi beder botilbuddet om at fremsende handleplan, så beslutter vi, om vi vil bruge administrative ressourcer på tage af sted" (Handicapteamchef, Frederiksberg Kommune).

5.3 Fokus på ydelser og borgernes individuelle behov

Med overtagelsen af handlekompetencen vurderer interviewkommunerne, at de i langt højere grad kan skabe sammenhæng mellem ydelser og borgerens individuelle behov. Foruden en vurdering af, hvorvidt tilbuddene er i overensstemmelse med handlekommunens serviceniveau, har lovændringen således også givet kommunerne mulighed for at tilrettelægge en kontinuerlig opfølgning og løbende vurdere borgerens behov for hjælp:

"Det er ikke kun et spørgsmål om serviceniveau, men også om borgerens behov. Og det vil nogle måske opleve som en serviceforringelse. I stedet er der tale om et holdningsskifte. Før snakkede vi om permanente løsninger. I dag er målet, at få flere

borgere i egen bolig, og det kan måske opleves som en serviceforringelse, men jeg vil understrege, at der ikke er tale om en forringelse, men en tilpasning af borgerens tilbud” (Myndighedschef, Vejle Kommune).

Casebeskrivelser – voksendredningsmetoden

I flere interviewkommuner betyder muligheden for i højere grad at styre indsatsen på det specialiserede socialområde, at der samtidig er en politisk interesse for at få beskrevet kommunens serviceniveau, og hvilke ydelser kommunen tilbyder. Aalborg og Roskilde kommuner anvender eksempelvis Deloitte's voksendredningsmetode (VUM)⁸:

”Vi er i gang med at implementere voksendredningsmetoden (VUM), hvor vi benytter Deloitte som konsulent. Formålet med implementeringen af VUM er for det første, at opnå et politisk vedtaget serviceniveau på området botilbud. For det andet at få et fællessprog både på myndighedsområdet og i udførerledet. Hermed forventer vi at få et rigtig godt redskab, som vi kan bruge til at afdække borgernes behov i relation til den indsats, der skal ydes” (Bevillingschef, Aalborg Kommune).

Roskilde Kommune mener ikke, at det specialiserede socialområde egner sig til kvalitetsstandarder. Kommunen mener i stedet, at det handler om at vurdere de borgernes individuelle behov. VUM-modellen bruges derfor i stedet til at opsætte mål og succeskriterier efter:

”Vores politiske vision her i kommunen er hjælp til selvhjælp. Vi mener, det er vigtigt at have fokus på de individuelle behov og borgerens udvikling” (Social- og Sundhedsdirektør, Roskilde Kommune).

⁸ VUM har til formål at forbedre den faglige og lovgivningsmæssige kvalitet i sagsbehandlingen – med udgangspunkt i den enkelte borger. Metoden skal også styrke styringen af området, ved bedre ledelses- og styringsinformation, samt økonomiske overvejelser i sagsbehandlingen. Der kan læses mere om VUM på Socialstyrelsens hjemmeside.

Voksenudredningsmetoden – et værktøj til at støtte op om borgerens udvikling

I Roskilde Kommune anvendes VUM til at opsætte mål og succeskriterier. På den måde kommer der fokus på borgerens kompetencer, som der skal arbejdes med i forhold til at udvikle den enkelte borger.

”Lise er udviklingshæmmet og har altid boet hjemme. Da hun fylder 20 år, ønsker forældrene, at kommunen finder et botilbud til hende. Vi gennemgår Lises ressourcer og kompetencer, og ender i stedet med at visitere hende til en botræningsenhed i en villa for 4 unge mennesker, hvor hun skal lære at bo for sig selv.

Et år senere beslutter Lise sig for, at hun vil besøge sin søster, der bor i udlandet – forældrene er måbende. Rejsen forløber godt, og da hun kommer hjem, har hun fået mod på at bo i egen lejlighed. Det er et godt eksempel på, hvordan vi i Roskilde Kommune ansporer de unge til at bruge deres kompetencer, så kan de selv klare flere ting selv, og det vokser de med. De fleste vil jo gerne klare sig selv” (Social- og Sundhedsdirektør, Roskilde Kommune).

Kommunernes overvejelser om forebyggelse og rehabilitering i forbindelse med de ændrede regler

Interviewkommunerne tilkendegiver, at øgede overvejelser og initiativer om forebyggelse og rehabilitering, hvor hjælp til selvhjælp udgør et væsentligt grundlag, går fint i spænd med både de ændrede handlekommuneregler, kommunernes fastsættelse af serviceniveauer og de faldende økonomiske udgifter.

De faldende økonomiske udgifter skyldes, ifølge interviewkommunerne, både et større overblik over, hvad der betales for, i forhold til borgerens reelle behov og en holdningsændring i forhold til, hvad der er godt for borgeren, og hvad borgeren har ret til. Sagt på en anden måde er man for eksempel i Roskilde Kommune blevet mere opmærksomme på, at kommunerne kan tage aktivt stilling til de borgere, hvor de nu både har handle- og betalingsforpligtelsen. Det er en proces, hvor sagsbehandlere skal lære at have mere fokus på selvhjælp:

”Det er en modnings- og kompetenceudviklingsproces, som vores sagsbehandlere også skal gennemgå. Det er jo først i de senere år, at der er kommet fokus på selvhjælp, hvordan du kan inddrage borgeren aktivt i egen hverdag. For der er ingen tvivl om, at det er et meget bedre liv for borgeren med hjælp til selvhjælp” (Social- og Sundhedsdirektør, Roskilde Kommune).

”I dag kan vi med hyppigere tilsyn og opfølgning løbende følge borgerens ændrede og individuelle behov for hjælp, og i sidste ende medvirke til mindre indgriben i borgerens

hverdag. For eksempel hvis vi medvirker til udslusning til egen bolig frem for ophold i et døgntilbud” (Sagsbehandler, Vejle Kommune).

Tættere opfølgning – når der er behov

Nogle interviewkommuner har desuden indført hyppigere tilsyn og opfølgning, hvormed de løbende følger borgerne behov for ydelser. På den måde opnår kommunerne et konkret indblik i borgerens behov for eksempelvis særydelser, eller hvorvidt borgerne overhovedet befinder sig i rette botilbud:

”Nu hvor vi har overtaget handleforpligtelsen, ønsker vi at lave en tæt opfølgning og opstille udviklingsmål der, hvor det giver mening, og hvor der er noget at arbejde med. Der ligger et markant økonomisk incitament hos handlekommunen i dag i forhold til at foretage hyppigere tilsyn og opfølgning. Når vi i dag kommer ud på botilbuddene, har vi langt bedre mulighed for at medvirke til, at tilbudet tilpasses den enkeltes behov. Det kan vi spare mange penge ved – især hvis vi kan få reduceret særydelserne. Dem vil vi gerne væk fra.” (Sagsbehandler, Vejle Kommune).

”Muligheden for en kontinuerlig opfølgning betyder for eksempel, at vi kan følge en hjerneskadet. Hvis borgerens tilstand ikke er stationær kan vi løbende vurdere, om borgeren er det rigtige sted eller, om skal vi flytte borgeren” (Handicapteamchef, Frederiksberg Kommune).

I Helsingør Kommune understreges det dog, at sagsbehandleren fortsat kun har kapacitet til at besøge stederne en gang om året, og derfor fortsat anvender botilbuddets vurderinger:

”Lovændringen har ikke medført hyppigere besøg – det er der ikke afsat ressourcer til. Vi har fortsat kun kapacitet til at besøge stederne en gang om året, så vi bliver stadig nødt til at lytte til bostederne, hvad er borgerens behov og betale. Efterfølgende kan vi så stille kritiske spørgsmål ved vores opfølgning, men langt hen ad vejen er borgerne så specielle og komplicerede, at de skal have nogle specielle indsatser. Vi kan ikke sige nej. Vi kan ikke styre det, for vi har ikke et tilbud der matcher det, som vi kan hjemtage til” (Myndighedschef, Helsingør Kommune).

Mere målrettet hjælp fremover

På længere sigt forventer flere af interviewkommunerne at følge borgernes behov i forhold til en mere hensigtsmæssig tilrettelæggelse af ydelserne. Hermed vil der – ifølge kommunerne – være større fokus på at afstemme borgernes ressourcer og behov for hjælp.

Flere interviewkommuner påpeger, at de ændrede handlekommuneregler i dag betyder, at kommunerne forventer et større fokus på den faglige vinkel set i lyset af den

økonomiske styring på området. Og set i den sammenhæng er der en forventning til i kommunerne, at de med en mindre indgribende hjælp fortsat kan spare penge i kommunerne, uden det nødvendigvis stiller borgeren dårligere i forhold til ydelser og behov:

"Vi har formået at effektivisere uden at det er gået ud over den faglige kvalitet. Vi har fået flere henvendelser fra pårørende, som stiller spørgsmålstegn ved vores revisitering. Typisk tror de pårørende, at vi alene revisiterer af økonomiske årsager, men det gør vi ikke. Vores sagsbehandlere ser på om borgeren er i det rigtige faglige tilbud ud fra deres behov, men tilbuddet skal selvfølgelig samtidig være økonomisk rentabelt" (Social- og Sundhedsdirektør, Roskilde Kommune).

"Vi er i en situation, hvor vi har brugt rigtig meget energi på at styre vores økonomi. Nu er vi der, hvor vi skal til at se på fagligheden. Handleplaner skal være mere tidsbegrænsede, og vi skal forpligte os til at arbejde mere udviklingsorienteret. Vi skal arbejde med effektmål og definere succeskriterier. Hvis det handler om, at manden selv skal lære at skrælle kartofler, så skal det ske indenfor en given tid eller med givne ressourcer. Lykkedes det ikke, skal vi stille spørgsmålstegn ved, om stedet er gode nok til at løse opgaven, eller om vi har matchet tilbudet forkert. Det giver en hel anden dynamik og nogle helt andre muligheder. Det gælder om at få borgeren selvkørende med mindst mulig indgreb" (Socialchef, Skive Kommune).

Ændrede ydelser

Lovændringen har som nævnt givet kommunerne et incitament til at gå ind i den styringsmæssige del – økonomisk såvel som fagligt, og dermed sikre at borgerne får den rette hjælp og opfølgning. Ifølge interviewkommunerne kommer det blandt andet også til udtryk ved at målrette indsatsen i botilbuddene:

"Vi skal blive bedre til lave vores egne tilbud, så vi på sigt for eksempel kan opgive de dyre enkeltmandstilbud. Før var det sygehuset, der placerede fysisk handicappede og hjerneskadede, hvis de ikke kunne komme hjem. I dag ligger ansvaret i kommunerne. I Roskilde kommune laver vi derfor vores egne tilbud" (Social- og Sundhedsdirektør, Roskilde Kommune).

I Frederiksberg Kommune, som i dag primært er en "køberkommune" er der parallelt med lovændringen truffet beslutning om at lave egne tilbud. Dels for at styrke nærhedsprincippet, men også for at opnå en større grad af selvforsyning.

"Parallelt med lovændringen har vi igangsat en masterplan på handicap-socialpsykiatriområdet som handler om udbygning af tilbuddene. Det er vores strategi fremover at være mere selvforsynende og ikke forblive en ren køberkommune. Både i forvaltningen og politisk er der bred enighed om, at vi skal være mere selvforsynende. De økonomiske rammevilkår er på sigt usikre, og derfor er det rart at have sit eget. Det

er alt andet lige en fordel at være driftsherre for egne borgere” (Handicapteamchef, Frederiksberg Kommune).

Rammeaftaler om at udvikle tilbud

Rammeaftalerne skal – ifølge en af interviewkommunerne, ikke kun ses som et styringsredskab i forhold til at fastsætte ydelser, men i stigende grad også som et forum til at udvikle tilbuddene til borgerne:

”Det gode ved rammeaftalen er muligheden for at få lavet et udviklingsrum i regionen, hvor kommunerne kan dele deres viden. Vi er en af de kommuner i regionen, der er længst fremme, og vores viden er især vigtig blandt de små kommuner i regionen, som får en enkelt ny borger engang i mellem” (Social – og Sundhedsdirektør, Roskilde Kommune).

5.4 Lovændringen i forhold til andre lovområder

De ændrede handlekommuneregler relaterer sig til serviceloven. Interviewkommunerne tilkendegiver, at samarbejdet med forvaltninger i andre kommuner, for eksempel på beskæftigelses- og sundhedsområdet, kan være en udfordring. Især når det drejer sig om at sikre den samlede indsats over for borgerne.

Det kan for eksempel indebære, at borgerne har to handlekommuner. Den oprindelige opholdskommune i forhold til serviceloven og den aktuelle opholdskommune i forhold til øvrige lovområder. Interviewkommunerne påpeger, at det handler om, at samarbejde omkring en samlet indsats overfor borgerne. Også – ifølge interviewkommunerne – som en konsekvens af lovændringen.

Det tværkommunale samarbejde kan medvirke til en helhedsorienteret løsning

I Helsingør Kommune er sagsbehandlerne opmærksomme på, at det er vigtigt at etablere et samarbejde med borgerens aktuelle opholdskommune for dermed at sikre en helhedsorienteret løsning for borgeren.

"Morten har tidligere været på et ophold i Sønderborg, men det gik ikke, så han måtte vende tilbage til Helsingør. Det fungerer ikke for Morten at bo i Helsingør, hvor han har en broget fortid. Morten har ADHD og er mentalt retarderet. Desuden er han voldsomt udadreagerende både verbalt og fysisk, hvilket har medført en række uvenskaber. Morten vil derfor gerne tilbage til Jylland, hvor ingen kender hans fortid. Vi har fundet et tilbud til ham i Herning. Udfordringen for os som handlekommune er nu - udover at få ham etableret i botilbuddet - at etablere et samarbejde med beskæftigelsesforvaltningen i Herning. Det er rigtig vigtigt, at Morten ikke bare får lov til at gå og passe sig selv, for så vil hans negative adfærd begynde at accelerere. Derfor er det en stor og vigtig opgave, at jeg finder det rigtige støttetilbud til Morten sammen med beskæftigelsesforvaltningen i Herning" (Sagsbehandler, Helsingør Kommune).

Serviceoven set i sammenhæng med det tværkommunale samarbejde

Interviewkommunerne er af den opfattelse, at udfordringerne ved det tværkommunale samarbejde, kan være de gråzoner, hvor der opstår tvivl om, hvorvidt det er den oprindelige eller den aktuelle opholdskommune, der har handlekompetencen. Er der for eksempel tale om kørsel, tandpleje eller en sundhedsfaglig indsats, er det den aktuelle opholdskommune, der skal handle jf. sundhedsloven. Det betyder, at kommunen som ikke har handlekompetencen alligevel skal behandle sager for borgere, som de reelt aldrig kommer til at kende, fordi opfølgningen i forhold til serviceloven ligger i handlekommunen.

"Vi bliver inviteret med til møder ved udslusning fra psykiatrisk behandling – det er dels under sundhedsloven, men det skaber usikkerhed om, hvornår vi skal møde op som bopælskommune, eftersom det jo er handlekommunen, der skal handle jf. serviceloven. Det er selvfølgelig ikke mange sager, men i de tilfælde der er, skal det gå stærkt. Borgeren skal hjem fra hospitalet, og så kan vi ikke vente på handlekommunen møder op, men reelt er det jo ikke vores problem" (Handicap og psykiatrichef, Middelfart Kommune).

6 Kommunernes fokus på udgiftsudviklingen

Resumé

Ifølge interviewkommunerne har lovændringen bidraget til et øget fokus på udgiftsudviklingen på det specialiserede socialområde generelt. Et flertal af interviewkommunerne har efterfølgende fået nedbragt deres udgifter i forhold til ydelser til borgerne. Besparelserne relaterer sig blandt andet til særydelser til borgere i botilbud. Besparelserne skal – ifølge de interviewede kommuner som handlekommuner – også ses i lyset af, at kommunerne har tilpasset deres respektive serviceniveauer.

Evaluerings kvantitative del viser, at:

- 80 procent af kommunerne oplyser således, at overtagelsen af handlekompetencen har medført en større gennemsigtighed i forhold til botilbuddenes pris og indholdet af de relaterede ydelser. Heraf vurderer 92 procent af kommunerne, at det har givet dem bedre mulighed for at styre økonomien

Alle interviewkommuner har erfaringer med borgere, som har fået nedsat deres hjælp af den oprindelige opholdskommune. I de tilfælde, hvor hjælpen er nedsat til et vist niveau, har de aktuelle opholdskommuner konkrete erfaringer med, at de overtager betalings- og handlekompetencen for borgeren.

Evaluerings kvantitative del viser, at:

- 57 procent af kommunerne oplyser, at grundlaget for mellemkommunalrefusion – fra før 1. januar 2011 – har ført til uenigheder om, hvilken kommune der har handlekompetencen efter lovændringen

6.1 Håndtering af udgiftsudviklingen

Kommunernes overtagelse af handlekompetencen, og dermed ansvaret for den personrelaterede opfølgning har, ifølge et flertal af interviewkommunerne, medført en bedre styring af udgiftsudviklingen i forhold til ydelser på det specialiserede socialområde.

Kommunernes muligheder for at styre udgiftsudviklingen relaterer sig blandt andet til særydelser til borgere i botilbud og justeringer i forhold til handlekommunernes serviceniveauer. En af interviewkommunerne fremhæver et eksempel på et enkeltmandstilbud, hvor der har været tale om væsentlige besparelser:

“Vi har fået ryddet op, men det er jo ikke på standardforløbene, som udgør 90 procent af sagerne. Her er taksterne fastlagt via rammeaftalen, men i de resterende 10 procent af sagerne har vi sparet penge. Primært fordi vi har vurderet, at særydelserne ikke har været i overensstemmelse med borgerens behov. Det er ikke kun besparelser, der er hentet i forhold til vores serviceniveau, men efter min opfattelse har der været sager, som har fået lov at ligge og udvikle sig uhensigtsmæssigt. Det gælder for eksempel et enkeltmandsprojekt, hvor vi har halveret udgifterne fra 5 mio. kr. til 2,5 mio. kr. ved at reducere døgnopdækningen af en voldsdømt udviklingshæmmet” (Chef af Voksenhandicap, Aarhus Kommune).

6.1.1 Handlekommunernes økonomistyring

I evalueringens kvantitative del fremgår det, at 80 procent af kommunerne tilkendegiver, at overtagelsen af handlekompetencen har medført en større gennemsigtighed i forhold til pris og ydelsernes indhold, *jf. tabel 6.1*

Tabel 6.1 Har kommunens overtagelse af handlekompetencen medført en større gennemsigtighed i forhold til botilbuddenes pris sammenholdt med ydelsernes indhold på det specialiserede socialområde?

	Antal	Procent
I høj grad	27	32
I nogen grad	41	48
I ringe grad	12	14
Nej	5	6
I alt	85	100

I spørgeskemaet fremgår det, at flere kommuner bemærker, at lovændringen har sat fokus på indholdet af ydelserne i botilbuddene. En kommune bemærker således:

“Der har været opfølgning i alle hjemtagne sager, og der er foretaget kvalitetssikring af indsatsen” (Furesø Kommune).

Blandt de kommuner der tilkendegiver, at overtagelsen af handlekompetencen har medført en større gennemsigtighed, vurderer 92 procent, at det har givet dem bedre mulighed for at styre økonomien, *jf. tabel 6.2.*

Tabel 6.2 Hvis kommunens overtagelse af handlekompetencen har medført en større gennemsigthed i forhold til botilbuddenes pris sammenholdt med ydelsernes indhold, har det da givet bedre mulighed for at styre økonomien?

	Antal	Procent
I høj grad	16	24
I nogen grad	46	68
I ringe grad	4	6
Nej	2	3
I alt	68	100

Øvrige overvejelser om udgiftsudviklingen

Alle interviewkommunerne giver desuden udtryk for, at et økonomisk overblik på det specialiserede socialområde i høj grad også handler om systematisk at afstemme mellemkommunale betalinger. Interviewkommunerne nævner blandt andet flere fordele ved at have etableret økonomiske it-systemer i forhold til at registrere regninger fremsendt løbende henover året.

De såkaldte "køberkommuner", Helsingør og Frederiksberg kommuner, udtaler begge, at de forud for lovændringen havde et grundigt indblik i de ydelser, som kommunen betalte for. Derfor understreger begge kommuner, at de i mindre grad har opnået økonomiske besparelser som følge af lovændringen:

"På det år der er gået, kan vi ikke mærke nogen økonomisk ændring. Vi har altid haft godt styr på det refusionsmæssige – forstået på den måde, at vi har en medarbejder, der en gang om året har skrevet til de andre kommuner og spurgt om de ville være venlige at sende os en handleplan på borgeren. De har ikke pligt til at gøre det, men har gjort det for det gode samarbejdes skyld" (Myndighedschef, Helsingør Kommune).

"Vi har altid haft styr på økonomien ved hjælp af fakturakontrol. IT-systemer har bestemt gjort det nemmere for os at styre og koble økonomi og faglighed, men det er jo ikke et resultat af lovændringen. Vi føler os ikke særlig berørt af lovændringen" (Handicapteamchef, Frederiksberg Kommune).

6.2 Kommunernes opfølgning på ydelser til borgerne

Alle interviewkommuner har i deres egenskab som aktuel opholdskommune erfaringer med borgere, som har fået ændret i ydelserne af den oprindelige opholdskommune. I de tilfælde, hvor hjælpen er under et vist niveau, overgår betalings- og handlekompetencen til den aktuelle opholdskommune.

Ankestyrelsen har truffet principafgørelser, hvoraf det fremgår, hvornår den oprindelige opholdskommune som følge af en nedsættelse af hjælpen ikke længere er forpligtet til at betale refusion til den aktuelle opholdskommune, jf. bilag 2.

Konsekvenser af de ændrede ydelser – fremhæver enkelte kommuner

I de tilfælde, hvor hjælpen ikke længere kan sidestilles med et botilbud, så kan kommunens handlekompetence bortfalde, jf. § 9, stk. 7 i retssikkerhedsloven og bilag 2 om lovgrundlag og principafgørelser. I den forbindelse tilkendegiver et par af interviewkommunerne, hvordan de opfatter, at udmålingen af hjælpen til borgeren kan ligge i en gråzone, som betyder, at myndighedsansvaret for borgeren overgår til den aktuelle opholdskommune:

”Der var en gråzone, hvor vi skulle tage stilling til om borgerens støtte kunne sidestilles med en boform. Vi fandt borgere med så lavt et støtteniveau, at det egentlig ikke var os, der skulle betale refusion. Der har også været rigtig mange nævnssager, fordi der mangler klare linjer for, hvornår ikke længere er forpligtet til at betale refusion. Vi savner dialog med de andre kommuner. Straks vi er uenige, sender vi sagen i nævnet frem for at løse problemet kommunerne imellem. Det er fordi, vi er usikre, og synes sagen kan gå begge veje, og så vil ingen af os give os, for der er jo typisk tale om meget dyre borgere” (Juridisk konsulent, Herning Kommune).

”En tidligere nedsættelse af § 85 støtten af den aktuelle opholdskommune har medvirket til, at borgere er blevet borgere der, hvor de bor. Det har vi ikke kunnet gennemskue før, fordi vi bare fik tilsendt regningen, og ikke kunne forholde os til sagen. Overtagelsen af handlekompetencen har i andre tilfælde bevirket, at vi nu har sat støtteniveauet ned til det serviceniveau vi har i Aarhus Kommune. Efterfølgende har vi trukket vores refusionstilsagn tilbage og dermed også handlekompetencen” (Chef for Voksenhandicap, Aarhus Kommune).

Et par af interviewkommunerne hævder, at de har konkrete erfaringer med, at der i nogle tilfælde spekuleres bevidst i hjælpen til borgerne. Problemet kan bestå i, at handlekommunen bevidst sætter hjælpen ned for at undgå refusionsforpligtelsen – uden at forholde sig til borgerens livssituation og konkrete behov for støtte:

”Vi har oplevet problemer med borgere, hvor vi før lovændringen var handlekommune. Efter handlekompetencen er flyttet tilbage til den oprindelige opholdskommune, har borgeren for eksempel fået nedsat støtten fra 20 timer til tre timer. Den nye handlekommune er dermed ikke længere forpligtet til at yde refusion. I stedet skal vi som aktuel opholdskommune overtage betalingen og handlekompetencen overfor borgeren. Vi mener ikke, at vurderingen har været rigtig, men udelukkende spekulation. Og typisk betyder det jo, at vi med tiden igen er nødsaget til at sætte hjælpen op, men nu er det jo os, der skal betale” (Juridisk sagsbehandler, Skive Kommune).

"Vi har eksempler på, at en kommune hjælper borgeren med at flytte, hvorefter de sænker støtten til under 15 timer og ophæver refusionsforpligtelsen – borgeren overgår med andre ord til os. Vi opdager med tiden, at borgeren har brug for mere hjælp end 15 timer, men nu er det os der er betalings- og handlekommune" (Bevillingschef, Aalborg Kommune).

Casebeskrivelser – borgere med en psykisk lidelse i egen bolig

Borgere som typisk befinder sig i den såkaldte "gråzone", hvor hjælpen kan nedjusteres, hvormed betalings- og handlekompetencen overgår til den aktuelle opholdskommune, er ifølge et par af interviewkommunerne, typisk borgere med en psykisk lidelse. Den oprindelige opholdskommune "lokker" borgere med, at de sagtens kan bo i egen bolig.

Problemet opstår ofte - ifølge interviewkommunerne – når borgeren selv ønsker at flytte i egen bolig uden at have et realistisk billede af, hvad det indebærer af konsekvenser. Ofte er det borgere, der i perioder kan klare sig med mindre hjælp og støtte. Hvis borgeren får et tilbagefald, er det i mellemtiden den aktuelle opholdskommune, der er blevet betalings- og handlekommune, og som nu skal udrede borgeren på ny:

"Vi oplever, at svage borgere bliver lokket med, at de sagtens kan bo i egen bolig. Når de kommer i egen bolig udfases hjælpen typisk, og vi bliver ny handlekommune. Ofte oplever vi, at borgeren har fået bevilliget mindre hjælp, end hvad der er hensigtsmæssigt, så på et tidspunkt stiger deres behov for hjælp igen, men så er det os, der skal betale og udrede borgeren på ny" (Sagsbehandler, Vejle Kommune).

"Vi har en borger, som af den tidligere handlekommune er blevet vurderet til tre timers støtte om ugen i egen bolig. Nu er han så vores borger, og det viser sig, at han ikke kan klare sig med tre timer. Der mangler en overgangsperiode, hvor borgeren kan få lov at prøve at bo med mindre støtte, som så måske gradvist kunne nedtrappes. Måske havde borgeren klaret sig i egen bolig med 17 timer, men det kommer aldrig på tale, for så skal kommunen jo fortsat betale refusion, og det vil de ikke" (Juridisk Konsulent, Herning Kommune).

Tværkommunalt samarbejde i forhold til at tilrettelægge indsatsen

Flere af interviewkommunerne vurderer, at det for mange borgere har en stor betydning at flytte i egen bolig. Derfor er det også vigtigt, at handlekommunen og den aktuelle opholdskommune begge støtter op om borgeren uden hensyntagen til økonomien:

"I forbindelse med lovændringen overtog vi handleforpligtelsen på en borger. Ved første opfølgningssamtale fandt vi ud af, at han gerne ville ud af botilbuddet og i egen bolig, men i tilknytning til stedet. For hvis han fik det psykisk dårligt, ville han hurtigt kunne komme i kontakt med dem via deres akuttelefon – det ville han godt gøre brug af. Tanken om et sted at henvende sig var nok til, at han ville kunne bo i egen bolig. Anden støtte fik han ikke. Bortset fra et par timer på et dagtilbud.

I dette tilfælde valgte vi at beholde refusionsforpligtelsen, fordi vi vidste, at han formentligt ville få det dårligere igen. Dette burde være generelt – altså at man siger, at kommunen beholder borgeren i en prøveperiode, selvom borgeren kommer under de 15 timer. Hvis borgeren får det dårligere" (Juridisk konsulent, Herning Kommune).

Overtagelse af handle- og betalingsforpligtelsen

Efter serviceloven kan kommunalbestyrelsen opfylde sit forsyningsansvar for nødvendige tilbud ved brug af egne tilbud, ved samarbejde med andre kommuner, regioner eller private tilbud.

I dag opfatter en af interviewkommunerne, at kommunernes anvendelse af refusionsreglerne i forlængelse af lovændringen begrænser disse muligheder. Interviewkommunen har tidligere erfaret, at en borgers oprindelige opholdskommune i forlængelse af flytningen nedsatte hjælpen til borgeren, hvormed den oprindelige opholdskommune slap for handle- og betalingsforpligtelsen:

Resultatet er, ifølge den kommune, der har overtaget handlekompetencen i forlængelse af en nedsættelse af borgerens hjælp, at kommunen fremover vil være mindre behjælpelig, hvis en borger med støtte ønsker at flytte over kommunegrænsen:

"Så længe jeg oplever, at kommunerne spekulerer i hjælpen til borgerne, er jeg tilbageholden med, hvilke tilbud jeg ønsker at stille til rådighed til andre udenbys borgere. Jeg har oplevet borgere, der har fået tilbud hos os. Tre måneder senere nedsætter handlekommunen hjælpen, og så overgår handle- og betalingsforpligtelsen til os" (Socialchef, Skive Kommune).

6.3 Overtagelse af handlekompetencen

En interviewkommune fremhæver, at kommunernes forskellige serviceniveauer kombineret med tolkningen af henholdsvis de ændrede handlekommuneregler og refusionsreglerne kan medføre, at der kan opstå uenigheder om, hvem der egentlig er borgernes betalings- og handlekommune i de tilfælde, hvor de pågældende kommuner efterfølgende frasiger sig handlekompetencen:

”Visitationen af ydelser til borgere betyder i nogle tilfælde, at vi kommer under de 15 timer. Vi har vurderet at borgerne ikke havde brug for mere hjælp. I forlængelse heraf frasiger vi os refusionsforpligtelsen. Hvis den nye handlekommune ikke ønsker at overtage sagen, oplever vi, at sagen kører frem og tilbage, inden den havner i nævnet” (Juridisk Konsulent, Herning Kommune).

En anden interviewkommune, som ligeledes er opmærksom på problematikken, fremhæver, at de tager hånd om borgeren indtil sagen er løst i nævnet:

”Vi har tidligere oplevet en borger, der er blevet tabt på gulvet, fordi der var uenighed mellem to kommuner, ingen vil tage stilling til borgerens behov. Efterfølgende har vi valgt at sige, at hvis en borger er bosat her i kommunen, så handler vi. Bagefter kan vi så køre en refusionssag” (Juridisk sagsbehandler, Skive Kommune).

Ankestyrelsen skal bemærke, at der i retssikkerhedslovens § 9, stk. 10 og 11 er fastsat regler for handlepligten, når der er uenighed mellem 2 kommuner om hvilken kommune, der er borgerens opholdskommune, eller hvilken kommune, der har pligt til at yde hjælp⁹.

6.3.1 Forekomsten af uenigheder om handlekompetencen

Det fremgår af evalueringens kvantitative del, at over halvdelen af kommunerne er af den opfattelse, at grundlaget for mellemkommunal refusion ”i høj grad” eller ”nogen grad” har ført til uenigheder om, hvilken kommune der har handlekompetencen, jf. tabel 6.3.

⁹ Stk. 10. Opstår der uenighed mellem to eller flere kommuner om, hvilken kommune der er en persons opholdskommune, må den af de uenige kommuner, som personen har eller senest har haft folkeregisteradresse i, fungere som opholdskommune, indtil det er afklaret, hvilken kommune der er rette opholdskommune. Når rette opholdskommune er blevet bestemt, og den fungerende opholdskommune ikke er personens opholdskommune, yder opholdskommunen refusion for den fungerende opholdskommunes udgifter i den periode, hvor uenigheden har bestået. Refusionen beregnes som refusion efter § 9 c, stk. 1.

Stk. 11. Stk. 10 finder tilsvarende anvendelse, hvis der opstår uenighed mellem to kommuner om, hvilken kommune der har pligt til at yde hjælp, jf. stk. 7 og § 9 a, stk. 7.”

Tabel 6.3 Har kommunen erfaret, at grundlaget for betaling af mellemkommunal refusion - fra før 1. januar 2011 - har ført til uenigheder om, hvilken kommune, der har handlekompetencen efter lovændringen? (For eksempel i forbindelse med omfanget af hjælp til borgeren)

	Antal	Procent
I høj grad	11	13
I nogen grad	37	44
I ringe grad	18	21
Nej	18	21
Uoplyst	1	1
I alt	85	100

Flere kommuner præciserer i bemærkningsfeltet, at uenighederne typisk opstår i forbindelse med udmålingen af § 85 støtte til borgeren:

"Der har været sager, hvor der har været uenighed om grundlaget for mellemkommunal refusion. I langt de fleste tilfælde, har der været tale om sager, hvor borgere modtog støtte iht. servicelovens (SEL)§ 85" (Greve Kommune).

Casebeskrivelser - kommunerne benytter forskellige aftaleformer

Enkelte af interviewkommunerne er af den opfattelse, at nedsættelsen af hjælpen til borgere hvormed kommunerne slipper for handle- og betalingsforpligtelsen, er en bevidst strategi. Der er interviewkommuner, der på den baggrund har anvendt ikke-juridisk bindende kontrakter og såkaldte "gentleman-aftaler", som en måde at fastholde kommunernes forpligtelse overfor borgeren på.

I Skive Kommune tiltrækker en selvejende institution unge fra nabokommunerne. Stedet tilbyder en særlig tilrettelagt ungdomsuddannelse (STU). For at spare transportudgifterne, som afregnes særskilt, vælger flere kommuner at købe en plads i botilbuddet frem for et dagtilbud. Allerede ved indskolingen er Skive Kommune begyndt at lave en udskolingsplan, som sigter på, at forpligte kommunerne moralsk til at tage borgeren tilbage til egen kommune efter endt ophold:

"Tidligere lavede institutionen udslusningsboliger i Skive Kommune til de beboere, der havde behov for mindre indgribende hjælp efter § 85. Som udgangspunkt lyder det godt. Men vi har erfaret, at kommunerne ca. 6 måneder senere revisiterer borgeren til mindre hjælp, og så bliver de Skive-borgere. Derfor presser vi voldsomt på for at sende dem hjem, når de er færdige med uddannelsen" (Socialchef, Skive Kommune).

Ankestyrelsen bemærker, at hverken borgere eller kommuner kan forpligtes til at arbejde for, at en borger forlader en kommune efter en periode.

Tværkommunalt samarbejde kan udløse økonomiske besparelser

I andre situationer bemærker Skive Kommune, at de har eksempler på et konstruktivt samarbejde med kommunerne i forbindelse med at overtage handlekompetencen på en borger. Samarbejdet har været til gavn for borgeren såvel som kommunen:

"I forbindelse med lovændringen overtog vi handlekompetencen på en mand bosat i et midlertidigt tilbud. Vi tog kontakt til institutionen og spurgte, hvordan vi kunne få ham videre. De foreslog en udslusningsbolig, men det ville i så fald være en ny bolig. Institutionen har en driftsramme, der siger ti boliger, så hvis han blev flyttet til en udslusningsbolig, skulle de lade hans plads stå tom, eftersom de ikke har ret til at drive 11 pladser. I stedet for at betale 1 mio. kr. skulle vi i så fald betale 1,2 mio. kr. for en mand, som fagligt set var blevet langt mere velfungerende.

Vi tog kontakt til driftsherrekommunen, som så på sagen. 14 dage senere havde de fundet en ledig plads i et bofællesskab, der ville de gerne give ham ophold til 275.000 kr. om året, hvis vi til gengæld ville give dem et refusionstilsagn.

Manden ligger lige på grænsen, og vil formentlig på sigt kunne komme ned på 10 timers hjælp, men det er vi indstillet på at betale, selvom det jo er under grænsen. Vi har indgået en såkaldt "gentleman- aftale". Den hviler jo på et spinkelt grundlag for den aktuelle opholdskommune, hvis vi nu springer fra vores aftale – men tilliden kommunerne imellem har skabt en god løsning for en mand, der ønsker at blive i den aktuelle opholdskommune. Kommunen valgte at tro på, at vi vil blive ved med at betale refusion uanset størrelse, og derfor ville de gerne hjælpe med at finde en bolig" (Socialchef, Skive Kommune).

6.4 Erfaringer med aftaler i regi af KKR

Som en konsekvens af lovændringen har handlekommunerne skærpet deres opmærksomhed i forhold til særydelser i botilbuddene. Interviewkommunerne tilkendegiver omvendt som aktuelle opholdskommuner, at der er et øget behov for skabe klarhed og aftaler i botilbuddene. I KKR regi aftaler interviewkommunerne således indholdet af og fastsættelsen af grundtakster:

"Det er en fælleskommunal proces, som vi hele tiden bliver klogere på – blandt andet i KKR, hvor vi drøfter håndteringen af lovændringen. Lovændringen har jo affødt noget i andre dele af den kommunale forvaltning – senest har vi fået afklaret problematikken med hvem, der handler i STU forløb (De særligt tilrettelagte ungdomsuddannelser)" (Handicapteamchef, Frederiksberg Kommune).

"Vi har sammen aftalt spillereglerne, så på den måde forpligter vi og hjælper hinanden med at få klarlagt, hvad der er af problemer" (Juridisk Konsulent, Herning Kommune).

”Særtaksterne gør det vanskeligt at sammenligne priser på botilbud, så derfor forsøger vi i regionen at nedbringe antallet af særtakster” (Myndighedschef, Helsingør Kommune).

”I region Nordjylland holder vi hinanden op på de grundtakster der er aftalt i forhold til de regionale rammebetingelser – de er ikke til forhandling. Det er således kun tillægsydelse og særtakster, der i dag kan være til forhandling” (Sekretariatsleder, Aalborg Kommune).

Erfaringer fra Skive Kommune

Socialchefen i Skive Kommune påpeger, at det i regi af rammeaftalerne i Region Midtjylland bliver drøftet, hvordan det sikres, at der er ordentlighed i tingene, når man sætter timeantallet ned, og hvordan kommunerne fremover kan udgå, at der spekuleres i at nedsætte hjælpen til borgeren, for dermed senere at ophæve refusionstilsagnet:

”Også her i Region Midtjylland taler vi om, hvordan vi kan sikre, at der er ordentlighed i tingene, når man sætter timeantallet ned. Vi drøfter to tilgange:

Det faktum, at kommunerne på den ene side indbyrdes spekulerer i nedsættelsen af hjælpen til borgeren for dermed at kunne frasige sig refusionstilsagnet, betyder, at kommunerne på den anden side ønsker at indføre en nul-tolerance, som drøftes i Region Midtjylland.

Vi foreslår, at så længe der er en kontinuerlig støtte i forhold til serviceloven, uanset om det er 1 eller 25 timer, hvis der ligger en handleplan og bevilling, skal refusionsforpligtelsen være kontinuerlig. Dermed har kommunerne ikke længere et incitament til at spekulere i nedsættelse af timeantallet og dermed blokere for de gode løsninger og bevægelser hen over kommunegrænserne.

Alternativt foreslås det, at handlekommunen ikke frasiger sig refusionstilsagnet i de første par måneder efter hjælpen er blevet nedsat for det tilfældes skyld, at borgeren alligevel ikke kan klare sig med nedsat hjælp, og derfor igen skal bevilliges ekstra timer” (Socialchef, Skive Kommune)

6.4.1 Drøftelser af de ændrede handlekommuneregler i forbindelse med de årlige rammeaftaler

Knap halvdelen af kommunerne tilkendegiver, at de drøfter de ændrede handlekommuneregler i forbindelse med de årlige rammeaftaler, jf. tabel 6.4.

Tabel 6.4 Har problemstillinger mellem kommunerne som følge af de ændrede handlekommuneregler ført til drøftelser i forbindelse med de årlige rammeaftaler?

	Antal	Procent
Ja	36	42
Nej	45	53
Uoplyst	4	5
I alt	85	100

6.5 Ankemuligheder i forhold til en socialfaglig vurdering

I de tilfælde, hvor den aktuelle opholdskommune vurderer, at hjælpen til en borger bliver skåret uretmæssigt har kommunen ingen ankemuligheder. Borgeren skal selv påklage nedsættelsen af timetallet. I Skive Kommune opfattes det som et stort problem, at de ikke kan klage over problemstillingen, selvom den nu formelt set er blevet handlekommune i det tilfælde, at den oprindelige opholdskommune har frasagt sig refusionsforpligtelsen:

"Vi efterlyser en ankemulighed i forhold til den socialfaglige vurdering, når vi oplever, at der er uoverensstemmelse mellem handleplan, borgerens funktionsniveau og den hjælp, der er bevilget. I kraft af at det kan få en økonomisk konsekvens for os, så mener vi også, at vi bør kunne anke sagen. Vi skal have mulighed for at køre sager mod hinanden som kommuner, hvis vi mener, at den anden kommune handler uansvarligt og usagligt overfor borgeren" (Juridisk sagsbehandler, Skive Kommune).

6.5.1 Klager og uenigheder som følge af de ændrede handlekommuneregler

For ca. to tredjedele af kommunerne er der en opfattelse af, at klagefrekvensen er uændret, mens den sidste tredjedel vurderer, at der er tale om en stigning i klagefrekvensen fra borgerne, jf. tabel 6.5.

Tabel 6.5 Oplever kommunen, som følge af de ændrede handlekommuneregler, en ændring i klagefrekvensen fra borgere over kommunens afgørelser?

	Antal	Procent
Ja - klagefrekvensen er steget	25	29
Ja - klagefrekvensen er faldet	0	0
Nej - ingen ændring	59	69
Uoplyst	1	1
I alt	85	100

I spørgeskemaet bemærker enkelte kommuner, at borgerne typisk klager over kommunernes ændring af serviceniveauet. En kommune bemærker således:

"I forbindelse med revisiteringen har vi forsøgt at implementere kommunens serviceniveau på dagtilbudsområdet. Dette især, har genereret en øget klagefrekvens" (Høje Taastrup Kommune).

I næsten halvdelen af kommunerne er klagefrekvensen fra kommunen til nævnet steget, jf. tabel 6.6.

Tabel 6.6 Oplever kommunen, som følge af de ændrede handlekommuneregler, en ændring i klagefrekvensen fra kommunen til nævnet?

	Antal	Procent
Ja - klagefrekvensen er steget	39	46
Ja - klagefrekvensen er faldet	0	0
Nej - ingen ændring	45	53
Uoplyst	1	1
I alt	85	100

Flere kommuner har i bemærkningsfeltet i spørgeskemaet noteret, at den stigende klagefrekvens skyldes uenighed i kommunerne om, hvem der er handlebetalingskommune. En kommune bemærker følgende:

"Der opleves flere klagesager, hvor Nævnet behandler uenighed mellem to kommuner om handle- og/eller betalingsforpligtigheden for konkrete borgere" (Gribskov Kommune).

7 Botilbuddenes samarbejde med kommunerne

Resumé

Interviewene omfatter to botilbud i relation til hver af målgrupperne mentalt udviklingshæmmede, personer med en psykisk lidelse og hjemløse. Derudover er der gennemført interview med en centerleder, som udtaler sig på vegne af tre botilbud for fysisk handicappede. I interviewet deltog ligeledes en hjælpemiddelkoordinator for de tre botilbud for fysisk handicappede i den pågældende kommune.

De interviewede botilbud ligger i fire forskellige kommuner, jf. bilag 1 om baggrund og metode.

I interviewene er botilbuddene blevet bedt om at forholde sig til den samme interviewguide, som blev anvendt i forbindelse med evalueringens kommuneinterview, jf. bilag 4.

Således er botilbuddene blevet bedt om at forholde sig til de administrative konsekvenser af de ændrede handlekommuneregler i forhold til fokusområder som for eksempel delegation, opfølgning og revisitation samt differentierede serviceniveauer.

Botilbuddene fremhæver, at handlekommunerne i større omfang følger op på borgernes handleplaner i forhold til de ydelser, som borgerne er visiteret til i botilbuddene. Flere af botilbuddene fremhæver, at samarbejdet med handlekommunerne omkring indsatsen over for borgeren fungerer godt, blandt andet i forhold til at sikre, at borgerne får de nødvendige ydelser.

Samtidig er botilbuddene blevet mere opmærksomme på at dokumentere ydelserne til borgerne. Botilbuddene anvender dokumentationen til at begrunde borgerens behov for at blive i botilbuddet. Samtidig – nævner botilbuddene – at kommunerne stiller større krav til botilbuddenes dokumentationsarbejde i forhold til formål og indhold.

Evalueringens kvantitative del viser, at:

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

Ifølge botilbuddene er handlekommunerne ligeledes interesseret i at justere på ydelser til borgerne. For eksempel i relation til ydelser til dagtilbud og transport til dagtilbud, ledsageordning og hjælpemidler. Dette kan – ifølge botilbuddene – medvirke til, at borgerne oplever differentierede serviceniveauer i botilbuddene.

Evalueringens kvantitative del viser, at:

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

7.1 Umiddelbare konsekvenser af lovændringen for borgerne – ifølge botilbuddene

Så godt som alle botilbud giver eksempler på enkeltsager, som afspejler en række umiddelbare konsekvenser af de ændrede handlekommuneregler for borgerne. Det drejer sig blandt andet om den måde, som kommunerne i enkelte tilfælde har henvendt sig til borgerne på. For det andet nævner nogle af botilbuddene, at der af og til kan opstå tvivl om, hvilken handlekommune borgeren hører til. Enkelte af botilbuddene fremhæver også betydningen af den geografiske afstand til sagsbehandlerne i de nye handlekommuner.

Samlet set har enkeltsagerne – ifølge botilbuddene – dels betydet, at borgerne er blevet bekymrede i kortere eller længere tid, dels betydet, at sagsbehandlingen har trukket ud, hvilket ligeledes har medført bekymringer for borgerne. Borgernes bekymringer relaterer sig til, påpeger botilbuddene, at de frygter for at handlekommunerne vil ændre i hjælpen til borgerne. Botilbuddene fremhæver, at borgernes bekymringer skal ses i forhold til, at der er tale om ressourcetsvage borgere, som kan have svært ved både at forstå og håndtere markante skift i tilværelsen.

Kontakten til borgerne

Ifølge enkelte af botilbuddene har det været bekymrende for borgerne at modtage et standardbrev fra den nye handlekommune om revisitering af hjælpen. For eksempel at den nye handlekommune overvejede at flytte borgeren tilbage til kommunen. Ifølge botilbuddene burde kommunen have fulgt op på brevet til beboerne med et fysisk fremmøde af sagsbehandleren. Botilbuddene fremhæver ligeledes, at kommunerne burde have taget i betragtning, at der er tale om ressourcetsvage borgere:

”Jeg blev faktisk ret bekymret, fordi de breve, som kommunen sendte ud, var meget firkantede. Kommunen skrev, at de ville tage borgerne hjem – rent fysisk. Jeg synes, at det var bekymrende, at kommunen ikke opsøgte beboerne – overhovedet. Hverken for at lære dem at kende eller spørge ind til, hvad de selv ønskede. De sendte bare et brev ud med en standardformulering. Det var helt galt. Også selvom det endte med, at beboerne kunne blive her i botilbuddet” (Hjemmevejleder, botilbud for mentalt udviklingshæmmede).

”Det er hele processen med kommunen, som jeg synes, har været meget bekymrende for beboerne. Altså skal jeg flytte eller ej? Der var især en beboer, som ikke havde boet her så længe, og som var faldet rigtigt godt til, og så skulle han til at flytte igen eller

hvordan? Det betød en masse uro i flere måneder” (Hjemmevejleder, botilbud for mentalt udviklingshæmmede).

”Vi har endnu ikke oplevet borgere, som er blevet taget hjem rent fysisk til kommunen. Men vi har set flere eksempler på, at der var borgere, som var meget bekymrede for, at det skulle ske, fordi de fik et brev om, at kommunen ville reorganisere dem. Vi har for eksempel en borger, som er blevet flyttet rundt en del. Nu er han endelig faldet til her i botilbuddet, så hver gang han ser noget, der ser officielt ud, så råber han; jeg bor godt, jeg bor godt, jeg bor godt. (Forstander, botilbud for mentalt udviklingshæmmede).

Twist om borgernes handlekommune

Enkelte af botilbuddene har flere gange oplevet, at der er opstået tvivl blandt handlekommunerne om, hvilken af kommunerne, som borgerne hører til. Ifølge botilbuddene medfører tvivlen, at sagsbehandlingstiden trækker ud, hvilket kan være bekymrende for borgerne:

”Det kan være et problem – og det ser vi ret tit – at kommunerne er uenige om, hvem der skal handle og betale – så går hele processen fuldstændig i stå. Vi havde en borger, som havde en betalingskommune, men borgeren opholdt sig i en anden kommune, som var begyndt at finde en bolig, men det ville betalingskommunen ikke være med til. Det betød så, at den kommune som havde handlet slog armene op og sagde; jamen, så gør vi ingenting overhovedet. Så sad borgeren ellers her i et par måneder, indtil de to kommuner fandt ud af hvilken forpligtelse, de hver især havde. Det endte med, at borgeren faldt tilbage i misbruget. I dag ved jeg ikke, hvor han er. Vores beboere fungerer sjældent godt i den slags spændingsfelter” (Socialrådgiver, botilbud for hjemløse).

”I dag skal vi først til at finde frem til den rigtige sagsbehandler i handlekommunen” (Hjemmevejleder, botilbud for mentalt udviklingshæmmede).

Betydningen af geografiske afstande

Enkelte af botilbuddene fremhæver, at den geografiske afstand til de forskellige handlekommuner kan medvirke til at svække det nære samarbejde i forhold til at følge op på borgerne i botilbuddene, fordi sagsbehandlingstiden trækker ud:

”Efter reglerne er trådt i kraft, har vi både handlekommuner som Bornholm Regionskommune og kommuner fra Nordjylland. Det kan godt gøre det vanskeligt at mødes med sagsbehandleren – for det gør man ikke bare lige. Så det er helt sikkert en udfordring. Tidligere var sagsbehandleren jo lige om hjørnet” (Centerleder, botilbud for psykisk syge).

”Jo fjernere sagsbehandlerne er, jo mindre snakker man sammen i forhold til, hvad der berører beboerne i det daglige. Det oplever vi meget” (Hjemmevejleder, botilbud for mentalt udviklingshæmmede).

Et eksempel på et område, hvor nogle af botilbuddene har oplevet, at sagsbehandlingen trækker ud, er hjælpemiddelområdet. Et andet område er i forbindelse med at indhente tilladelse fra handlekommunen om magtanvendelse – for eksempel når botilbuddet anvender seler til borgerne:

”Vores største problemer relaterer sig til hjælpemiddelområdet. I disse sager har vi flere eksempler på, at kommunerne ikke svarer på vores henvendelser om enten nye hjælpemidler eller reparationer af hjælpemidler. På den måde oplever vi, at kommunerne tager hænderne i lommerne og siger, at det ikke er deres problem. Så det er et stort dilemma” (Forstander, botilbud for mentalt udviklingshæmmede).

”Det kan for eksempel være beboere, som ikke kan svare for sig selv, men som har brug for enten en sele ved toiletbesøg eller en hoftesele, når vedkommende sidder i kørestol. I begge tilfælde for at undgå, at den pågældende beboer falder og slår sig. Men i disse situationer savner vi ofte, at kommunerne giver tilladelse. Så derfor bruger vi de gamle tilladelser. Man kan sige, at borgerens retssikkerhed ikke bliver opfyldt. For det skal først godkendes af kommunerne, når vi laver overgreb på beboerne af den type. Det er jo et overgreb, hvis borgeren ikke selv hverken kan sige ja eller nej” (Forstander, botilbud for mentalt udviklingshæmmede).

7.2 Øget samarbejde på grund af hyppigere opfølgning

Som følge af de ændrede handlekommuneregler oplever flere af botilbuddene, at handlekommunerne i et større omfang følger op over for borgernes handleplaner i forhold til de ydelser, som borgerne er visiteret til. Ifølge botilbuddene er det først og fremmest positivt, at handlekommunerne følger op på borgerne:

”Det er meget positivt, at kommunerne er interesseret i, hvilke ydelser borgerne får. For eksempel har en kommune lavet funktionsudredninger på samtlige beboere. Kommunerne vil gerne se, hvad pengene bliver brugt til, og det synes jeg fair nok (Forstander, botilbud for mentalt udviklingshæmmede).

”Det første jeg tænker på er, at flere af kommunerne har sendt breve til os, hvor de skriver, at hvis der er borgere som henvender sig her i botilbuddet, så har kommunerne en forventning om at blive kontaktet. Kommunerne giver udtryk for, at de er klar til at samarbejde, og at de ønsker at udarbejde handleplaner for den enkelte borger. Vi har så også meldt tilbage, at vi gerne vil samarbejde. Det er en direkte konsekvens af de ændrede regler – sådan som vi oplever det. Umiddelbart oplever vi kommunernes henvendelser som noget positivt i forhold til at samarbejde med os” (Souschef, botilbud for hjemløse).

Flere af botilbuddene fremhæver, at samarbejdet med kommunerne i forbindelse med opfølgningen på borgerne fungerer godt:

"Vi har et rigtig godt samarbejde med kommunerne og sagsbehandlerne. Det er sådan det foregår allermest. Hvor vi bliver enige om, hvad der skal stå i handleplanen, og hvor vi har et godt samarbejde med at følge op" (Centerleder, botilbud for psykisk syge).

"Det positive samarbejde, er det mest fremherskende" (Souschef, botilbud for hjemløse).

Botilbuddene bemærker, at det især er til fordel for borgerne, at handlekommunerne følger op:

"Det er en sund tilgang, som kommunerne har til beboerne. At beboerne ikke bare bliver glemt, men at der er fokus på dem – også når de eventuelt flytter tilbage til kommunen" (Socialrådgiver, botilbud for hjemløse).

7.2.1 Fælles indsats om systematisk dokumentation

Som følge af lovændringen og det forhold at handlekommunerne hyppigere følger op på borgerne i botilbuddene, så understreger flere af botilbuddene, at deres opmærksomhed på at dokumentere og på hvordan dokumentationen kan anvendes er blevet skærpet.

Flere af botilbuddene er af den opfattelse, at det fra deres side især handler om at begrunde borgerens behov for fortsat at forblive i botilbuddet med de tilknyttede ydelser. Botilbuddene oplever, at handlekommunerne ofte er interesseret i at begrænse ydelserne til borgerne.

Til trods for de forskellige interesser i forhold til at dokumentere indsatsen over for borgerne fra henholdsvis botilbuddenes og handlekommunernes side, så giver botilbuddene udtryk for, at de til dels forstår handlekommunernes hensigter. Ifølge botilbuddene handler det især om at nå frem til et kompromis sammen med handlekommunerne i forhold til at tilpasse hjælpen til borgernes reelle behov. Det er også – ifølge botilbuddene – det typiske billede i forhold til at samarbejde med handlekommunerne:

"Hold da op en velfungerende borger I har – lad os hellere få borgeren ud herfra. Men der siger vi nej, nej, nej – der er jo alt det her, som I også skal være opmærksomme på. Tit er det kun toppen af isbjerget, som kommunerne ser. Derfor betyder det meget for os og vores indsats, at dokumentationen af den enkelte borger er grundig og giver et nøjagtigt billede af, hvordan borgeren har det" (Centerleder, botilbud for psykisk syge).

"Vores dokumentation spiller en væsentlig rolle. At vi kan vise helt konkret, hvad borgeren får ud af de enkelte ydelser – det gælder især de borgere, som ikke rigtig kan

tale for sig selv. På statusmøderne er det tit op af bakke, indtil sagsbehandlerne er overbevist. Vi ved godt, at sagsbehandlerne er i klemme mellem borgeren og kommunen – det er jo ikke rart, at tage en ydelse fra en handicappet. Men det er ofte den rolle, som sagsbehandlerne har. Men vi prøver så vidt muligt at finde et kompromis med kommunen” (Centerleder, center for handicap).

”Som regel prøver kommunerne ved den første kontakt at lave en hurtig løsning. Når vi så stiller op med en grundig udredning, og forklarer hvorfor kommunernes løsningsforslag ikke kan bruges, så lytter kommunerne oftest. Men det kræver en del dialog frem og tilbage på flere møder” (Socialrådgiver, botilbud for hjemløse).

Også fra handlekommunernes side, oplever botilbuddene i større eller mindre omfang, at der er tale om skærpede krav i forhold til at dokumentere indsatsen over for borgerne:

”I enkelte tilfælde har vi oplevet, at dokumentationskravene har ændret sig meget. Det er fuldstændig pindet ud, hvad kommunerne stiller af krav til dokumentation, møder, evalueringer og så videre (Hjemmevejleder, botilbud for mentalt udviklingshæmmede).

”Alle kommunerne vil have, at vi i større omfang pensler dokumentationen mere ud” (Centerleder, botilbud for psykisk syge).

Botilbuddene bemærker, at de forstår kommunernes skærpede krav til at dokumentere indsatsen over for beboerne. Samtidig er botilbuddene opmærksomme på, at de skærpede krav til dokumentationsarbejdet kan tage noget af den tid, som personalet tilbringer med beboerne. Et botilbud bemærker ligeledes, at det kan være en udfordring at anvende dokumentationsskabeloner fra de forskellige handlekommuner:

”Det er ret tidskrævende. Samtidig kan jeg godt forstå, at kommunerne gerne vil vide, hvad de får for pengene, men det kan også tage tid fra beboerne” (Hjemmevejleder, botilbud for mentalt udviklingshæmmede).

”Det er selvfølgelig vores ansvar at dokumentere. Men det er noget, der tager oceaner af tid for medarbejderne, for det er hver dag” (Centerleder, botilbud for psykisk syge).

”I dag skal vi bruge de skabeloner, som de enkelte handlekommuner bruger til at dokumentere – så det er også en udfordring. På den måde er arbejdsgangene blevet mere omfattende og faktisk mere besværlige. Men det er selvfølgelig også et spørgsmål om at vænne sig til at gøre tingene anderledes” (Afdelingsleder, botilbud for psykisk syge).

De interviewede botilbud oplyser, at de oplever, at de skærpede dokumentationskrav fra kommunernes side relaterer sig til økonomiske overvejelser i forhold til at begrænse udgifterne til ydelser til borgerne:

”Vi kan godt høre, at når vi møder sagsbehandlerne, så handler det meget om økonomi. Det er netop i forhold til tiden og arbejdet omkring udredningen, at vi oplever, at vi bliver presset af kommunerne. Så det er klart et spørgsmål om kroner og ører” (Socialrådgiver, botilbud for hjemløse).

7.2.2 Botilbuddenes beskrivelse af ydelserne

92 procent af deltagerkommunerne i evalueringens spørgeskemadel oplyser, at de er driftsherre for botilbud. 71 procent af de kommuner, som er driftsherre for et botilbud oplyser, at de ændrede handlekommuneregler har medført, at botilbuddene er blevet bedre til at beskrive indholdet af ydelserne, jf. tabel 1.10.

Tablet 7.1 Har de ændrede handlekommuneregler medført, at botilbuddene er blevet bedre til at beskrive indholdet af ydelserne?

	Antal	Procent
I høj grad	9	12
I nogen grad	46	59
I ringe grad	10	13
Nej	11	14
Uoplyst	2	3
I alt	78	100

Note: Tabellen er baseret på de 78 kommuner, der er driftsherre for botilbud (boformer efter § 9, stk. 7), jf. tabel 1.9

I spørgeskemaet bemærker flere kommuner, at beskrivelserne af ydelserne i botilbuddene ofte sker i forbindelse med udarbejdelsen af serviceniveauerne. En af kommunerne bemærker således:

”Vi har som led i arbejdet med kvalitetsstandarder for voksne med særlige behov i 2012 udarbejdet et ydelseskatalog, som specifikt beskriver ydelserne, der tilbydes på vores botilbud” (Gladsaxe Kommune).

Samtidig bemærker flere kommuner i spørgeskemaet, at beskrivelserne ikke kun sker som et resultat af de ændrede handlekommuneregler. En kommune påpeger:

”Der arbejdes løbende på at forbedre beskrivelserne af ydelserne for de enkelte tilbud, men ikke som konsekvens af de ændrede handlekommuneregler” (Gribskov Kommune).

7.3 Botilbuddenes erfaringer med kommunernes overvejelser om ydelser til borgerne

Samtlige botilbud nævner en række eksempler på enkeltssager, hvor de vurderer, at handlekommunerne har ændret og i et omfang begrænset ydelserne til borgerne som følge af de ændrede handlekommuneregler. Nedenfor gives en række casebeskrivelser på botilbuddenes overvejelser og erfaringer.

7.3.1 Dagtilbud og transport til dagtilbud

Flere af botilbuddene oplever, at de ændrede handlekommuneregler har medvirket til, at kommunerne i dag har skærpet fokus på dagtilbud til borgere i døgntilbud. De har ofte oplevet, at kommunerne giver afslag på dagtilbud. Ifølge et botilbud for psykisk syge personer har kommunerne en forventning om, at dagtilbudet skal være en integreret del af døgntilbudet og ikke en særskilt ydelse:

"Det har aldrig før været et problem, at når vi visiterede til et døgntilbud, så visiterede vi også til et dagtilbud. Men det stiller kommunerne spørgsmålstejn ved i dag. De giver simpelthen afslag på handleplaner, som giver borgerne mulighed for målrettet at udvikle sig. Det har både konsekvenser for vores arbejde og borgerens udvikling. Kommunerne vil gerne have, at dagtilbudet ligger i selve døgntilbudet og altså ikke udgør en særydelse" (Afdelingsleder, botilbud for psykisk syge).

"Kommunerne går utrolig meget op i økonomi. De er også begyndt at se på dagbeskæftigelse. Kommunerne stiller spørgsmålstejn og vil have sat serviceniveauet ned. Det betyder at borgerne skal vælge fra eller til i forhold til den økonomiske ramme, som kommunerne spiller ind med. Kommunerne kigger på den enkelte borger og vurderer; er der noget her, som vi kan tage fra?" (Centerleder, Center for handicap).

"Kommunerne synes ikke, at beboerne har behov for dagtilbud, når de bor i et døgntilbud. Men her siger vi stop" (Forstander, botilbud for mentalt udviklingshæmmede).

Et botilbud for mentalt udviklingshæmmede oplyser, at kommunerne begrænser udgifterne til transport til dagtilbud ved at finde dagtilbud til borgerne tættere på botilbuddet: Dagtilbud – som ifølge botilbuddet – ikke altid imødekommer borgernes behov:

"Vi oplever, at kommunerne især kigger på transport til dagtilbud. Her forsøger kommunerne at få beboerne placeret i dagtilbud så tæt på selve botilbuddet, for netop at spare. For beboerne kan det faktisk betyde dårligere dagtilbud – det vil sige, mindre specialiserede tilbud. Men i disse tilfælde afviser vi kommunerne. Så går sagsbehandlerne typisk tilbage til deres ledere og spørger, hvad de skal gøre, når vi her i botilbuddet er så stride. Vi har ikke sanktion til at afvise kommunernes forslag, men vi

gør det alligevel. Det er ikke en udbredt praksis hos kommunerne, men det tror vi kommer. Især hvis kommunerne er presset økonomisk og virkelig gerne vil spare. Kommunerne kan jo spare op til 2000 kr. om måneden i transport pr. beboer" (Forstander, botilbud for mentalt udviklingshæmmede).

Centerlederen som udtaler sig på vegne af de tre botilbud for fysisk handicappede påpeger, at en konsekvens af, at kommunerne begrænser udgifterne til dagtilbud, kan være, at taksterne stiger i botilbuddene på grund af et øget behov for at ansætte mere personale i dagtimerne:

"Men hvis det betyder, at borgerne er mere hjemme i botilbuddet, så stiger taksterne jo, for så skal der mere personale til. Det er ikke noget som vi ser meget af lige nu, men det tror jeg, at vi kommer til" (Centerleder, Center for handicap).

Centerlederen er af den opfattelse, at kommunerne generelt er interesserede i at begrænse udgifterne til særydelser til borgerne:

"Kommunerne kigger også efter særydelser til borgerne. Men der er vi nødt til at sige, at vi eksempelvis ikke kan have borgeren boende i botilbuddet. Det kan være en beboer, som skal være overvåget døgnet rundt, og som derfor kræver ekstra personale, for ellers kan han finde på at skære alle ledninger over eller være voldelig over for de andre beboere" (Centerleder, Center for handicap).

7.3.2 Ledsageordningen

Centerlederen som udtaler sig på vegne af de tre botilbud for fysisk handicappede bemærker, at nogle af handlekommunerne har en forventning om, at ledsageordningen er en integreret del af botilbuddet. Derfor oplever botilbuddet, at kommunerne begrænser udgifterne til ledsagerordninger til borgerne:

"Nu er kommunerne begyndt på at skrive ud til borgerne, at kommunen forventer, at der ligger en hvis ledsagelse koblet op på botilbuddet, og derfor skærer vi dine timer ned. Uden at spørge borgeren, hvad ledsagertimerne bruges til. Det gælder stort set alle borgere, der har fået bevilget ledsagerordningen" (Centerleder, Center for handicap).

Ifølge centerlederen forsøger handlekommunerne at fraskrive sig ledsagerordningen ved at "tolke på", hvordan borgeren efterspørger behovet for ledsagelse:

"I lovgivningen står der, at borgeren skal kunne efterspørge ledsagelse. Derfor er kommunerne begyndt at tolke på, hvad det vil sige at efterspørge. Er det verbalt? Der er jo rigtig mange borgere, som ikke har noget sprog. Må det være på computer? Må det være gennem nogen, som kender borgeren rigtig godt? Så det tolker kommunerne på. At det skal være verbalt, at borgeren efterspørger ledsagelse. Så derfor er der rigtig mange

borgere, som ikke får ledsagelse. Det tror jeg, at vi kommer til at se rigtig meget til fremover" (Centerleder, Center for handicap).

Differentierede serviceniveauer

De forskellige botilbud nævner i få tilfælde, at kommunernes fokus på at justere på ydelserne til borgerne medfører, at borgere i samme botilbud oplever differentierede serviceniveauer, for eksempel i forhold til ledsageordningen:

"Bodil får syv timer og Jonas, som bor ved siden af, får 15 timer. Det er fordi de er tilknyttet to forskellige handlekommuner. Det kan Bodil jo godt se og brokker sig, fordi hun ikke kan komme så meget ud som Jonas. Men her har Bodils handlekommune jo skruet ned for serviceniveauet. Men det er et noget, som Bodil må snakke med sin sagsbehandler om" (Afdelingsleder, botilbud for mentalt udviklingshæmmede).

7.3.3 Udbredelsen af differentierede serviceniveauer blandt kommunerne

I tabel 1.12 ses kommunernes besvarelser i forhold til, hvorvidt de oplever differentierede serviceniveauer i botilbuddene.

Tabel 7.2 Oplever kommunen differentierede serviceniveauer i forhold til borgere fra forskellige kommuner i botilbuddene? (Fx hjælpemidler, ledsageordning)

	Antal	Procent
I høj grad	10	13
I nogen grad	33	42
I ringe grad	15	19
Nej	19	24
Uoplyst	1	1
I alt	78	100

Note: Tabellen er baseret på de 78 kommuner, der er driftsherre for botilbud (boformer efter § 9, stk. 7), jf. tabel 1.9

I spørgeskemaet bemærker enkelte kommuner i deres egenskab af driftsherrer for botilbud, at handlekommunerne ofte har fokus på at ændre i særydelser til deres borgere, hvilket kan resultere i differentierede serviceniveauer i det enkelte botilbud:

"Som driftsherre for botilbud får vi flere spørgsmål til driften end tidligere, som går på andre kommuners egne serviceniveauer i relation til den leverede ydelse. Spørgsmålene kommer normalt, når borgeren ud over grundydelsen skal have tillægsydelser i form af flere personaleressourcer i støtten til borgerne" (Frederikssund Kommune).

Typisk er det inden for følgende tre områder, at kommunerne oplever differentierede serviceniveauer:

- Ledsageordningen,
- pædagogisk støtte (§ 85) og
- dagtilbud.

7.3.4 Hjælpemiddelområdet

Ifølge centerlederen som udtaler sig på vegne af de tre botilbud for fysisk handicappede, så kategoriserer handlekommunerne hjælpemidler som enten et arbejdsredskab eller som en fast del af inventaret i botilbuddet. Derfor oplever botilbuddet, at handlekommunerne fysisk hjemtager hjælpemidlerne:

"I dag er der rigtig mange kommuner, som går ind og vurderer, at der ikke er tale om et personligt hjælpemiddel, men et hjælpemiddel, som skal være der i kraft af, at der er tale om et § 108 botilbud. Det har den konsekvens at kommunerne hjemtager hjælpemidlerne hurtigere, end at vi kan skaffe dem. For eksempel hvis en borger har brug for en badebriks, så vurderer kommunerne, at det er en APV og toiletstole er basisinventar. Så snart at borgeren ikke selv kan håndtere hjælpemidlet – altså trykke på knappen, så liften kører op og ned, så er det et arbejdsredskab. Eller hvis borgeren ikke selv kan komme ud af en seng, selvom at den kan køres helt ned – så bliver det straks en APV, og sådan kan jeg blive ved. Det er en gråzone, som vi ofte drøfter med kommunerne. Men når de træffer en afgørelse, så må vi følge den og skaffe hjælpemidlerne selv – af hensyn til borgeren. Det er en ganske stor udgift" (Centerleder, Center for handicap).

Delegation på hjælpemiddelområdet

En kommunal hjælpemiddelkoordinator med tilknytning til de tre botilbud for fysisk handicappede udtrykker behov for, at handlekommunerne delegerer hjælpemiddelområdet til de aktuelle opholdskommuner for at mindske administrationen på området:

"Først skal jeg ud til borgeren og vurdere, hvad borgeren skal have af hjælpemidler. Herefter skal jeg ringe og sende mails til den oprindelige opholdskommune. Kommunen melder så tilbage, at de først skal drøfte sagen på et møde om 14 dage. Imens sidder der en borger og venter på at få et hjælpemiddel. Kommunerne kræver rigtig meget dokumentation, så der går hurtigt meget tid med at skrive ansøgninger og indhente de korrekte oplysninger. Så det er ofte en utrolig langsom proces. Der er sager hele tiden – uafbrudt Så det fylder meget. Det er som om, at kommunerne først nu er vågnet op. Det skyldes måske, at jeg efterhånden har været i kontakt med dem alle, og så er det gået

op for dem, hvilken forpligtelse, som de egentlig har fået. Og hvilken økonomi, der ligger i det, for det er jo rasende dyrt” (Hjælpemiddelkoordinator, Roskilde Kommune).

Hjælpemiddelkoordinatoren finder, at administrationen på hjælpemiddelområdet var mindre, før de ændrede handlekommuneregler trådte i kraft:

”Før lovændringen var det en del lettere. Der kunne vi bare ringe til hjælpemiddelcentralen, og så kom der en ergoterapeut ud og nærmest bevilgede hjælpemidlet på stedet. Nu er det handlekommunen, som skal tage stilling – og det er altså en kommune, som ofte ikke har mødt borgeren. Ofte siger kommunerne nej til at bevilge et hjælpemiddel. Så må borgeren vente indtil, der kommer en nærmere afklaring. Vi køber ikke hjælpemidlerne, før vi har fået grønt lys af kommunen, for ellers skal vi selv betale. I sidste ende går det ud over borgerne og deres livskvalitet, når de skal vente på et hjælpemiddel. Borgerne får det jo også dårligere og dårligere” (Hjælpemiddelkoordinator, Roskilde Kommune).

Administrative konsekvenser på hjælpemiddelområdet

Centerlederen som udtaler sig på vegne af de tre botilbud for fysisk handicappede supplerer hjælpemiddelkoordinatoren og fremhæver, at udgifterne for botilbuddene til administration af hjælpemiddelområdet er steget som følge af de ændrede handlekommuneregler:

”Jeg bruger to medarbejders tid på hjælpemiddelområdet til det administrative arbejde. Det gjorde vi ikke, før reglerne blev ændret. Det er administration, som vi selv betaler for indtil videre. Alt i alt bruger vi nok det, der svarer til en fuldtidsstilling på hjælpemiddelområdet. Så på et tidspunkt bliver vi nok nødt til at kræve betaling af kommunerne for at administrere området” (Centerleder, Center for handicap).

Ifølge centerlederen dækkes de administrative udgifter på hjælpemiddelområdet ikke ind af delegationsaftalerne:

”Nogle aftaler foregår på mail – det er rent uformelt. Vi har også nogle delegationsaftaler, men dem kalder vi samarbejdsaftaler. Det har handlekommunerne bedt os om. Vi tror, at kommunerne er bange for, at vi sender en regning på, at vi varetager opgaven – det kunne være et bud. En samarbejdsaftale forpligter ikke på samme måde” (Centerleder, Center for handicap).

7.3.5 Øvrige casebeskrivelser - psykisk syge borgere i egen bolig

Enkelte af botilbuddene for henholdsvis borgere med en psykisk lidelse og hjemløse giver en række eksempler på, hvordan handlekommunerne justerer på varigheden af borgernes ophold i botilbuddene.

Et botilbud for psykisk syge fremhæver, hvordan kommuner i enkelte tilfælde har placeret borgeren i egen bolig uden efter botilbuddets opfattelse at vurdere, hvordan borgeren reelt har det:

"Selvfølgelig skal borgerne på sigt ud i egen bolig, men det skal ikke være pengene, som styrer det. Det skal ikke være på den måde, at borgerne bliver sluset igennem et forløb, og så skal de inden for en bestemt tidsperiode ud af botilbuddet og eksempelvis i egen bolig. Det er jo ikke alle, der er parat til det. Men vi oplever også kommuner, som regelmæssigt følger op på borgerens udvikling, og hvor kommunerne giver udtryk for, at borgeren først skal flytte, når borgeren er klar til det" (Afdelingsleder, botilbud for psykiske syge).

Botilbuddet fremhæver betydningen af at borgere, som bliver visiteret til egen bolig af handlekommunen, får tilstrækkelig støtte i hjemmet:

"Vi havde for eksempel en borger, som blev visiteret til egen bolig i handlekommunen efter opholdet her i botilbuddet. Han fik så bevilget støtte i to timer om ugen. Der var vi meget opmærksomme på, at gøre kommunen bevidst om, at det ikke var tilstrækkeligt – det var noget, som vi kunne mærke på borgeren. Derfor valgte kommunen også at opsøge borgeren hver dag. Ellers var det endt med, at borgeren skulle tilbage hertil i botilbuddet" (Afdelingsleder, botilbud for psykisk syge).

Botilbuddet vurderer, at kommunerne etablerer egne botilbud med henblik på at flytte borgerne tilbage til kommunen:

"Kommunerne etablerer deres egne botilbud med det formål, at tage borgerne hjem. Derfor oplever vi ikke den samme efterspørgsel på pladser. Det betyder, at der ikke længere er en venteliste. På nær når det drejer sig om meget dårligt stillede borgere. Det er borgere, der er voldsomme og kræver meget struktur i hverdagen. Kommunerne etablerer mest botilbud til de såkaldt lette borgere, men de svære borgere får vi stadig. Det ser jeg ikke som en positiv udvikling, for så kommer de svære borgere til at fylde for meget i botilbuddene. Det bliver et hårdt miljø at færdes i for både de lette borgere og for personalet" (Centerleder, botilbud for psykisk syge).

Også botilbuddet for hjemløse bemærker, at kommunerne af og til kan være for ivrige i forhold til at flytte borgeren ud af botilbuddet:

"Af og til oplever vi, at kommunerne ikke kender borgerne. Det kan være en borger, som har været på gennemrejse i flere kommuner. Altså en borger som er registreret i folkeregisteret i én kommune, men som ellers har været hist og pist og sofasurfer i mange år og så endt her. Kommunerne ser mest borgerne som et økonomisk problem, som skal ud i egen bolig. Hvor vi derimod får et mere grundigt kendskab til borgeren ved at lave en udredning på baggrund af flere måneders observationer. Vi finder måske ud

af, at vedkommende overhovedet ikke er egnet til at bo i egen bolig" (Souschef, botilbud for hjemløse).

"Jeg oplever det meget tydeligt, at kommunerne næsten er ivrige for at samarbejde, fordi de ønsker at forkorte borgerens ophold her i botilbuddet. Det kan jo så diskuteres, hvorvidt det er positivt eller ej" (Socialrådgiver, botilbud for hjemløse).

7.4 Særligt på hjemløseområdet

7.4.1 Næsten ikke mærket af de ændrede handlekommuneregler

Et af de to interviewede botilbud for hjemløse er i mindre grad berørt af de ændrede handlekommuneregler. Botilbuddet understreger, at det mest er sagsbehandleren i forvaltningen med tilknytning til botilbuddet, som forholder sig direkte til reglerne og kontakten til handlekommunerne:

"Umiddelbart synes jeg ikke, at vi oplever reglerne i hverdagen. Vi har oplevet en enkelt gang, at en kommune til en borger henvendte sig og ville lave en handleplan. Det var omkring det tidspunkt, hvor reglerne trådte i kraft. Kommunen ville gerne mødes med borgeren og aftale nærmere, hvad der skulle ske fremadrettet. Borgeren var rimelig selvkørende og kunne bidrage til, at der skete noget. Så det var noget borgeren selv tog sig af og fik aftalt med kommunen" (Socialrådgiver, botilbud for hjemløse).

Dette botilbud oplever ikke, at handlekommunerne følger op over for borgerne. Det kan ifølge botilbuddet for det første skyldes, at botilbuddet er mindre specialiseret. For det andet henvender botilbuddet sig mest til borgere, som befinder sig i lokalområdet. Botilbuddet har desuden sjældent beboere, som er henvist af en kommune. Botilbuddets geografiske placering kan således have en betydning:

"Vi søger for, at de får noget at spise, og at de har et sted at sove. Hvis det skranter med helbredet, så hjælper vi også med at få fat i en læge. Ellers snakker vi med borgerne i løbet af dagen. For os handler det om, at borgerne oplever, at de har en hverdag, som hænger sammen. Og det er primært det, som vi støtter borgerne i" (Socialrådgiver, botilbud for hjemløse).

"Oftest er det først til mølle princippet, som gælder. Altså hvem der lige er i nærheden. Og det er jo typisk borgere fra nærområdet, der er det. Hvis der er nogen, der ringer fra København, så vil vi nok råde dem til, at finde et sted, der er tættere på. Det er lidt langt at rejse i forhold til et midlertidigt ophold. Så det kan være en forklaring på, at vi hovedsageligt har lokale borgere, der benytter sig af botilbuddet" (Socialrådgiver, botilbud for hjemløse).

"Mange af forsorghjemmene er meget større og mere specialiserede end et botilbud, som vores. Det betyder måske også, at sagsbehandlerne i de forskellige kommuner i

første omgang henviser til forsorgshjemmene, som har mange forskellige tilbud og flere pladser. Forsorgshjemmene kan også tilbyde et længerevarende forhold. Der er også den forskel, at borgerne kommer her til botilbuddet af sig selv. Det er ikke noget, som de bliver henvist til" (Forstander, botilbud for hjemløse).

"Hvis det var Aarhus eller Odense, så kunne jeg sagtens forestille mig, at der ville være en større gennemstrømning af borgere fra andre kommuner" (Souschef, botilbud for hjemløse).

Handlekommunernes opfølgning over for borgerne

At handlekommunerne i mindre omfang følger op på borgerne kan – påpeger botilbuddet for hjemløse – være en bevidst handling fra kommunernes side:

"Det er måske en smule kontroversielt, men der kan jo være prioriteringer i kommunerne, som går ud på, at de hellere vil betale 1100 kr. i døgnet for en plads her i botilbuddet end 2500 kr. i døgnet for et varigt tilbud, og så er borgeren oven i købet ca. 100 kilometer væk fra kommunen. Så vælter de hvert fald ikke skrivebordet. Jeg tror meget, at der fra kommunernes side er tale om kassetænkning. Det må vi ikke underkende. Det er jo påfaldende, at når vi efterlyser handleplaner i henhold til § 141, så eksisterer de aldrig. Der er en bevidst tænkning i kommunerne, bare at lade borgerne pendle rundt, fordi de alligevel ikke kan få fat i dem. Og de kan jo så dokumentere, at de har gjort en indsats i forhold til at finde frem til beboere – dog uden held. Det viser vores erfaringer, og det er også det, som vi hører fra beboerne, når vi spørger dem, om kommunen har udarbejdet en handleplan" (Souschef, botilbud for hjemløse).

En anden forklaring på – ifølge botilbuddet for hjemløse – hvorfor handlekommunerne ikke følger op på borgerne relaterer sig til den såkaldte nomadeadfærd, som oftest kendetegner de hjemløse:

"Handlekommunerne når simpelt hen ikke at reagere, før at borgeren er væk igen. Kommunerne halter bagud" (Socialrådgiver, botilbud for hjemløse).

7.4.2 Selvmøderprincippet

Et mere specialiseret botilbud for hjemløse har i enkelte tilfælde oplevet, at der er kommuner, som lægger pres på selvmøderprincippet, som gælder på hjemløseområdet. Det indebærer – ifølge botilbuddet – at de hjemløse ikke på eget initiativ kan møde op i botilbuddet uden at være visiteret af en kommune:

"Kommunerne vil gerne selv visitere borgerne her til botilbuddet. Men det bliver ikke realiseret. Vi har prøvet en gang, at en kommune ikke ville have, at vi tog en borger ind. De ringede og sagde det, men det afviste vi fuldstændigt. Kommunerne skal ikke bestemme, hvad borgerne må og ikke må. Hvis borgerne først skal visiteres, så taber vi

de allersvageste på gulvet – så risikerer vi simpelthen at de dør på gaden. Det er en hellig ko – og det kommer til at vare længe, før den bliver slagtet” (Souschef, botilbud for hjemløse).

Et andet botilbud for hjemløse giver udtryk for, at selvmøderprincippet udgør en krumtap i forhold til den måde, som botilbuddene for hjemløse generelt fungerer på:

”Selvmøderprincippet har en kæmpe værdi i forhold til målgruppen Når man skal visiteres til noget, så skal man typisk passe ind i en slags firkant. Du skal se sådan og sådan ud ellers kan du ikke komme ind her. Her kan man komme fra gaden og sige; jeg er hjemløs – jeg har brug for et sted at være. Borgerne skal ikke gennem en masse led og vente på at eksempelvis et udvalg eller andre skal tage stilling til, om man må komme ind” (Socialrådgiver, botilbud for hjemløse).

”Vi plejer at sige, at man ikke kan binde trækfugle. Så det handler i høj grad om frihed. Det er borgernes frie valg – og der er ingen, som skal visitere dem. De er jo heller ikke anbragte. Selvmøderprincippet lægger op til, at det bliver et meget ærligt møde, og at der er gode muligheder for at samarbejde med borgeren i forhold til at udarbejde en opholdsplan. Der er ikke en tredje part – kun dem og os. Det er altafgørende” (Forstander, botilbud for hjemløse).

Ifølge forstanderen i botilbuddet for hjemløse bør kommunerne vise større forståelse for og accept af den livsstil, som mange af de hjemløse har:

”Hvis denne gruppe af borgere ikke havde mulighed for at tage fra herberg til herberg, så ville det nok koste endnu mere. De er skruet sammen på en sådan måde, at ved at gøre som de gør, så får de luft. Det er en måde at afreagere på. Det udløser så en bon til kommunerne i ny og næ. Alternativerne er endnu mere misbrug, kriminalitet og sygdom. Vi oplever nu heller ikke, at kommunerne har snor i borgerne. Så det kan jo godt være, at kommunerne har samme holdning som os” (Forstander, botilbud for hjemløse).

8 Borgernes perspektiv på de ændrede handlekommuneregler

Resumé

Interviewene med de ni borgere i botilbud har taget udgangspunkt i følgende tre overordnede fokusområder:

- Borgerens kendskab til de ændrede handlekommuneregler
- Forløbet med at møde sagsbehandleren fra den nye handlekommune
- Resultatet af forløbet med den nye handlekommune i forhold til ændringer i ydelser

De tre fokusområder har givet anledning til følgende resultater, som afspejler borgernes opfattelser af og erfaringer med de ændrede handlekommuneregler på tværs af de interviewede borgere.

Interviewene omfatter to borgere i relation til botilbud for fysisk handicappede, to borgere i relation til botilbud for mentalt udviklingshæmmede og to borgere i relation til botilbud for hjemløse. Derudover er der gennemført tre interview med borgere i botilbud for personer med en psykisk lidelse.

Som udgangspunkt fortæller hovedparten af borgerne, at forløbet med at blive kontaktet af sagsbehandleren fra den nye handlekommune er foregået uden større problemer. Det har været en hjælp for borgerne, at de kunne drøfte henvendelsen fra handlekommunen med personalet i botilbuddet. Ifølge borgerne har det også været en hjælp i forhold til at forstå de ændrede regler og betydningen af brevet om, at den nye sagsbehandler tog initiativ til et fysisk møde med borgeren.

I de tilfælde, hvor forløbet med at blive informeret om de ændrede regler og betydningen heraf for borgerens situation i botilbuddet har været bekymrende for borgeren, så har det enten været på grund af, at handlekommunen ikke har informeret borgeren om, at borgen har fået en ny handlekommune, eller fordi handlekommunen selv har været i tvivl om, hvem borgeren havde som handlekommune.

Alle borgerne har gjort sig en del bekymringer – inden selve mødet med sagsbehandleren fra den nye handlekommune – om, hvorvidt de ændrede regler og overtagelsen af handlekompetencen af en ny kommune kunne betyde, at borgeren enten blev visiteret til mindre hjælp eller et andet botilbud.

Ingen af de interviewede borgere har dog erfaret, at de er blevet visiteret til mindre hjælp som følge af mødet med den nye handlekommune. I denne sammenhæng fremhæver to borgere ventetiden på flere måneder i forhold til at modtage en endelig afgørelsen fra kommunen.

8.1 Det første møde med den nye handlekommune

8.1.1 Kontakten til sagsbehandleren

Ifølge hovedparten af de interviewede borgere, så har forløbet med at blive kontaktet af den nye handlekommune og blive informeret om de ændrede regler og betydningen heraf for borgeren været uden større problemer.

Borgerne fortæller, at de typisk har modtaget et brev fra sagsbehandleren fra den nye handlekommune, som informerede dem om de ændrede handlekommuneregler. Flere af borgerne har efterfølgende drøftet brevet med kontaktpersonen i botilbuddet. Efterfølgende er borgerne blevet kontaktet af sagsbehandleren fra den nye handlekommune med henblik på at aftale et møde og følge op på borgerens handleplan. Flere af borgerne bemærker, at det har været positivt, at de havde nogen at drøfte brevet med i botilbuddet, og at sagsbehandleren fulgte op på brevet med et konkret møde:

“Det har kun været positivt at møde sagsbehandleren. Jeg har selv fundet lejligheden, men hun har hjulpet med at forklare noget om den hjælp, som jeg kan få, når jeg flytter – og så har hun ringet for at høre, hvordan jeg har det, og hvordan det ellers går. Det synes jeg er meget rart – at hun bare ringer for sådan lige for at gøre status” (Torben, psykisk syg, 33 år).

I forhold til borgernes opfattelse af de ændrede handlekommuneregler, så fortæller enkelte af borgerne, at det virker naturligt, at det er den betalende kommune, som ligeledes har handlekompetencen. En af borgerne bemærker følgende:

“Når det er dem der betaler, så er det vel også fair nok, at det er dem, der handler. De skal jo have noget for pengene, hvis man kan sige det sådan. Det har jeg det fint med” (Torben, psykisk syg, 33 år).

En af borgerne har overhovedet ikke mærket noget til den nye handlekommune:

“Jeg har intet hørt fra den anden kommune. I dag har jeg en sagsbehandler, som jeg har tillid til. Jeg behøver ikke at vide mere. Alt det andet er uden for – altså uden for mit gebet. Jeg behøver ikke vide, hvem der er handlekommune, eller hvem der betaler. Jeg kender ikke loven. Det går jeg ud fra, at kommunen ordner” (Svend, hjemløs, 52 år).

En enkelt af borgerne fremhæver betydningen af den geografiske afstand til sagsbehandleren i den nye handlekommune. Borgeren fortæller, at hun foretrækker at mødes ansigt til ansigt med sagsbehandleren, for så kan hun bedre forstå, hvad sagsbehandleren siger. Borgeren fremhæver dog, at der først og fremmest er tale om en overgangsfase indtil, hun flytter tilbage til kommunen, hvor den nye sagsbehandler også befinder sig:

“Vi kan ringe sammen, men hvis vi skal mødes, så bliver det besværligt. Vi har mindre kontakt nu, oplever jeg. Jeg er ikke så god til at tale i telefon. Det får jeg ikke noget ud af. Hvis hun siger noget til mig i telefonen, så er det ikke altid det samme. Vi misforstår hinanden, og jeg har tit skældt hende ud. Det er svært over telefonen, og der har været mange misforståelser. Det var bedre før. Med den anden sagsbehandler her fra kommunen var det nemmere at komme i kontakt. Det er især nu, hvor jeg skal flytte tilbage. Hun har ikke rigtigt sagt noget helt bestemt endnu. Det venter jeg på. Med den anden sagsbehandler mødtes vi tre til fire gange for at aftale og planlægge nærmere, da jeg skulle flytte fra et botilbud til et andet her i kommunen” (Berit, psykisk syg, 26 år).

Tvivel om handlekommune i enkelte tilfælde

For hovedparten af de interviewede borgere er overgangen til en ny handlekommune og en ny sagsbehandler sket uden særlige bekymringer. I enkelte tilfælde fortæller borgerne, at forløbet med at få en ny handlekommune har været en mindre positiv oplevelse. Det skyldes især situationer, hvor borgeren har været i tvivl om, hvilken handlekommune den pågældende borger hørte til.

En borger fortæller, at den oprindelige opholdskommune ikke gav hende besked om, at hun havde fået en ny handlekommune:

“Kommunen glemte at give mig besked om, at jeg havde fået en ny handlekommune! Det synes jeg, at de skulle have givet mig besked om! Jeg fandt ud af det, da jeg pludselig ikke kunne køre i min kørestol, så derfor ringede jeg til mit kørestolsfirma – som jeg plejer – og siger til dem, at jeg har nogle problemer med min kørestol, og at jeg her fra institutionen har fået at vide, at jeg bare kan ringe. Og så siger firmaet, at jeg skal ringe til en anden kommune. Jeg mener, at det er min aktuelle opholdskommune, som jeg skal ringe til, men kommunen fortæller mig, at jeg skal ringe til min oprindelige opholdskommune. Det der frustrerede mig mest var, at den oprindelige opholdskommune ikke havde sendt et brev om, at der var sket en ændring i forhold til hvem jeg skulle kontakte, når der var problemer med min kørestol! Jeg tænkte bagefter, hvad har jeg gjort forkert? Jeg har jo kun gjort det, som jeg har fået besked på, og som jeg altid plejer at gøre” (Mette, fysisk handicappet, 32 år).

For en anden borger har de ændrede handlekommuneregler betydet, at han pludselig stod i en situation, hvor han ikke længere vidste, hvem der var sagsbehandler for ham. Borgeren havde også svært ved at forstå brevet fra den nye handlekommune:

"På et tidspunkt sagde jeg mit job op, og det var så der, at jeg opdagede, at der ikke var nogen, som vidste hvem min sagsbehandler var. Om det var den ene, den anden eller den tredje kommune. Jeg ringede til min sagsbehandler for at fortælle, at jeg havde sagt op, men hun fortalte mig så, at jeg ikke længere hørte til i kommunen. Jeg vidste heller ikke, hvilken kommune jeg hørte til. Det var meget mærkeligt" (Ole, mentalt udviklingshæmmet, 29 år).

8.2 Dialogen og samarbejdet med sagsbehandleren fra den nye handlekommune

8.2.1 Overvejelser om ændringer i ydelserne

Alle de interviewede borgere giver udtryk for, at de inden mødet med den nye handlekommune, var bekymrede for, at handlekommunen ville ændre i hjælpen. Det gælder både ændringer i forhold til borgerens ophold i botilbuddet og i forhold til de ydelser, som borgeren er visiteret til. En af borgerne fortæller:

"Det hele gik ret hurtigt. Først hørte jeg om lovændringen, og så skulle jeg mødes med sagsbehandleren kort tid efter. Det gik jeg en del og spekulerede over. Altså hvad kunne der ske? Og hvad betød det lige for mig? Jeg har ikke en psykiatrisk diagnose, men tourettes syndrom og ADHD, så det kunne jo godt være, at sagsbehandleren vurderede, at jeg ikke passede ind her i botilbuddet. Eller at det var for dyrt eller noget andet. Jeg ved det ikke! Men det er jo gået godt alligevel" (Torben, psykisk syg, 33 år).

En anden borger fortæller, at han var bekymret for, at skulle forlade botilbuddet før, at han var klar til det:

"Jeg har ikke oplevet noget pres fra den nye kommune, men tanken strejfede mig da, om sagsbehandleren kunne finde på, at smide mig ud af botilbuddet. Altså før jeg overhovedet var klar til det. Det var noget der slog mig på et tidspunkt, hvor jeg havde fået det bedre, men stadig ikke følte mig klar til at flytte ud. Der blev jeg faktisk nervøs" (Claus, psykisk syg, 29 år).

En af borgerne påpeger, at han fik valget om at beholde den aktuelle opholdskommune som handlekommune, fordi han netop kender kommunens serviceniveau:

"Jeg ved, at besparelserne i kommunen presser på. Men jeg har ikke oplevet, at der har været problemer med den nuværende betalingskommune. Jeg har altid fået det, som jeg bad om. Der har aldrig været modstand. Hvis jeg skulle skifte, så ville jeg ikke på forhånd kende til kvaliteten i ydelserne i den anden handlekommune. Det kan jo være, at de blev forringet" (Emil, fysisk handicappet, 32 år).

Alligevel var borgeren bekymret for, at forløbet med at vælge handlekommune kunne betyde, at han fik færre timer i forhold til ledsagerordningen:

"Noget andet er, at kommunen ikke altid tager hensyn til, hvad den enkelte beboer har behov for i forhold til ledsagerordningen. Det vil sige, at alle beboere bliver skåret over en kam uanset behov. Det har jeg oplevet før på en anden institution" (Emil, fysisk handicappet, 32 år).

At lære den nye sagsbehandler at kende

Flere af borgerne har gennem årene skiftet sagsbehandler. Enkelte af borgerne har således været bekymret for – igen – at få en ny sagsbehandler:

"Jeg må indrømme, at jeg selvfølgelig havde en del bekymringer i forhold til at få en ny sagsbehandler. Ville hun kunne forstå min situation og lytte til mig – ligesom den gamle sagsbehandler gjorde? Hele skiftet og om jeg nu blev smidt rundt i manegen. Det er vigtigt, at jeg har nogen, som jeg kan vende mine bekymringer og problemer med, for hvis det ikke sker, så hober de sig op, og så bliver jeg syg igen" (Claus, psykisk syg, 29 år).

"Den sagsbehandler jeg har nu, har jeg næsten kendt i fire år. Hende kender jeg rigtig godt. Den anden kommune har jeg ikke været i kontakt med siden 2002" (Berit, psykisk syg, 26 år).

8.2.2 Resultatet af mødet med den nye handlekommune

Ingen af de interviewede borgere har oplevet, at de nye handlekommuner har revisiteret dem til mindre hjælp som følge af mødet med sagsbehandleren. Der er heller ingen af borgerne, som fortæller, at den nye handlekommune har revisiteret dem til et andet botilbud, som de som udgangspunkt ikke selv var interesseret i.

Som følge af en række møder med den nye handlekommune, fortæller en af borgerne, at han skal flytte i egen bolig. For borgeren har det især været positivt, at sagsbehandleren har lyttet til hans ønsker:

"Den nye handlekommune har lyttet til mig og mine behov! Det er faktisk overraskende, hvor positivt det har været! Ikke fordi at jeg har dårlige oplevelser fra tidligere, men sagsbehandleren har bare lyttet til mig, og der har ikke været begrænsninger i forhold til, hvad jeg har brug for. Tværtimod! Når jeg er klar til det, så skal jeg også visiteres til et dagtilbud, så kommer jeg også lidt ud og får mulighed for at møde andre mennesker" (Torben, psykisk syg, 33 år).

Især to af de interviewede borgere nævner, at mødet med sagsbehandleren fra den nye handlekommune medførte en uvished om fremtiden i forhold til at blive boende i

botilbuddet. Begge borgere oplevede, at ventetiden i forhold til en endelig afklaring fra handlekommunens side var lang. I begge tilfælde fik borgeren mulighed for at blive boende i botilbuddet:

"Jeg sagde, at de skulle smide mig ud! Altså bære mig ud, hvis det skulle være" (Ole, mentalt udviklingshæmmet, 29 år).

"Sagsbehandleren kom på besøg her og sagde, at kommunen gerne ville have mig hjem. Det blev jeg ked af at høre, for jeg havde jo boet her i kommunen i mange år. Sagsbehandleren sagde så, at det nok ikke blev her og nu. Men jeg skulle bare være indstillet på at flytte tilbage til kommunen og ind i et andet botilbud, fordi kommunen ikke længere var interesseret i, at jeg skulle blive boende her – også fordi det var alt for dyrt. Det gik jeg og tænkte på rigtig længe. Det var som om, jeg var stavnsbundet af én kommune, og jeg ikke selv måtte vælge, hvilken kommune jeg ville bo i. Jeg blev både ked af det og irriteret over. Også fordi jeg ikke har nogen kontakter i den anden kommune. Jeg forstod udmærket, hvad det handlede om, men det var som om at få en dødsdom – altså nu skal du hjem, eller så får du dødsstødet" (Karsten, hjemløs, 57 år).

"Der gik nok syv måneder før der kom en slags afklaring. Det blev jeg glad for at høre. Altså at jeg fik lov til at blive" (Karsten, hjemløs, 57 år).

9 De pårørendes perspektiv på de ændrede handlekommuneregler

Resumé

Interviewene med de seks pårørende har taget udgangspunkt i følgende tre overordnede fokusområder:

- Den pårørendes kendskab til de ændrede handlekommuneregler
- Forløbet med at være pårørende til en borger, som har fået ny handlekommune
- Den pårørendes oplevelse af, at handlekommunen har ændret i ydelserne til borgeren

De tre fokusområder har givet anledning til følgende resultater, som afspejler de pårørendes opfattelser af og erfaringer med de ændrede handlekommuneregler på tværs af de interviewede pårørende.

Fem af de interviewede personer er pårørende til interviewede beboere i botilbud i evalueringen. Tre af interviewene er gennemført med pårørende til personer med en psykisk lidelse, og to af interviewene er gennemført med pårørende til personer med et fysisk handicap. I ét tilfælde er der medtaget et interview med en hjemmevejleder, som udgør den nærmeste relation for en borger, som er mentalt udviklingshæmmet.

Resultaterne af interviewene med de pårørende skal ses i sammenhæng med interviewene med borgerne i botilbuddene i forrige kapitel. De pårørende giver således udtryk for, at de havde tilsvarende bekymringer som borgerne i forhold til overgangen til de nye handlekommuner. Som borgerne ligeledes giver udtryk for, så relaterer de pårørendes bekymringer sig hovedsageligt til om, hvorvidt de nye handlekommuner ville ændre i ydelserne til borgerne.

De pårørendes bekymringer skal ses i lyset af, at de som pårørende til borgere som enten er handicappede eller har en psykisk lidelse gennem en årrække har oplevet ændringer i relation til ydelser til borgerne. For de pårørende drejer det sig først og fremmest om, at borgerne får den tilstrækkelige støtte, så de kan klare sig selv og så vidt muligt oplever en såkaldt normal hverdag. I denne sammenhæng fremhæver så godt som alle de interviewede pårørende, at de selv i væsentlig grad støtter borgerne.

9.1 De pårørendes opfattelse af de ændrede regler

De pårørende er typisk blevet opmærksomme på de ændrede handlekommuneregler ved at tale med den borger, som de er pårørende til. De pårørende fortæller, at borgeren er

blevet kontaktet af den nye handlekommune i forbindelse med et opfølgingsmøde på borgerens handleplan. I enkelte tilfælde har de pårørende også drøftet kontakten fra den nye handlekommune med borgerens kontaktperson i botilbuddet.

Ingen af de pårørende giver således udtryk for, at de havde gjort sig overvejelser om betydningen af de ændrede handlekommuneregler, før at den nye handlekommune kontaktede borgeren.

En pårørende fortæller, at han synes, at de ændrede regler umiddelbart giver god mening:

”Som kommune kan man ikke bare nøjes med at betale en masse regninger uden at vide, hvad pengene går til. Jeg vil jo også vide, hvad mine penge går til. På den måde giver det god mening, at det er sagsbehandleren fra betalingskommunen, som Torben skal have hjælp af fremover” (Christian, far til psykisk syg).

En anden pårørende giver udtryk for, at det som udgangspunkt ikke handler om, hvilken handlekommune borgeren har, men at borgeren får den nødvendige hjælp fra kommunen:

”Det med handlekommunen – altså om det er den ene eller den anden – det er noget, der pludselig er kommet – sådan lidt nåh! Det er Claus, som har sagt, at nu er han overdraget til en anden handlekommune. Det er ikke noget, som jeg fornemmer, at Claus oplever som noget negativt. Bare det går i den rigtige retning for Claus, så er det fint med mig” (Ulrik, far til psykisk syg).

9.1.1 Overgangen til de nye handlekommuner

Det er forskelligt, hvordan de pårørende har oplevet overgangen for borgerne til den nye handlekommune. I et tilfælde understreger en pårørende, at det var positivt, at den nye handlekommune lagde op til en forholdsvis hurtig afklaring af, hvilken handlekommune borgeren selv ønskede at høre til:

”Jeg synes, at det er stort af kommunen, at de har spurgt Emil, hvilken kommune han kunne tænke sig at have som handlekommune. At han er blevet lyttet til – også selvom det foregik pr. brev” (Kirsten, mor til fysisk handicappet).

”Emil fik lov at vælge mellem den aktuelle opholdskommune som handlekommune og den oprindelige opholdskommune som betalingskommune – også så valgt han at beholde den aktuelle opholdskommune som handlekommune, så der er ikke noget, der er blevet ændret. De spurgte, hvad Emil helst ville, og det kunne han beslutte inden for 14 dage. I brevet rådede betalingskommunen Emil til, at beholde den aktuelle opholdskommune som handlekommune, fordi han havde været her i kommunen så mange år” (Kirsten, mor til fysisk handicappet).

En hjemmevejleder, som udgør den nærmeste relation til en borger, understreger at samarbejdet med den nye handlekommune i dag fungerer godt. Men overgangen i forhold til at skifte handlekommune har været bekymrende for borgeren. Det skyldes, at der opstod tvivl om borgerens tilhørsforhold i forhold til handlekommune. Det betød, at borgeren måtte vente forholdsvis længe på en endelig afklaring:

”Ja, Ole ringer så rundt og får fat i en sagsbehandler i en anden kommune – faktisk en tidligere sagsbehandler. Hun fortæller, at hun er Oles sagsbehandler. Så går der nogle timer, og sagsbehandleren ringer tilbage og fortæller, at Ole alligevel ikke hører til i kommunen, men i en helt anden kommune. Jeg ringer så til den anden kommune, men de kan ikke oplyse, hvem der er Oles sagsbehandler – det ved de ikke. Jeg skriver så en mail til en sagsbehandler, som jeg kender her i kommunen og beder ham om at hjælpe mig. Han skriver så tilbage – ret vredt – kan jeg høre på ordlyden, at Ole hører til i den første kommune, som vi kontaktede. Sagsbehandleren skriver også, at han har taget kontakt til de to andre sagsbehandlere for at finde en løsning på problemet, og at det ikke er i orden, at de to sagsbehandlere kører rundt i manegen med Ole og mig. Så kommer der endelig en mail fra den første kommune, som skriver, at Ole selvfølgelig ikke skal lide under, at kommunerne ikke kan finde ud af, hvor Ole hører til” (Hjemmevejleder til mentalt udviklingshæmmet).

En anden pårørende fortæller tilsvarende, at samarbejdet med den nye handlekommune i dag fungerer tilfredsstillende. Men ifølge den pårørende indebærer overgangen for borgeren til den nye handlekommune en række bekymringer for både borgeren og den pårørende. Den pårørende fortæller, at den nye handlekommune for det første glemte at informere borgeren om, at hun var overgået til en ny handlekommune. For det andet havde den nye handlekommune – ifølge den pårørende – ikke tænkt overtagelsen af handlekompetencen tilstrækkeligt igennem. For eksempel i forhold til at borgeren sidder i kørestol. Det betød, at borgeren blev henvist af den tidligere handlekommune til den nye handlekommune i forbindelse med, at kørestolen skulle til reparation:

”Jeg kontaktede den nye handlekommune flere gange og fik så endelig fat i en person fra kommunens hjælpemiddelafdeling. Hvad nu hvis kørestolen går i stykker en fredag eftermiddag – skal Mette så ligge i sengen hele weekenden? Det havde de ikke overvejet. Så sagde jeg til dem – hør her venner - enten må I give os et telefonnummer, som vi kan ringe på – også i weekenden – eller så må I oplyse til botilbuddet, at der er et minimumsbeløb, som der kan disponeres over ud over normal tid – altså i weekenden. Men det er jo kommunens opgave at tænke det igennem. Det er utilfredsstillende” (Poul, far til fysisk handicappet).

9.1.2 Overvejelser om ydelser til borgerne

Det er især de pårørende til psykisk syge personer i botilbud, som giver udtryk for bekymringer om, hvorvidt den hjælp, som de nye handlekommuner har visiteret

borgeren til, er tilstrækkelig. I alle tre tilfælde handler det om, at de pårørende er bekymret for, om borgeren er parat til at klare sig selv i egen bolig.

En pårørende fortæller eksempelvis, at han er bekymret for den beslutning, som borgeren har truffet sammen med sagsbehandleren fra den nye handlekommune om at flytte i egen bolig med to timers hjemmevejledning om ugen:

"Det kan jo være, at det kan knække ham igen. Det er også noget, som han selv har spekuleret over. Jeg ved, at Claus har været nede over det. Måske skulle man have fundet et fleksjob til ham, og prøve det af inden han flytter ud af botilbuddet. Eventuelt nogle måneder. Så er han lidt mere trænet i at klare sig selv" (Ulrik, far til psykisk syg søn).

En anden pårørende giver udtryk for samme bekymring i forhold til, om borgeren kan klare sig selv i egen bolig efter et årelangt ophold i et botilbud:

"I dag kan han jo nærmest trykke på en knap, og så kommer der nogen og hjælper ham. Når han er hjemme, så siger han; mor kommer du ikke lige og hjælper med vasketøjet – det er også noget, han plejer at sige til kontaktpersonen i botilbuddet. Han kan ikke overskue det, og det har jo noget med hans sygdom at gøre. Pludselig er der noget, der skal ordnes! Og vi står der jo ikke for at hjælpe ham" (Christian, far til psykisk syg).

De pårørendes overvejelser om borgernes fremtid og behov for hjælp

De pårørende giver udtryk for, at deres bekymringer som udgangspunkt ikke relaterer sig direkte til omstændighederne omkring de ændrede handlekommuneregler og som følge heraf, at de nye handlekommuner sammen med borgeren har ændret i ydelserne. For eksempel at borgeren sammen med den nye handlekommune besluttede, at borgeren på sigt skulle flytte i egen bolig efter et ophold i et botilbud.

Ifølge de pårørende skal deres bekymringer ses i relation til, at de pårørende selv oplever en personlig forpligtelse i forhold til at sikre, at borgerne klarer sig godt i hverdagen – uanset hvilken handlekommune borgerne befinder sig i. At være pårørende til en borger, som enten er handicappet eller har en psykisk lidelse, er således – fremhæver de pårørende – en livslang forpligtelse, som de pårørende ikke blot kan overgive til andre. For de pårørende drejer det sig først og fremmest om, at borgerne kan klare sig selv i hverdagen. Dette aspekt relaterer sig også til – ifølge de pårørende – at borgerne gennem flere år har opholdt sig på forskellige botilbud med tilknyttede ydelser.

De pårørende fortæller således, at de ændrede handlekommuneregler hovedsageligt har medført bekymringer i relation til overvejelser om, hvad der skal ske med borgerne i fremtiden med hensyn til, at den nye handlekommune kan ændre i ydelserne til borgerne:

"For os som pårørende har det været en tryghed, at han var her i botilbuddet, og at der var nogen, der kunne tage sig af ham. Så fik vi også lidt mere overskud, og vi kunne leve lidt mere almindeligt" (Ulrik, far til psykisk syg).

"Vi vil ikke kunne holde det ud igen – alt det som vi oplevede før, Torben flyttede i botilbuddet. Den gang stod vi meget alene og skulle samle Torben op. Torben har også fortalt, at hvis vi ikke var der den gang, så ville han nok ikke være her i dag. Vi kan bare ikke helt give slip, og sådan er det. Men vi har jo også vores eget liv" (Christian, far til psykisk syg).

"Vi gør vores bedste i forhold til at gøre Mette så selvhjulpen som overhovedet muligt. Vi ved jo godt at en skønne dag, så er hverken mor eller far her længere. Hvad skal der så ske? Derfor skal Mette kunne klare sig selv – det prøver vi hele tiden at arbejde med" (Poul, far til fysisk handicappet).

10 Interesseorganisationernes perspektiv – halvandet år efter lovændringen

Resumé

Det fremgår af høringssvarene til lovændringen fra henholdsvis Danske Handicaporganisationer (DH) og De hjemløses landsorganisation (SAND), at de fandt lovændringen bekymrende. Begge organisationer var således af den opfattelse, at lovændringen prioriterer kommunernes økonomi og styring frem for borgernes demokratiske medindflydelse. Halvandet år efter lovens ikrafttræden er bekymringerne ikke blevet mindre. De to interesseorganisationer har således en opfattelse af, at kommunerne spekulerer i hjælpen til borgerne på bekostning af borgernes medindflydelse.

10.1 Danske Handicaporganisationers overvejelser forud for lovændringen

Danske Handicaporganisationer var en af de interesseorganisationer, som i et høringssvar sendt til ministeren forud for lovændringen, tog afstand til lovforslaget, og samtidig gav udtryk for en række bekymringer.

DH's største bekymring var hensynet til borgernes retssikkerhed og udsigten til, at den oprindelige opholdskommune skulle overtage handlekompetencen i forhold til borgere, som ikke nødvendigvis havde en tæt tilknytning til kommunen. DH mente ikke, at det ville give en bedre styring at lade en fjern og fortidig kommune træffe alle beslutninger indenfor et afgrænset lovområde.

Desuden satte DH i deres høringssvar blandt andet spørgsmålstejn ved, hvorvidt det overhovedet kan påvises, at løsningerne er dyrere, når det ikke er den samme kommune, der har henholdsvis betalings- og handlekompetencen. Samtidig satte DH spørgsmålstejn ved, om det var muligt at opnå en styringsmæssig effekt på den fremtidige udgiftsudvikling med dette lovforslag.

Danske Handicaporganisationer – kort fortalt

DH er en paraplyorganisation ejet af 32 handicaporganisationer. DH har 97 afdelinger fordelt i kommunerne.

DH varetager fælles interesser for landsdækkende medlemsorganisationer, der arbejder for at forebygge, eliminere, begrænse eller afhjælpe følgerne ved medfødt eller tilstødt langvarig fysisk, psykisk, intellektuel, kognitiv eller sensorisk funktionsnedsættelse.

DH arbejder for retten til lige muligheder i et inkluderende samfund, hvor personer med handicap på lige fod med alle andre medborgere har retten til fuld og lige deltagelse i samfundslivet.

Kilde: www.handicap.dk

10.1.1 Interviewet med Danske Handicaporganisationer

Borgernes demokratiske medindflydelse

I interviewet med DH deltog også repræsentanter fra henholdsvis Landsforeningen LEV (Interesseorganisationen for mennesker med udviklingshæmning og deres pårørende), Muskelsvindsfonden og Danske Handicap Forbund (DHF).

Ifølge alle deltagerne i interviewet er bekymringerne forud for lovændringen blevet indfriet. Interviewpersonerne fremhæver, at lovændringen sætter spørgsmålstegn ved borgernes demokratiske medindflydelse. Ifølge interviewpersonerne drejer det sig om borgere, som ikke længere har en tilknytning til den oprindelige opholdskommune, fordi de gennem flere år har opholdt sig i en anden kommune:

”Vi finder det fortsat meget bekymrende, at man i Folketinget vedtager en lov med det primære formål at forbedre kommunernes muligheder for at styre økonomien. Vi kan konstatere, at det er lykkedes kommunerne at spare rigtig mange penge, men det er sket på bekostning af borgerens medindflydelse. Borgerne bestemmer ikke længere selv, hvor de ønsker at være borgere og have sin demokratiske medindflydelse” (Konsulent, LEV).

Landsformanden i DHF oplevede det som krænkende, da hun modtog et brev fra den oprindelige opholdskommune, hvor der stod, at kommunen efter 34 år havde besluttet at overtage handlekompetencen:

”Jeg får ikke længere vurderet min sag i den kommune, som jeg har stemmeret i. Hvor jeg engagerer mig politisk og socialt, og hvor sagsbehandlerne kender mig. Jeg har ikke

længere indflydelse på serviceniveauet i den kommune, som træffer afgørelser i mine sager. Jeg føler mig for at sige det lige ud – som en andenrangsborger. Og jeg er kun en ud af mange” (Landsformand, DHF).

Landsformanden i DHF fremhæver ligeledes uenigheder mellem kommunerne om handlekompetencen som følge af de ændrede handlekommuneregler:

”De fleste borgere i eget hjem er blevet hjemtaget, men afgørelserne kom først i julen 2011. Årsagen var kommunerne, der lå og ankede mod hinanden – altså skændtes om, hvem der var handlekommune/betalingskommune. Min sag lå et helt år i ankesystemet, før kommunerne fandt ud af, hvor jeg hørte til” (Landsformand, DHF).

”Da afgørelserne faldt, var mange borgere usikre på, om det nu var endeligt, eller om de kunne anke afgørelserne, men det kan vi ikke. Folk var både vrede og kede af det, for det berører meget folks retsfølelse” (Landsformand, DHF).

Også efter DH's opfattelse medvirker lovændringen til at undergrave borgernes demokratiske medindflydelse, idet serviceniveauerne vedtages af lokale politikere i de nye handlekommuner. Borgere med bopæl i andre kommuner har således ikke indflydelse på serviceniveauerne:

”Ændringen betyder, at man får fastlagt sit serviceniveau af lokale politikere, som man ikke har nogen demokratisk medindflydelse på. Det er et fundamentalt problem. Vi er ret forbløffede over, at Folketinget valgte at vedtage en lovændring af den karakter og med så fundamentale rettighedsmæssige konsekvenser” (Konsulent, LEV).

Indberetninger om magtanvendelse

I dag skal botilbuddene som en konsekvens af lovændringen sende indberetninger om magtanvendelse til borgerens aktuelle opholdskommune, som derefter skal orientere den kommune, som har handlekompetencen.

DH finder at der er en risiko for, at den pågældende handlekommune ikke længere får et samlet overblik over omfanget af magtanvendelser hverken i forhold til den enkelte borger eller det pågældende botilbud samlet set. DH finder dette bekymrende.

Ifølge DH relaterer denne risiko sig til, at det nu er borgerens aktuelle opholdskommune, der er ansvarlig for at videregive indberetninger om magtanvendelse til borgerens handlekommune:

”For det første har handlekommunen kun viden om magtanvendelse i forhold til netop deres borgere – dermed mangler handlekommunen et samlet billede af magtanvendelse i borgerens botilbud. Det er en svaghed i forhold til grundlaget for det personrelaterede tilsyn med borgeren, som handlekommunen skal føre. For det andet er det bekymrende,

hvis der sker nogle svigt, fordi indberetningerne skal gå til flere kommuner. Husker den aktuelle opholdskommunen nu også hver gang at videregive indberetningerne til handlekommunen, som jo er den kommune, der har den personrelaterede tilsynsforpligtelse?”(Konsulent, LEV).

Flytning af borgerne tilbage til handlekommunen

Interviewpersonerne deler ligeledes en bekymring om, at de nye handlekommuner fysisk flytter borgerne tilbage til kommunen:

”Kommunerne hjemtager deres borgere rent fysisk. Det medfører tomme pladser i botilbuddene, som fyldes op med borgere, som kommunen selv har handlekompetencen overfor, og som dernæst også bliver hjemtaget. Det sker, selvom kommunerne ifølge reglerne ikke kan hjemtage borgeren uden borgerens samtykke, men her er jo ofte tale om svage borgere, som nemt lader sig overtale, selvom løsningen ikke nødvendigvis er til deres fordel” (Konsulent, LEV).

Øvrige overvejelser om kommunernes hjemtagelse af handlekompetencen

Ifølge DH kan det være forbundet med utryghed for borgeren, at den oprindelige opholdskommune har hjemtaget handlekompetencen. Især hvis der er tale om stor geografisk afstand mellem den pågældende borger og den nye handlekommune:

”Nu er hun i kløerne på en kommune, som intet aner om hende. Det giver utryghed. Det er rigtig svært, når borgeren og handlekommunen ikke kender hinanden – og aldrig kommer til det” (Udviklingschef, Muskelsvindfonden).

DH nævner eksempler på, at der inden for samme familie i dag kan forekomme flere handlekommuner. Det skyldes ifølge DH, at handlekommunerne i visse tilfælde har hjemtaget handlekompetencen for borgerne uden at vurdere de konkrete omstændigheder:

”Det kan eksempelvis være en ung mand med muskelsvind, der flytter fra X-kommune til Y-kommune. X-kommune hjemtager ham, men i mellemtiden har han fået et barn, som også har muskelsvind. Dette barn er fortsat borger i Y-kommune. Inden for samme familie oplever vi således flere handlekommuner” (Udviklingschef, Muskelsvindfonden).

”Et par der er flyttet sammen i X-kommune har nu fået to handlekommuner. Tidligere har X-kommune aldrig sondret mellem hjælpen til parret, men for eksempel delt regningen på en fælles handicapbil og sendt regningen til de to betalingskommuner. Nu er der to handlekommuner, der blandt andet skal samarbejde om en handicapbil og om fælles hjælp i hjemmet. Der er ingen helhedsbetragtning her. Det er gået værre, end vi havde frygtet med lovændringen” (Udviklingschef, Muskelsvindfonden).

10.1.2 Løsningsforslag ifølge Danske Handicaporganisationer

DH opstiller et løsningsforslag som har til formål at foregribe kommunernes spekulationer i relation til at justere i ydelserne til borgerne. Forslaget handler om at indføre en ny finansieringsmodel på det specialiserede socialområde.

Indførelse af en ny finansieringsmodel på det specialiserede socialområde

Ifølge DH er det nødvendigt med en ny model for finansiering af botilbuddene. En model der betyder, at kommunernes budgetter ikke væltes over ende af en eller enkelte dyre sager. En model der skal sikre, at der fokuseres mindre på økonomi og mere på at finde frem til den rigtige indsats over for borgerne.

En del af modellen kan være at indføre en mere solidarisk betalingsordning kommunerne imellem. Samlet set skal modellen foregribe at kommunerne på grund af ressourcemæssige overvejelser visiterer borgerne til ydelser, som ikke svarer til borgernes reelle behov.

Kilde: Interview med Danske Handicaporganisationer.

10.2 Overvejelser forud for lovændringen ifølge de hjemløses landsorganisation - SAND

I høringsvaret på lovforslaget tilkendegav SAND, at hensynet til borgernes retssikkerhed set med organisationens øjne med lovændringen blev tilsidesat af økonomiske og styringsmæssige hensyn.

SAND's væsentligste bekymringer for lovændringen relaterer sig til, at de hjemløse udgør en mobil samfundsgruppe, som ofte ikke har en tæt tilknytning til en bestemt kommune. I denne sammenhæng fremhæver SAND betydningen af selvmøderprincippet på hjemløseområdet. Det vil sige, at de hjemløse fortsat kan henvende sig til et botilbud uden nødvendigvis at blive visiteret af en kommune.

De hjemløses Landsorganisation – SAND – kort fortalt

SAND er en brugerorganisation for nuværende og tidligere hjemløse. Der er i alt 10 SAND-udvalg fordelt rundt i landet.

SAND arbejder dels for at ændre borgeres situation som hjemløse, dels for at forbedre forholdene for borgere, som lever som hjemløse.

Udvalgene i SAND arbejder lokalt og regionalt med forskellige hjemløseproblematikker. SAND giver blandt andet støtte til at oprette såkaldte brugerstyrede råd, som kan rådgive og vejlede hjemløse og andre relevante parter, herunder blandt andet kommunerne.

Kilde: www.sandudvalg.dk

10.3 Interviewet med SAND

Halvandet år efter lovændringen peger SAND på de samme forhold og ikke mindst betydningen af selvmøderprincippet. Organisationen er således fortsat bekymret for virkningen af lovændringen. Ifølge SAND relaterer bekymringerne sig til, at de hjemløse som en udsat samfundsgruppe er kendetegnet ved flere komplekse problemstillinger:

”Gruppen af hjemløse er meget mobil. Ofte er det rastløse borgere med mange sociale og misbrugsproblemer, og som gennem deres tilværelse har været udsat for en række svigt. Netop derfor oplever vi, at mange hjemløse rejser meget rundt og opsøger de botilbud, hvor de før har mødt tillid” (Udviklingskonsulent, SAND).

SAND understreger, at selvmøderprincippet er altafgørende på hjemløseområdet i forhold til at sikre, at de hjemløse får den nødvendige støtte – vel at mærke, når de hjemløse selv giver udtryk for behov for støtte:

”Det er specielt de borgere, som har levet mange år på gaden, og som ikke har noget netværk, som har gavn har stor gavn af selvmøderprincippet. For dem er det vigtigt, at de kan opsøge hjælp, når problemerne opstår akut. At de kan henvende sig der, hvor de føler sig trygge. Husk på, at det er borgere, som har oplevet mange svigt i livet” (Udviklingskonsulent, SAND).

Som følge af lovændringen er SAND bekymret for, at kommunerne vil lægge pres på selvmøderprincippet:

”Kommunernes overtagelse af handlekompetencen har forstærket kommunernes økonomiske fokus. Resultatet er, at kommunerne selv opretter tilbud, alt imens de fraskriver sig refusionsforpligtelsen på de borgere, der bor i botilbud i andre kommuner.

Det er således samtidig et opgør med selvmøderprincippet, idet borgere reelt oplever at blive afvist i døren, fordi handlekommunen ikke længere vil betale” (Sekretariatsleder, SAND).

”Det er vores opfattelse, at selvmøderprincippet i praksis er afskaffet om fem år. Folk bliver afvist i døren, og de kommer ikke længere over kommunegrænsen. Det er en tilsigtet virkning! For de hjemløse betyder det, at de specialiserede botilbud forsvinder. Hvis de hjemløse endelig har taget sig sammen til at opsøge hjælp, men bliver mødt af en lukket dør, så går de tilbage på gaden” (Udviklingskonsulent, SAND).

SAND er ligeledes bekymret for, at kommunerne justerer i ydelserne til de hjemløse med henblik på at begrænse udgifterne til botilbud for hjemløse:

”Lovændringen handler jo om at spare penge. Kommunerne handler ikke i forhold til borgerens komplekse problemer. I stedet for tilbyder kommunerne de hjemløse eksempelvis en lejlighed. På den måde kan de spare rigtig mange penge, og det er i høj grad et udtryk for serviceforringelser” (Sekretariatsleder, SAND).

Ifølge SAND forsøger kommunerne i visse tilfælde at begrænse de hjemløses mobilitet:

”I det konkrete tilfælde er der tale om en borger fra X-købing, som i tre måneder har boet i et botilbud i Y-købing. På et tidspunkt flytter han til Sjælland, men en uge senere er han tilbage i Y-købing. I mellemtiden har X-købing Kommune besluttet, at de ikke længere vil betale for hans ophold i Y-købing. I stedet tilbyder de ham en plads på et herberg i X-købing, som de hævder, er det bedste for ham - i hvert fald det billigste for kommunen. Med hensyn til hans misbrug og aktivering, skal han henvende sig på kommunens misbrugscenter og jobcenter. Kommunerne har clearet aftalen indbyrdes, og forstanderen i botilbuddet lukker ham ikke ind, men henviser ham til X-købing Kommune. Manden har ingen relation til X-købing, og vil ikke tilbage. Nu ved vi ikke, hvor han er – formentlig på gaden” (Udviklingskonsulent, SAND).

Lovgrundlaget for boformer efter servicelovens § 110 boformer, herunder selvmøderprincippet (LBK nr. 904 af 18/08/2011)

§ 110. Kommunalbestyrelsen skal tilbyde midlertidigt ophold i boformer til personer med særlige sociale problemer, som ikke har eller ikke kan opholde sig i egen bolig, og som har behov for botilbud og for tilbud om aktiverende støtte, omsorg og efterfølgende hjælp.

Stk. 2. Optagelse i boformer efter stk. 1 kan ske ved egen henvendelse eller ved henvisning fra offentlige myndigheder.

Stk. 3. Lederen træffer afgørelse om optagelse.

Social- og Integrationsministeriets vejledning om botilbud m.v. til voksne

Optagelse i en boform efter servicelovens § 110 kan ske ved direkte personlig henvendelse – det såkaldte selvmøderprincip – eller ved henvisning fra offentlige myndigheder eller forvaltningsgrene, herunder også andre tilsvarende boformer, selvom de ligger uden for kommunens eller regionens geografiske område.

Henvisning bør i så fald ske efter forudgående kontakt til boformen. Kommer anmodningen om optagelse i boformen fra en kommune i forbindelse med en borgers ansøgning om midlertidigt husly efter § 80, bemærkes det, at denne mulighed bør anvendes som en absolut nødløsning for en kortere periode, og der bør hurtigst muligt tilbydes anden form for indkvartering.

Det er generelt en forudsætning, at andre hjælpemuligheder skal være udtømt forud for et egentligt ophold i en boform. Det er under alle omstændigheder lederen af boformen, der beslutter, om optagelse kan finde sted.

Kilde: Uddrag af Vejledning om botilbud mv. til voksne efter reglerne i almenboligloven, serviceloven og friplejeboligloven, (Vejledning nr. 4 til serviceloven), VEJ nr. 14 af 15/02/2011

10.3.1 Løsningsforslag ifølge SAND

SAND foreslår, at kommunerne i højere grad anvender delegationsaftaler på hjemløseområdet. Det kan ifølge SAND mindske, at kommunerne lægger pres på selvmøderprincippet.

Anvendelse af delegationsaftaler kan understøtte selvmøderprincippet

SAND efterlyser en præcisering af loven, så det tydeligere fremgår, at selvmøderprincippet er gældende for kommunerne på hjemløseområdet. SAND opfordrer også handlekommunerne til at anvende delegationsaftaler på hjemløseområdet. Delegationsaftalerne kan blandt andet foregribe, at de hjemløse oplever, at det er en kommune som varetager sagsbehandlingen, som – ifølge SAND – ikke har et tilstrækkeligt kendskab til den pågældende borger.

Kilde: Interview med SAND.

Bilag 1 Baggrund og metode

1.1 Baggrund

Folketinget vedtog i maj 2010 lovforslag L 169, en ændring af retssikkerhedslovens regler om handlekommune for så vidt angår ydelser efter serviceloven.

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

De nye regler indebærer, at når en borgers kommune eller en anden offentlig myndighed har medvirket til, at borgeren får ophold i et socialt botilbud m.v. i en anden kommune end den hidtidige, forbliver den oprindelige kommune handlekommune for borgeren i relation til ydelser efter serviceloven. Den oprindelige kommune bevarer altså pligten til at træffe afgørelser om og levere hjælp efter serviceloven.

Formålet med lovændringen var at give kommunerne bedre mulighed for at styre økonomien på det specialiserede socialområde.

Ændringen, der trådte i kraft den 1. august 2010, gælder både for personer, der på dette tidspunkt eller senere får ophold i et botilbud i en anden kommune som anført (nye sager), og – fra 1. januar 2011 – for personer, der på et tidligere tidspunkt har fået ophold i en anden kommune efter medvirken som beskrevet (eksisterende sager). For sidstnævnte kunne kommunerne dog inden 1. oktober 2010 i de enkelte sager træffe afgørelse om ikke at overtage handlepligten.

1.2 Metode

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

Sager omfattet af evalueringen

I evalueringens spørgeskemadel indgår både "nye" sager og "eksisterende" sager. I interviewene indgår "eksisterende" sager i form af borgerrelaterede cases.

Nye sager vedrører afgørelser truffet efter den 1. august 2010. Lovændringen indebærer, at borgerens oprindelige opholdskommune forbliver såvel handlekommune som betalingskommune for ydelser efter serviceloven, når borgeren flytter efter lovens ikrafttræden.

Eksisterende sager vedrører afgørelser truffet inden den 1. august 2010. Lovændringen indebærer, at borgerens oprindelige opholdskommune – der tidligere alene var betalingskommune – bliver såvel handlekommune som betalingskommune for ydelser efter serviceloven med virkning fra den 1. januar 2011.

I de eksisterende sager, hvor handleforpligtelsen er afgivet, kunne den oprindelige opholdskommune dog i perioden 1. august – 30. september 2010 beslutte *ikke* at blive handlekommune. Hvis den oprindelige opholdskommune ikke i den enkelte sag konkret har truffet afgørelse om at frasige sig handlekommuneforpligtelsen, er handleforpligtelsen automatisk overtaget den 1. januar 2011. En beslutning om at frasige sig handlekommuneforpligtelsen er endelig, og kan altså ikke ændres på et senere tidspunkt.

Ankestyrelsen har inddraget eksisterende sager i evalueringen, hvor borgere har modtaget hjælp før den 1. august 2010 og siden hen oplevet, at visitationskompetencen er flyttet fra den aktuelle opholdskommune tilbage til den oprindelige opholdskommune, for også at tegne et før og efter billede af betydningen af lovændringen.

1.2.2 Evalueringens kvantitative del

Den kvantitative del er udformet som et landsdækkende spørgeskema til samtlige af landets kommuner.

Spørgeskemaets fokusområder

Evalueringens kvantitative del omhandler tre overordnede fokusområder:

1. Antal sager:

- Kommunens samlede antal borgere i botilbud
- Sager oprettet før den 1. august 2010 (eksisterende sager)
- Sager oprettet efter den 1. august 2010 (nye sager)

2. Administrative konsekvenser:

- Retningslinjer og serviceniveauer
- Forhold i botilbud
- Klager og uklarheder

3. Økonomistyring

Der henvises i øvrigt til bilag 3.

1.2.3 Evalueringens kvalitative del

Omfang og afgrænsning af den kvalitative del

Efter aftale med Social- og Integrationsministeriet er evalueringens målgrupper i de kvalitative interview afgrænset til at omfatte personer med handicap og socialt udsatte borgere, der med kommunens eller anden offentlig myndigheds medvirken har fået ophold i botilbud i en anden kommune.

Der er gennemført 35 interview, som samlet set omfatter:

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

Interviewene er gennemført som enten fokusgruppeinterview eller individinterview blandt ledere og medarbejdere på forvaltnings- og sagsbehandlerniveau i ni kommuner; Helsingør; Frederiksberg, Roskilde, Middelfart, Vejle, Herning, Skive, Aarhus og Aalborg.

Der er gennemført interview med to botilbud i relation til hver af målgrupperne mentalt udviklingshæmmede, psykisk syge og hjemløse. Derudover er der gennemført interview med en centerleder, som udtaler sig på vegne af tre botilbud for fysisk handicappede. I dette interview deltog ligeledes en hjælpemiddelkoordinator for de tre botilbud for fysisk handicappede.

De interviewede botilbud ligger i Helsingør, Roskilde, Vejle og Aalborg kommuner.

I tilknytning til de interviewede botilbud er der gennemført interview med i ni beboere og seks pårørende. I ét tilfælde er der medtaget et interview med en hjemmevejleder, som udgør den nærmeste relation for en borger, som er mentalt udviklingshæmmet.

Endelig er der gennemført interview med interesseorganisationerne Danske Handicaporganisationer og de hjemløses landsorganisation SAND.

Formålet med at interviewe udvalgte kommuner, botilbud, beboere og pårørende samt interesseorganisationer har været, at tilvejebringe viden om og afdække virkningerne af de ændrede handlekommuneregler bredt.

Interviewenes forskellige fokusområder

Interviewene omfatter forskellige overordnede fokusområder i forhold til at afdække evalueringens fire perspektiver i den kvalitative del, herunder kommunernes perspektiv, botilbuddenes perspektiv, beboernes perspektiv, de pårørendes perspektiv og endelige interesseorganisationernes perspektiv.

1. Fokusområder i forbindelse med interview med udvalgte kommuner og botilbud:

- Revisitation
- Delegationsaftaler
- Aftaler og samarbejdsrelationer
- Differentierede serviceniveauer
- Opfølgning
- Økonomisk styring

2. Fokusområder i forbindelse med interview med borgere og pårørende:

- Kontakten til handle- og driftsherrekommuner
- Oplysning af borgerne om de ændrede handlekommuneregler
- Virkninger af de nye regler på borgernes hverdag i forhold til ydelser

3. Fokusområder i forbindelse med interview med interesseorganisationer:

- Fokusområderne under punkt 1 og 2 blev anvendt i forbindelse med interviewene med interesseorganisationerne. I disse interview er der således både blevet afdækket relevante fokusområder i relation til kommunerne, botilbud, beboere og pårørende. Derudover havde interesseorganisationerne mulighed for at fremhæve særlige perspektiver i relation til virkningerne af de ændrede handlekommuneregler.

Der henvises i øvrigt til bilag 4.

Pilotinterview og udvælgelse af kommuner samt interesseorganisationer

For at kvalificere evalueringens spørgeskema og de overordnede fokusområder i de anvendte interviewguides er der forud gennemført pilotinterview med fem kommuner, som i forskelligt omfang har overtaget handlekompetencen i eksisterende sager. Udvælgelsen af kommuner til pilotinterview er desuden sket på baggrund af kommunestørrelse og geografisk spredning.

Tilsvarende kriterier har gjort sig gældende i forhold til at udvælge fire kommuner med henblik på interview med henholdsvis botilbud, beboere og pårørende for at afdække evalueringens øvrige perspektiver.

Udvælgelsen af de interviewede interesseorganisationer skal ses i sammenhæng med afgrænsningen af målgrupperne i evalueringens kvalitative del.

Udvælgelse af botilbud til interview

Udvælgelsen af de interviewede botilbud er foregået ved at tage direkte kontakt til botilbuddene efter aftale med de pågældende interviewkommuner. Botilbuddene har efterfølgende medvirket til at udvælge beboere og pårørende til at deltage i interview.

Udvælgelse af borgere i botilbud til interview

Udvælgelsen af borgere til interview er sket i samråd med botilbuddene. Sammen med botilbuddene er der således valgt borgere ud, som har oplevet at få en ny handlekommune, og som i et interview kunne forholde sig til virkningerne af lovændringen i forhold til en række overordnede fokusområder, jf. punkt 2 ovenfor.

Botilbuddene skulle bekræfte, at borgerne var i stand til at tale for sig selv forud for interviewene. Efterfølgende er der gennemført prætest med borgerne. Borgerne havde ligeledes mulighed for at tage eksempelvis en pårørende eller en kontaktperson med under interviewet.

Udvælgelsesproceduren skulle sikre, at borgerne ikke fandt det bekymrende at deltage i et interview – hverken før eller efter interviewet. Udvælgelsesproceduren skal ses i relation til målgrupperne for den kvalitative del, herunder borgere med et fysisk handicap, borgere som er mentalt udviklingshæmmede, borgere med en psykisk lidelse samt hjemløse borgere.

Behandling og anvendelse af citater fra interviewene samt anonymitet

Interviewene er optaget digitalt og efterfølgende transskriberet ved meningskondensering. Citaterne er baseret på en sammenfatning af interviewdeltagernes udsagn i relation til fokusområderne i interviewene. I forbindelse med kommuneinterviewene og interviewene med interesseorganisationerne er anvendelsen af citaterne godkendt af interviewdeltagerne.

Interviewkommunerne er angivet med kommunenavn og stillingsbetegnelse. Ligeledes er interviewdeltagerne fra interesseorganisationerne angivet med stillingsbetegnelse. Botilbuddene er angivet med målgruppen for botilbuddet. Samtlige beboere og pårørende som deltog i interviewene fremstår i rapporten som anonyme.

Bilag 2 Lovgrundlag og principafgørelser

Følgende afsnit giver indledningsvist en kort opsummering af uddrag af de ændrede handlekommuneregler efterfulgt af konkrete eksempler på Principafgørelser, hvor den oprindelige opholdskommune som følge af en nedsættelse af hjælpen ikke længere er forpligtet til at betale refusion til den aktuelle opholdskommune.

Lovgrundlag

Bekendtgørelse af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Retssikkerhedsloven)

Lovbekendtgørelse nr. 656 af 15. juni 2011

....

Kapitel 3

Opholdskommune og mellemkommunal refusion

Almindelige bestemmelser

§ 9. Opholdskommunen har pligt til at yde hjælp, jf. dog stk. 7 og § 9 a, stk. 4 og 7.

Stk. 2. En person har opholdskommune, hvor personen har sin bopæl eller sædvanligvis opholder sig, jf. dog § 9 b, stk. 2.

Stk. 3. Ægtefæller har opholdskommune, hvor den fælles bopæl er.

Stk. 4. Socialministeren fastsætter regler om opholdskommune for personer, som opholder sig eller har fast bopæl i udlandet.

Stk. 5. Beskæftigelsesministeren fastsætter regler om, hvilken kommune der har handleforpligtelsen i sager efter lov om sygedagpenge. Beskæftigelsesministeren fastsætter regler om, hvilken kommune der har handleforpligtelsen i sager efter lov om ret til orlov og dagpenge ved barsel.

Stk. 6. Opholdskommunen kan, når der er særlige grunde til det, indgå aftale med en tidligere opholdskommune om, at denne fortsat har forpligtelsen til at yde hjælp. En sådan aftale er betinget af samtykke fra den, som modtager hjælpen.

Stk. 7. Den oprindelige opholdskommune har uanset stk. 1 pligt til at yde hjælp efter lov om social service, når denne kommune eller anden offentlig myndighed har medvirket til, at personen i en anden kommune har fået ophold i

- 1) boformer efter §§ 107-110 og 192 i lov om social service,
- 2) boliger efter § 115, stk. 4, jf. § 105, stk. 2, i lov om almene boliger m.v.,
- 3) institutioner under sygehusvæsenet,
- 4) institutioner under Kriminalforsorgen eller
- 5) boliger, boformer m.v., der træder i stedet for og kan sidestilles med boformer m.v. under nr. 1-4.

Stk. 8. Pligten efter stk. 7 består, så længe personen har ophold i det pågældende botilbud eller et tilsvarende botilbud. Pligten til at yde hjælp i anledning af en persons ophold i en boform efter § 110 i lov om social service består dog, indtil den pågældende har erhvervet ny opholdskommune.

Stk. 9. Kommunalbestyrelsen i en kommune, der efter stk. 7 har pligt til at yde hjælp til en person efter lov om social service, kan efter aftale med opholdskommunen, jf. stk. 2, bemyndige denne til helt eller delvis at varetage udøvelsen af sine opgaver i forhold til den pågældende.

Stk. 10. Opstår der uenighed mellem to eller flere kommuner om, hvilken kommune der er en persons opholdskommune, må den af de uenige kommuner, som personen har eller senest har haft folkeregisteradresse i, fungere som opholdskommune, indtil det er afklaret, hvilken kommune der er rette opholdskommune. Når rette opholdskommune er blevet bestemt, og den fungerende opholdskommune ikke er personens opholdskommune, yder opholdskommunen refusion for den fungerende opholdskommunes udgifter i den periode, hvor uenigheden har bestået. Refusionen beregnes som refusion efter § 9 c, stk. 1.

Stk. 11. Stk. 10 finder tilsvarende anvendelse, hvis der opstår uenighed mellem to kommuner om, hvilken kommune der har pligt til at yde hjælp, jf. stk. 7 og § 9 a, stk. 7.

.....

Mellemkommunal refusion

§ 9 c. Opholdskommunen har ret til at få dækket sin andel af udgifterne til hjælp efter lov om social service, lov om aktiv socialpolitik, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om individuel boligstøtte, § 52, stk. 1, i lov om social pension og § 50, stk. 1, i lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension m.v. af den tidligere opholdskommune efter stk. 2-5. Bliver et barn eller en ung, der er anbragt uden for hjemmet, eller over for hvem der er iværksat foranstaltninger efter § 76, stk. 3, i lov om social service, visiteret til en kommune efter integrationslovens § 10, ydes refusion efter stk. 2, nr. 6, og stk. 3 dog af denne kommune.

Stk. 2. Opholdskommunen har ret til refusion, når den tidligere kommune eller anden offentlig myndighed har medvirket til, at en person får ophold i

- 1) boformer efter §§ 107-110 og 192 i lov om social service,
- 2) boliger efter § 115, stk. 4, jf. § 105, stk. 2, i lov om almene boliger m.v.,
- 3) institutioner under sygehusvæsenet,
- 4) institutioner under Kriminalforsorgen,
- 5) boliger, boformer m.v., der træder i stedet for og kan sidestilles med boformer m.v. under nr. 1-4, eller
- 6) anbringelsessteder for børn og unge efter § 66 i lov om social service.

Stk. 3. Når opholdskommunen har ret til refusion efter stk. 2, nr. 6, fortsætter denne ret til refusion, hvis der iværksættes foranstaltninger efter § 76, stk. 3, i lov om social service.

Stk. 4. Opholdskommunen har ret til refusion efter stk. 1, når en person er flyttet til et tilsvarende tilbud i en anden kommune efter

- 1) § 108, stk. 2, og § 192 i lov om social service,
- 2) § 58 a i lov om almene boliger m.v. eller
- 3) lov om friplejeboliger.

Stk. 5. Opholdskommunen har ret til refusion, når en person får ophold i et tilbud som nævnt i stk. 2-4 og den tidligere opholdskommune var bekendt med de forhold, der begrunder tilbuddet, og det var åbenbart, at der måtte gribes ind. En opholdskommune har ligeledes ret til refusion efter stk. 1, når et barn eller en ung får ophold i et anbringelsessted, jf. § 66 i lov om social service, som følge af en tidligere opholdskommunes beslutning om hjemgivelse, når det er åbenbart, at beslutningen om hjemgivelse var ubegrundet.

Stk. 6. Opholdskommunen refunderer udgifter til personlig og praktisk hjælp efter § 83 i lov om social service under en persons midlertidige ophold i en anden kommune, jf. § 9 b, stk. 1. Endvidere refunderer opholdskommunen udgifter til plejevederlag og hjælp til sygeplejeartikler og lign., jf. §§ 120 og 122 i lov om social service, under en persons ophold i en anden kommune, jf. § 9 b,

stk. 2. I tilfælde omfattet af § 9, stk. 7, og § 9 a, stk. 7, ydes refusion efter 1. og 2. pkt. dog af den kommune, der har pligt til at yde hjælp efter lov om social service.

Stk. 7. Opholdskommunens udgifter til førtidspension efter kapitel 3 og § 52, stk. 1, i lov om social pension, refunderes af den kommune, der var pensionistens opholdskommune på tilkendelsestidspunktet, i op til 6 år fra det tidspunkt, hvor pensionisten blev tilkendt førtidspensionen. Refusion efter stk. 2, 4 og 5 udskyder retten til refusion efter 1. pkt.

Stk. 8. De udgifter, som opholdskommunen kan få dækket efter stk. 2-6, er opholdskommunens faktiske udgifter. De faktiske udgifter omfatter en forholdsmæssig andel af fællesudgifter og udgifter til ledelse og administration, der er en følge af driften af et tilbud. Hvis der for ydelsen er fastsat en takst eller beregnet et priskrav efter lov om social service, har opholdskommunen ret til refusion svarende til taksten eller priskravet.

Stk. 9. Retten til refusion efter stk. 2, 4 og 5 består, så længe borgeren har bopæl i det pågældende botilbud eller et tilsvarende botilbud. En tidligere opholdskommunes pligt til at yde refusion i anledning af en borgers ophold i en institution efter § 110 i lov om social service består dog, indtil borgeren har erhvervet ny opholdskommune.

Stk. 10. Kommuner kan uden for de tilfælde, der er nævnt i stk. 2-5, indbyrdes aftale, at en tidligere opholdskommune fortsat afholder udgifter til hjælp efter de love, der er nævnt i stk. 1. Det fastsættes i aftalen, hvor længe den skal gælde.

Stk. 11. Krav mod en tidligere opholdskommune efter stk. 2-7 skal rejses senest 3 år efter, at hjælpen er ydet.

Ikrafttrædelsesbestemmelser

Stk. 1. Loven træder i kraft den 1. august 2010.

Stk. 2. § 9, stk. 1, 7-9 og 11, § 9 a, stk. 7, § 9 c, stk. 6, § 60 a og § 66, stk. 1, i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område som affattet ved denne lovs § 1, nr. 1-5, 7 og 8, samt § 14, stk. 3, § 136, stk. 1, og § 148, stk. 1 og 2, i lov om social service som affattet ved denne lovs § 2, nr. 1-4, finder anvendelse for personer, der efter lovens ikrafttræden får ophold i en boform m.v. omfattet af § 9, stk. 7-9, og § 9 a, stk. 7, i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område som affattet ved denne lovs § 1, nr. 2 og 4.

Stk. 3. § 9, stk. 1, 7-9 og 11, § 9 a, stk. 7, § 9 c, stk. 6, § 60 a og § 66, stk. 1, i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område som affattet ved denne lovs § 1, nr. 1-5, 7 og 8, samt § 14, stk. 3, § 136, stk. 1, og § 148, stk. 1 og 2, i lov om social service som affattet ved denne lovs § 2, nr. 1-4, finder endvidere fra den 1. januar 2011 anvendelse for personer, der ved lovens ikrafttræden har ophold i en boform m.v. omfattet af § 9, stk. 7-9, og § 9 a, stk. 7, i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område som affattet ved denne lovs § 1, nr. 2 og 4, og den 1. januar 2011 stadig opholder sig i en sådan boform, jf. dog stk. 4.

Stk. 4. En kommunalbestyrelse kan dog inden den 1. oktober 2010 under hensyntagen til den pågældendes forhold og af administrative hensyn træffe afgørelse om ikke at overtage pligten til at yde hjælp efter lov om social service til de personer, der er nævnt i stk. 3. Afgørelsen efter 1. pkt. om ikke at overtage pligten til at yde hjælp kan af den person, afgørelsen vedrører, indbringes for det sociale nævn efter kapitel 10 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Stk. 5. En kommune kan til brug for behandlingen af en sag om en afgørelse efter stk. 4 og til brug for overtagelsen af pligten til at yde hjælp efter stk. 3 uden samtykke fra den person, afgørelsen vedrører, af opholdskommunen forlange de oplysninger om den pågældende, der er nødvendige for sagens behandling.

Stk. 6. Fastslås det efter den 1. september 2010, at en persons ophold i en boform ved lovens ikrafttræden var omfattet af § 9, stk. 7-9, eller § 9 a, stk. 7, i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område som affattet ved denne lovs § 1, nr. 2 og 4, overtager den kommune, der efter stk. 3 har pligt til at yde hjælp efter lov om social service, denne forpligtelse 4 måneder efter det tidspunkt, hvor det fastslås, at opholdet var omfattet af bestemmelserne. Kommunalbestyrelsen i den kommune, der skal overtage pligten, kan, senest 3 måneder før kommunen overtager pligten til at yde hjælp efter lov om social service, træffe afgørelse efter stk. 4 om ikke at overtage pligten til at yde hjælp.

Principafgørelser - når betalingsforpligtelsen bortfalder

Kommunernes betalingsforpligtelse for borgere bosat i andre kommuner fremgår af retssikkerhedslovens § 9 c, stk. 2, nummer 1 – 5. Flere kommuner har imidlertid i forbindelse med gennemgangen af de sager, hvor de har overtaget handlekompetencen, sat spørgsmålstegn ved, om de fortsat har pligt til at yde refusion til borgere, der modtager § 85 støtte, og har ophold i boliger, boformer m.v., der træder i stedet for og som derfor kan sidestilles med boformer m.v., som det fremgår efter opsamlingsbestemmelsen i stk. 2 nummer 5.

Principafgørelse 91-12

Resumé:

Boliger, der er tilknyttet et forsorgshjem og bliver betragtet som private lejemål, er ikke omfattet af reglerne om mellemkommunal refusion i retssikkerhedslovens § 9c, stk. 2, nr. 1-4.

Ankestyrelsen vurderer dog, at karakteren af opholdet i den konkrete sag betyder, at boformen kan sidestilles med et botilbud. Den enkelte beboer modtager støtte i eget hjem og har adgang til forsorgshjemmets faciliteter. Personalet skaber den struktur i borgerens hverdag, som et ophold i botilbud også kan yde.

Når kommunen vurderer, om boformen kan sidestilles med en boform, der er omfattet af § 9c, stk. 2, nr. 1-4, skal den samlede hjælp og karakteren af opholdet indgå i vurderingen.

Principafgørelse 54-12

Resumé

Den tidligere opholdskommune var forpligtet til at yde refusion til den nuværende opholdskommune for udgifterne til en person, der blev udsluset fra et fængsel til ophold på et særligt botilbud.

Det særlige botilbud var ikke uproportionalt eller usagligt begrundet, og det lå indenfor lovens rammer og indenfor det serviceniveau, som den aktuelle opholdskommune tilbød sine borgere. Der blev lagt vægt på, at opholdsstedet var anbefalet af Kriminalforsorgen på baggrund af den fængsledes alvorlige kriminalitet, erklæringerne om hans personlighedsforstyrrelser og vurderingerne af hans betydelige sociale udviklingsbehov i forbindelse med gradvis udslusning til samfundet.

Kilde: Principafgørelser fra Ankestyrelsen

Principafgørelse 31-12

Resumé:

En opholdskommune havde ret til refusion for udgifter vedrørende en borger, der havde ophold i egen bolig og modtog 6 timers personlig støtte ugentlig, tilbud om beskyttet beskæftigelse i 3-4 timer ugentlig samt et aktivitets- og samværstilbud i mere end 20 timer ugentlig.

Den samlede hjælp skabte den struktur i borgerens hverdag, som et ophold i boform også ville kunne yde. Den samlede hjælp skulle således indgå i vurderingen af, om borgeren modtog hjælp, der kunne sidestilles med den, der blev ydet i et botilbud.

Kilde: Principafgørelser fra Ankestyrelsen

Principafgørelse 252-10

Resumé:

En borgers ophold i egen bolig med 15 timers personlig støtte ugentlig og fri adgang til faciliteter og personale i et støttecenter for døve gav opholdskommunen ret til refusion for udgifter vedrørende borgeren.

De socialpædagogiske støttetimer og adgangen til støttecenteret kunne tilsammen bidrage til at skabe den struktur i borgerens hverdag, som et ophold i boform også ville kunne yde. Disse og andre aktiviteter skulle således indgå i vurderingen af, om borgeren modtog hjælp, der kunne sidestilles med den, der blev ydet i et botilbud.

Kilde: Principafgørelser fra Ankestyrelsen

Principafgørelse 89-10

Resumé:

Tilflytningskommunens bevilling af socialpædagogisk hjælp i 15 timer ugentlig betød ikke, at fraflytningskommunen havde pligt til at yde refusion for udgifter vedrørende en borger, der var flyttet i eget hjem.

Hjælpen var ikke af et sådant omfang, at flytningen til ny selvstændig bolig trådte i stedet for eller kunne sidestilles med ophold i en boform. Der blev lagt vægt på, at der ikke var tale om så omfattende hjælpeforanstaltninger ved tilknyttet personale, som normalt karakteriserer et botilbud.

Borgeren, der havde meget dårligt syn og havde haft misbrugsproblemer, flyttede fra et nedlagt botilbud til egen bolig.

Det kunne ikke tillægges afgørende vægt, at fraflytningskommunen havde medvirket til flytningen ved at hjælpe med at finde boligen i den nye kommune.

Ankestyrelsen er blevet opmærksom på, at afgørelsen ikke tilstrækkelig nuanceret beskriver borgerens samlede situation. Det overvejes derfor at ophæve afgørelsen til fordel for en ny afgørelse med mere uddybende beskrivelse.

Kilde: Principafgørelser fra Ankestyrelsen

Principafgørelse 159-10

Resumé:

Tilflytningskommunen havde ikke ret til refusion for udgifter til en borger, der efter ophold i en § 108 institution flyttede i eget hjem. I en overgangsperiode med refusion blev der ydet 25 timers bostøtte ugentlig. Hjælpen blev derefter nedsat til 12½ og så til 11 timer ugentlig. Der var tilknyttet samværs- og aktivitetstilbud og adgang til psykoseteam, men behovet herfor var af meget skiftende omfang.

Hjælpen var ikke af et sådant omfang, at flytningen til ny selvstændig bolig trådte i stedet for eller kunne sidestilles med ophold i en boform. Der blev lagt vægt på, at der ikke var tale om så omfattende hjælpeforanstaltninger ved tilknyttet personale, som normalt karakteriserer et botilbud og at behov for hjælp udover det faste niveau var af meget skiftende omfang.

Kilde: Principafgørelser fra Ankestyrelsen

Bilag 3 Spørgeskema

april 2012	
Evaluering af de ændrede handlekommuneregler på det specialiserede socialområde	
Identifikation af sagen	
Kommune	
Kontaktperson	
Forvaltning/afdeling	
Stilling/position	
Kontaktpersonens e-mail	
Kontakt til Ankestyrelsen	
<p>Hvis I har spørgsmål til udfyldelsen af spørgeskemaet er I meget velkommen til at kontakte fuldmægtig Mette de Bang på telefon 33 41 14 85 eller mobil 22 88 19 84 samt e-mail mdb@ast.dk</p> <p>Alternativt kan der tages kontakt til fuldmægtig Samuel Nielsen på telefon 33 41 16 30 eller mobil 41 62 30 79 samt e-mail ssn@ast.dk</p>	
1. Læsevejledning	
<p>Spørgsmålene i dette skema indgår i Ankestyrelsens evaluering af de ændrede handlekommuneregler i henhold til § 9, stk. 7, i lov om retssikkerhed og administration på det specialiserede socialområde. Evalueringen gennemføres på vegne af Social- og Integrationsministeriet.</p> <p>I spørgeskemaet nævnes en række begreber, som indgår i lovgivningen. Begreberne beskrives nedenfor og løbende i spørgeskemaet.</p> <p><i>Handlekompetence og betalingsforpligtelse</i></p> <p>Lovændringen skal sikre sammenhæng i den enkelte kommune mellem handlekompetence (pligten til at yde hjælp) og betalingsforpligtelse (betaling af borgerens ydelser) på det specialiserede socialområde, hvor disse før var delt mellem handle- og betalingskommune. De ændrede regler trådte i kraft den 1. august 2010 og gælder for alle ydelser efter serviceloven til borgere, hvor den oprindelige opholdskommune eller anden offentlig myndighed har medvirket til, at en borger får ophold i et socialt botilbud, institution eller lignende boformer, der kan sidestilles hermed, i en anden kommune. Lovændringen omfatter ikke borgere, der benytter sig af fritvalgsordninger på</p>	

tværs af lovområder på det specialiserede socialområde.

Delegation

Den oprindelige opholdskommune (nu handlekommunen) kan aftale med den aktuelle opholdskommune (bopælskommunen) at delegere helt eller delvis udøvelse af handlekompetencen til denne aktuelle opholdskommune. Dette gælder udøvelse af opgaver efter serviceloven fx visitation af socialpædagogisk bistand, pleje samt opfølgning på borgerens behov for ydelser. Den aktuelle opholdskommune kan dog sige nej til at påtage sig delegation.

Opfølgning

Med begrebet opfølgning menes, at kommunen sikrer, at den ydede hjælp er i overensstemmelse med borgerens behov for hjælp.

Serviceniveau/kvalitetsstandarder

Serviceniveau/kvalitetsstandarder skal her opfattes som kommunens retningslinjer for, hvilken type hjælp der i den pågældende kommune typisk gives i forhold til bestemte typer behov eller målgrupper.

Spørgsmålene henvender sig til kommunerne som handlekommune. Dog med undtagelse af spørgsmål 14 til 17.1, som vedrører forhold i botilbuddene, og derfor skal besvares af kommunen i dens egenskab af driftsherre for botilbuddene.

2. Kommunens samlede antal borgere i botilbud pr. 31.12.2011

Følgende spørgsmål handler om, hvor mange af kommunens borgere, der pr. 31.12.2011 havde ophold i botilbud.

Med begrebet botilbud menes boformer efter § 9, stk. 7, som kommunen eller anden offentlig myndighed har medvirket til, at borgeren har fået ophold i:

- 1) boformer efter §§ 107-110 og 192 i lov om social service,
- 2) boliger efter § 115, stk. 4, jf. § 105, stk. 2, i lov om almene boliger m.v.,
- 3) institutioner under sygehusvæsenet,
- 4) institutioner under Kriminalforsorgen eller
- 5) boliger, boformer m.v., der træder i stedet for og kan sidestilles med boformer m.v. under nr. 1-4.

Der ønskes oplyst, hvor mange af kommunens egne borgere (borgere som kommunen har betalingsansvar overfor), der samlet set er i botilbud både i – og udenfor kommunen.

2. Hvor mange af kommunens egne borgere er i botilbud i kommunen?

- Angiv antal borgere pr. 31.12.2011
- Angiv alternativt et skøn

Bemærkninger:

<p>3. Hvor mange af kommunens egne borgere er i botilbud <u>udenfor kommunen</u>?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Angiv antal borgere pr. 31.12.2011 - Angiv alternativt et skøn <p>Bemærkninger:</p>
<p>3. Sager oprettet før den 1. august 2010</p>	
<p>Følgende spørgsmål handler om overgangsbestemmelserne i lovændringen og kommunens håndtering af sager oprettet før den 1. august 2010.</p> <p>I sagerne oprettet før den 1. august 2010 overtog den oprindelige opholdskommune pligten til at yde hjælp efter serviceloven pr. 1. januar 2011. I perioden 1. august 2010 til 30. september 2010 kunne den oprindelige opholdskommune imidlertid beslutte <u>ikke</u> at hjemtage handlekompetencen, og i stedet vælge fortsat alene at være betalingskommune.</p>	
<p>4. Hvor mange borgere <u>fravalgte</u> kommunen at overtage handlekompetencen for i forbindelse med lovændringen?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Angiv antal borgere - Angiv alternativt et skøn <p>Bemærkninger:</p>
<p>5. Hvor mange borgere <u>overtog</u> kommunen handlekompetencen for i forbindelse med lovændringen?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Angiv antal borgere - Angiv alternativt et skøn <p>Bemærkninger:</p>
<p>5.1 Angiv antallet af borgere, hvor kommunen har overtaget handlekompetencen og efterfølgende ændret i borgerens ydelse efter den 1. august 2010, hvor lovændringen trådte i kraft.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Angiv antal borgere - Angiv alternativt et skøn <p>Bemærkninger:</p>
<p>5.2 Angiv antallet af borgere, hvor kommunens overtagelse af handlekompetencen har medført en fysisk hjemtagen af borgeren.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Angiv antal borgere - Angiv alternativt et skøn <p>Bemærkninger:</p>
<p>6 Har kommunen aftalt delegation i forbindelse med overtagelsen af handlekompetencen?</p>	<ul style="list-style-type: none"> 1. Ja 2. Nej <p>Bemærkninger:</p>

6.1 Angiv antal borgere, hvor kommunen har aftalt delegation i forbindelse med at overtage handlekompetencen.	<ul style="list-style-type: none"> - Angiv antal borgere - Angiv alternativt et skøn <p>Bemærkninger:</p>
7. Hvilke ydelser på det specialiserede socialområde er der primært indgået delegationsaftaler om? <i>(Fx opfølgning, hjælpemidler, ledsagerordning)</i>	<p>Angiv 3 områder i prioriteret rækkefølge</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 2. 3.
8 Anvender kommunen nedskrevne delegationsaftaler med de aktuelle opholdskommuner?	<ol style="list-style-type: none"> 3. Ja 4. Nej <p>Bemærkninger:</p>
4. Sager oprettet efter den 1. august 2010	
Følgende spørgsmål vedrører sager oprettet efter den 1. august 2010 og handler om, hvorvidt kommunerne overordnet set anvender delegation i forhold til borgere bosat i andre kommuner.	
9. Hvor mange borgere har kommunen visiteret til et botilbud <u>udenfor kommunen</u> efter den 1. august 2010?	<ul style="list-style-type: none"> - Angiv antal borgere pr. 31.12.2011 - Angiv alternativt et skøn <p>Bemærkninger:</p>
10. Har kommunen aftalt delegation i forbindelse med visitationen til et botilbud <u>udenfor kommunen</u> ?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ja 2. Nej (spring til 11) <p>Bemærkninger:</p>
10.1 Angiv venligst antal borgere, hvor kommunen har aftalt delegation i forbindelse med visitationen til et botilbud.	<ul style="list-style-type: none"> - Angiv antal borgere pr. 31.12.2011 - Angiv alternativt et skøn <p>Bemærkninger:</p>
10.2 Hvilke ydelser på det specialiserede socialområde er der primært indgået delegationsaftaler om? <i>(Fx opfølgning, hjælpemidler, ledsagerordning)</i>	<p>Angiv 3 områder i prioriteret rækkefølge</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.

	<ol style="list-style-type: none"> 2. 3.
10.3 Anvender kommunen nedskrevne delegationsaftaler med de aktuelle opholdskommuner?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ja 2. Nej <p>Bemærkninger:</p>
5. Sager oprettet før og efter den 1. august 2010 – retningslinjer og serviceniveauer	
<p>Følgende spørgsmål handler om kommunens overordnede retningslinjer på det specialiserede socialområde samt konsekvenserne af de ændrede handlekommuneregler i forhold til mellemkommunale aftaler og match mellem kommunernes serviceniveauer og indholdet af ydelserne i botilbudene.</p>	
11. I hvilken udstrækning har kommunen politisk besluttet serviceniveauer/kvalitetsstandarder på det specialiserede socialområde?	<ol style="list-style-type: none"> 1. På alle områder 2. På de fleste områder 3. På enkelte områder 4. Slet ikke <p>Bemærkninger:</p>
12. Oplever kommunen, at botilbudene i de aktuelle opholdskommuner beskriver indholdet af ydelserne i tilfredsstillende grad?	<ol style="list-style-type: none"> 1. I høj grad 2. I nogen grad 3. I ringe grad 4. Nej <p>Bemærkninger:</p>
13. Erfarer kommunen, at der generelt er match mellem kommunens serviceniveau og indholdet af ydelserne i botilbudene?	<ol style="list-style-type: none"> 1. I høj grad 2. I nogen grad 3. I ringe grad 4. Nej <p>Bemærkninger:</p>
6. Sager oprettet før og efter den 1. august 2010 – forhold i botilbud	
<p>Følgende spørgsmål retter sig mod kommunen som driftsherre for botilbud og handler om forholdene i botilbudene.</p>	
14. Er kommunen driftsherre for botilbud	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ja 2. Nej (spring til 18)

(boformer efter § 9, stk. 7)	Bemærkninger:
15. Har de ændrede handlekommuneregler medført, at botilbudene er blevet bedre til at beskrive indholdet af ydelserne?	<ol style="list-style-type: none"> 1. I høj grad 2. I nogen grad 3. I ringe grad 4. Nej <p>Bemærkninger:</p>
16. Har kommunen oplevet et fald i efterspørgslen fra andre kommuner på pladser i botilbudene som følge af de ændrede handlekommuneregler? <i>(Dvs. pladser der før lovændringen var beboet af borgere fra andre kommuner)</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. I høj grad 2. I nogen grad 3. I ringe grad 4. Nej <p>Bemærkninger:</p>
17. Oplever kommunen differentierede serviceniveauer blandt borgere fra forskellige kommuner i botilbudene? <i>(Fx hjælpemidler, ledsagerordning)</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. I høj grad 2. I nogen grad 3. I ringe grad 4. Nej (spring til 18) <p>Bemærkninger:</p>
17.1 Angiv hvilke ydelser på det specialiserede socialområde, hvor kommunen oplever differentierede serviceniveauer.	<p>Angiv 3 områder i prioriteret rækkefølge</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 2. 3. <p>Bemærkninger:</p>
7. Sager oprettet før og efter den 1. august 2010 – klager og uklarheder som følge af de ændrede handlekommuneregler	
Følgende spørgsmål handler om omfanget af klager og uenigheder mellem borgere og kommuner samt kommunerne i mellem.	
18. Oplever kommunen som følge af de	1. Ja – klagefrekvensen er steget

<p>ændrede handlekommuneregler en ændring i klagefrekvensen fra borgere over kommunens afgørelser?</p>	<p>2. Ja – klagefrekvensen er faldet 3. Nej – ingen ændring</p> <p>Bemærkninger:</p>
<p>19. Oplever kommunen som følge af de ændrede handlekommuneregler en ændring i klagefrekvensen fra kommunen til nævnet?</p>	<p>1. Ja – klagefrekvensen er steget 2. Ja – klagefrekvensen er faldet 3. Nej – ingen ændring</p> <p>Bemærkninger:</p>
<p>20. Har kommunen erfaret, 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>(Fx i forbindelse med omfanget af hjælp til borgeren)</i></p>	<p>1. I høj grad 2. I nogen grad 3. I ringe grad 4. Nej</p> <p>Bemærkninger:</p>
<p>21. Har problemstillinger mellem kommunerne som følge af de ændrede handlekommuneregler ført til drøftelser i forbindelse med de årlige rammeaftaler?</p>	<p>1. Ja 2. nej</p> <p>Bemærkninger:</p>
<p>9. Handlekommunens økonomistyring</p>	
<p>Følgende spørgsmål handler om, hvorvidt de ændrede handlekommuneregler har medført bedre styring af økonomien på det specialiserede socialområde.</p>	
<p>22. Har kommunens overtagelse af handlekompetencen medført en større gennemsigtighed i forhold til botilbudenes pris sammenholdt med ydelsernes indhold på det specialiserede socialområde?</p>	<p>1. I høj grad 2. I nogen grad 3. I ringe grad 4. Nej (spring til 20)</p> <p>Bemærkninger:</p>
<p>23. Hvis kommunens overtagelse af handlekompetencen har medført en større gennemsigtighed i forhold til botilbudenes pris sammenholdt med ydelsernes indhold, har det da givet bedre mulighed for at styre økonomien?</p>	<p>1. I høj grad 2. I nogen grad 3. I ringe grad 4. Nej</p> <p>Bemærkninger:</p>

10. Generelle bemærkninger	
24. Har kommunen i øvrigt bemærkninger til spørgsmålene i spørgeskemaet?	Bemærkninger:
25. Har kommunen supplerende bemærkninger, der knytter sig til lovændringen – herunder konsekvenser af indsatsen i forhold til borgeren?	Bemærkninger:

Tak for din besvarelse.

Bilag 4 Interviewguide

Interviewguide om kommunernes opfattelse af, overvejelser om samt erfaringer med de ændrede handlekommuneregler på det specialiserede socialområde

Briefing

Tak for din/jeres deltagelse i interviewet.

Med interviewet vil vi afdække kommunernes kendskab til samt anvendelse af de ændrede handlekommuneregler, herunder kommunernes vurdering af de administrative konsekvenser af de ændrede handlekommuneregler på det specialiserede socialområde med virkning fra den 1. august 2010.

Interviewet indgår i en evaluering, som Ankestyrelsen gennemfører for Social- og Integrationsministeriet.

Overordnet set tager interviewet udgangspunkt i jeres/dine overvejelser om og erfaringer med at anvende de ændrede handlekommuneregler, herunder kommunens vurdering af de administrative konsekvenser som følge af de ændrede handlekommuneregler.

Vi er interesseret i, at høre om både jeres gode og mindre gode erfaringer med at anvende de ændrede handlekommuneregler.

Interviewet omfatter såvel nye sager (afgørelser truffet efter den 1. august 2010) som eksisterende sager (afgørelser truffet før den 1. august 2010).

Interviewet optages digitalt. Du/I er anonyme, men eventuel brug af citater fra interviewet angives med kommunenavn samt titel. Du/I får eventuelle citater til godkendelse inden offentliggørelse.

Interviewet varer ca. 1½ time.

Er der noget, som du/I gerne vil spørge om inden vi går i gang med interviewet?

Interviewguide om kommunernes opfattelse af og erfaringer med de ændrede handlekommuneregler på de specialiserede socialområde	
Ankestyrelsen, februar 2012	
Kontaktoplysninger på alle deltagere	
Kommune:	
Kontaktperson:	
Telefonnr:	
Mailadresse:	
1. Kommunens overordnede overvejelser og erfaringer med de administrative konsekvenser af de ændrede handlekommuneregler	
Hvilke administrative konsekvenser har de ændrede handlekommuneregler haft for sagsbehandlingen i kommunen?	
Formålet med de ændrede handlekommuneregler er, at skabe sammenhæng mellem visitationskompetence og finansieringsansvar på det specialiserede socialområde, hvor disse måtte være delt mellem handle- og betalingskommune Hvad er kommunens erfaringer med formålet med de ændrede handlekommuneregler?	
Lovændringen omfatter kun sager, hvor flytning er sket efter offentlig medvirken og ikke andre sager med refusion, som flytning efter fritvalsreglerne. Hvordan dokumenterer kommunen denne sondring?	
Har eventuelle uoverensstemmelser mellem kommunerne som følge af de ændrede handlekommuneregler ført til drøftelser i forbindelse med de årlige rammeaftaler?	
2. Kommunens overvejelser om og erfaringer med at anvende de ændrede handlekommuneregler	
2.1 Overtagelse af handleforpligtelsen	

Hvilke overvejelser gjorde kommunen sig i forbindelse med at overtage handleforpligtelsen i de eksisterende sager, herunder om kommunen anvendte særlige kriterier for at udvælge sagerne?
2.2 Revisitation
Hvilke overvejelser gjorde kommunen sig i forbindelse med revisitation ved overtagelsen af handleforpligtelsen i eksisterende sager?
2.3 Delegation
I hvilket omfang har kommunen aftalt delegation?
Hvorfor har kommunen aftalt delegation i de enkelte sager?
Er der sager hvor kommunen især har aftalt delegation?
Fungerer indgåede aftaler om delegation efter kommunens hensigt?
Anvender kommunen retningslinjer og standarder i forbindelse med delegationsaftaler?
Hvad ser kommunen som formålet med retningslinjer og standarder i forbindelse med delegationsaftaler?
I hvilke sager anvender kommunen fuld delegation?
I hvilke sager anvender kommunen delvis delegation?
Hvilke gode eksempler har kommunen på mellemkommunale samarbejdsrelationer i forbindelse med delegationsaftaler?
Hvilke gode eksempler har kommunen på mellemkommunale samarbejdsrelationer på andre lovområder end serviceloven med hensyn til borgere omfattet af lovændringen, dvs. samarbejde mellem borgerens handlekommune efter serviceloven og borgerens handlekommune på f.eks. pensions- og beskæftigelsesområdet?
2.4 Differentieret serviceniveau

Hvilke overvejelser og erfaringer har kommunen gjort sig i forbindelse med indførelsen af de ændrede handlekommuneregler i forhold til serviceniveauet?

Serviceniveau skal opfattes som retningslinjer om, hvilken type hjælp der i den pågældende kommune typisk gives i forhold til bestemte typer behov og målgrupper.

2.5 Opfølgning

Hvilken betydning har de ændrede handlekommuneregler for kommunens praksis med opfølgning?

Med opfølgning menes, at den visiterede hjælp er i overensstemmelse med borgerens behov for hjælp.

Hvilken betydning har de ændrede handlekommuneregler for omfanget af opfølgning i kommunen?

Hvilken betydning har opfølgning for den ydelse, som borgeren er visiteret til?

Har kommunen erfaret, at der er en større sammenhæng i ydelser til den enkelte borger?

2.6 Økonomisk styring

Har I konkrete eksempler på, hvordan de ændrede handlekommuneregler har medvirket til en bedre økonomisk styring på det specialiserede socialområde?

Har kommunen erfaret, at der kan være uklarhed om, hvilken kommune der har handlepligten efter de ændrede regler, og skyldes tvivlen uklarhed om det oprindelige grundlag for betaling af mellemkommunal refusion?

Har I som handlekommune erfaringer med, at der kan opstå tvivl om hvilke regler hjælp og vejledning skal ydes efter og dermed hvilken kommune, der skal behandle spørgsmålet?

Fx serviceloven i forhold til pensionsloven og/eller serviceloven i forhold til aktivloven.

2.7 Øvrige konsekvenser

Hvilke øvrige konsekvenser har de ændrede handlekommuneregler haft her i kommunen?

Debriefing

Interviewet er slut og tak for din/jeres deltagelse

Har du/I eventuelle spørgsmål?

Du/I er velkomne til at kontakte os, hvis der er noget du gerne vil vide eller spørge om i forlængelse af dette interview.

Bilag 5 Indkaldelsesbrev

Att. XX Kommune

Evaluering af ændrede handlekommuneregler på det specialiserede socialområde

Som udmøntning af aftalen om kommunernes økonomi for 2010 vedtog Folketinget i maj 2010 en lovændring om sammenhæng mellem visitationskompetence og finansieringsansvar på det specialiserede socialområde, hvor disse måtte være delt mellem handle- og betalingskommune (lov nr. 550 af 26. maj 2010). Udgangspunktet efter lovændringen er, at den kommune, der betaler, samtidig er den, der har visitationskompetencen.

Det fremgår af lovforslaget, at Socialministeriet – nu Social- og Integrationsministeriet – vil følge de administrative virkninger af forslaget for de berørte borgere, deres pårørende og kommunerne med henblik på, at Folketingets Socialudvalg inden udgangen af Folketingsåret 2011-12 kan modtage en redegørelse.

Ministeriet har på den baggrund bedt Ankestyrelsen gennemføre en evaluering af lovændringen. Evalueringen omfatter en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse i kommunerne samt interview med udvalgte kommuner, botilbud, borgere og pårørende om deres erfaringer med de ændrede regler.

Et link til spørgeskemaet, udarbejdet af Ankestyrelsen, finder du nederst i mailen sammen med en vejledning til, hvordan spørgeskemaet skal udfyldes.

Social- og Integrationsministeriet håber, at evalueringen vil medvirke til at give en god forståelse af, hvordan de ændrede regler virker i kommunerne, og bidrage med eksempler på hensigtsmæssig tilrettelæggelse af administrationen, der kan udbredes til andre kommuner.

Ministeriet beder på den baggrund om kommunernes positive medvirken til at gennemføre evalueringen.

Med venlig hilsen

Dorte Bech Vizard
Kontorchef, Social- og Integrationsministeriet

Vejledning til udfyldelsen af spørgeskemaet

Spørgsmålene i skemaet henvender sig primært til kommunerne som handlekommune. Indledningsvis ønskes det afdækket, hvor mange borgere der er omfattet af lovændringen. Nogle kommuner vil derfor opleve, at en forudsætning for at svare på alle spørgsmål er, at flere afdelinger inddrages i udfyldelsen.

Vi er opmærksomme på, at udfyldelsen af spørgeskemaet falder sammen med påsken, men vi vil bede jer om at overholde tidsfristen.

Spørgsmålene handler om følgende emner:

1. Delegation
2. Serviceniveauer
3. Forhold i botilbud
4. Klager
5. Økonomistyring

Spørgeskemaet bedes besvaret elektronisk via dette link senest **fredag den 13. april 2012**:

<Link>

Hvis du har behov for en yderligere uddybning inden du besvarer spørgeskemaet eller undervejs i besvarelsen, er du velkommen til at kontakte:

Fuldmægtig Mette de Bang
Tlf. 33 41 14 85/22 88 19 84
Mail mdb@ast.dk

eller

Fuldmægtig Samuel Nielsen
Tlf. 33 41 16 30/41 62 30 79
Mail ssn@ast.dk

På projektgruppens vegne

Mette de Bang
Fuldmægtig

Ankestyrelsen

Amaliegade 25, Postboks 9080
1022 København K, www.ast.dk

Mail: ast@ast.dk, Tlf.: 33 41 12 00
Åbningstid: 9.00-15.00 alle hverdage

*Fortrolige og personfølsomme oplysninger
skal sendes til ast@ast.dk*