



Kasper Lemvigh og Bo Panduro

## **Kobling af udgifter og aktiviteter på det specialiserede voksenområde**

Analyse af udfordringer og anbefalinger til forbedring  
af datagrundlaget

*Kobling af udgifter og aktiviteter på det specialiserede voksenområde – Analyse af udfordringer og anbefalinger til forbedring af datagrundlaget*

Publikationen kan hentes på [www.kora.dk](http://www.kora.dk)

© KORA og forfatterne, 2017

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA  
ISBN: 978-87-7488-981-6  
Projekt: 11200

**KORA**  
**Det Nationale Institut for**  
**Kommuners og Regioners Analyse og Forskning**

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling samt bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



**Det Nationale Institut**  
**for Kommuners og Regioners**  
**Analyse og Forskning**

Købmagergade 22  
1150 København K  
E-mail: [kora@kora.dk](mailto:kora@kora.dk)  
Telefon: 444 555 00

# Forord

Hovedformålet med den analyse, som KORA præsenterer i denne rapport, er at komme med anbefalinger til, hvordan datagrundlaget for at koble aktivitets- og udgiftsdata på det specialiserede voksenområde kan forbedres.

En forbedring af datagrundlaget for at koble udgifter og aktiviteter vil give bedre mulighed for at sammenligne kommunerne i forhold til enhedsudgifter på bestemte ydelser på det specialiserede voksenområde, og derigennem opnå viden om, hvor mange penge de bruger på de forskellige ydelser i forhold til andre kommuner. En sådan viden vil forbedre grundlaget for at diskutere, om den enkelte kommunes praksis på området er som ønsket og forventet. Viden om kommunens enhedsudgifter kan samtidigt styrke kommunernes budgetforudsætninger i eventuelle budgetprognoser.

Analysen synliggør muligheder og begrænsninger i de nuværende data og peger fremad mod mulige forbedringer i indberetningen af de kommunale aktivitetsdata og den kommunale kontoplan.

Derudover giver analysen indblik i, hvordan udvalgte kommuner arbejder med at koble økonomi- og aktivitetsdata på individniveau, variationen heri og eksempler på god praksis. På den baggrund beskrives nogle af de udfordringer, der er forbundet hermed, samt anbefalinger til, hvordan nogle af disse udfordringer kan håndteres, så kommunerne kan komme i gang eller videre med dette arbejde.

Parallelt med denne rapport udgiver KORA en tilsvarende undersøgelse på det specialiserede børneområde, som følger samme struktur som denne undersøgelse, blot med fokus på datagrundlaget for at koble udgifter og aktiviteter på det specialiserede *børneområde* og anbefalinger til, hvordan det kan forbedres.

KORA vil gerne takke de kommuner, der har deltaget i undersøgelsen og bidraget væsentligt til at kortlægge og beskrive udfordringerne i at koble udgifter og aktiviteter i det eksisterende datagrundlag samt komme med anbefalinger til, hvordan det kan forbedres.

Undersøgelsen er finansieret af det tidligere Social- og Indenrigsministerium.

Kasper Lemvig  
Maj 2017

# Indhold

Resumé .....	6
1 Indledning .....	11
2 Analysedesign og metode .....	12
2.1 Faser i undersøgelsen .....	12
2.2 Afgrænsning af delområder .....	13
3 Kommunedatasporet: Kobling af økonomi og aktiviteter på kommuneniveau .....	15
3.1 Aktivitetsdata: antal voksne, der modtager ydelser .....	16
3.1.1 Opgørelse af aktivitetsdata .....	16
3.1.2 Vurdering af aktivitetsdata for de otte deltagerkommuner .....	20
3.2 Udgiftsdata .....	25
3.2.1 Opgørelse af udgiftsdata .....	25
3.2.2 Vurdering af udgiftsdata for de otte deltagerkommuner .....	26
3.3 Enhedsudgifter – kobling af aktivitets- og udgiftsdata .....	28
3.3.1 Opgørelse af enhedsudgifter .....	28
3.3.2 Eksempler på enhedsudgifter for 47 kommuner .....	29
3.3.3 Vurdering af datakvalitet ved opgørelse af enhedsudgifter for de otte deltagerkommuner .....	30
3.4 anbefalinger .....	32
3.4.1 Forenkling og sammenhæng mellem servicelov, kontoplan og handicapdokumentationen .....	32
3.4.2 Forenkling af indberetning vedrørende socialpædagogisk støtte efter servicelovens § 85 .....	33
3.4.3 Opdeling af ydelser efter servicelovens §§ 83 og 85 givet i botilbudslignende tilbud .....	34
3.4.4 Forenkling af indberetning vedrørende tilskud til hjælp, som modtageren selv antager efter servicelovens § 95, samt præcisering af konteringsregler for udgifter til servicelovens §§ 95-96 .....	35
3.4.5 Adskillelse af visiterede og uvisiterede § 104-tilbud .....	36
3.4.6 Gennemsigtighed og dialog om Danmarks Statistiks databehandling .....	37
3.4.7 Fælles grunddatamodel .....	37
3.4.8 Styrkelse af kommunernes registreringspraksis .....	38
4 Individdatasporet: Kobling af økonomi og aktiviteter på individniveau .....	39
4.1 Hovedkonklusioner .....	39
4.2 Data og arbejdsprocesser vedrørende dataregistrering .....	40
4.3 Kommunernes anvendelse af individbaserede data .....	43
4.3.1 Økonomistyring .....	44
4.3.2 Ledelsesinformation og analyser .....	48
4.4 Systemunderstøttelse .....	51

4.5	Datavalidering .....	53
4.6	Anbefalinger .....	56
4.6.1	Fokus på og prioritering af datavalidering .....	57
4.6.2	Integration af data i ét system .....	57
4.6.3	Fælles forståelse og kategorisering af støttebehov.....	58
	Litteratur .....	59
Bilag 1	Kategorisering af ydelses- og tilbudskoder .....	60
Bilag 2	Ikke-delområdespecifikke udgifter .....	61
Bilag 3	Tabeller .....	62

# Resumé

KORA har i denne undersøgelse afdækket mulighederne for at koble data om udgifter og aktiviteter på det specialiserede voksenområde på henholdsvis kommune- og individniveau.

På *kommuneniveau* peger analysen på en række udfordringer i forhold til at koble data om udgifter med data om aktiviteter med henblik på mellemkommunal benchmarking af enhedsudgifter for forskellige ydelser. I forlængelse heraf gives anbefalinger til, hvordan datagrundlaget for en sådan kobling kan forbedres. På *individniveau* beskrives, hvordan otte udvalgte kommuner arbejder med at koble udgifts- og aktivitetsdata på individniveau, hvilken variation der er i deres praksis, og hvor andre kommuner særligt kan lade sig inspirere til at komme i gang eller videre med dette arbejde.

Undersøgelsen fokuserer på følgende delområder (paragraffer i parentes henviser til service-loven):

- Delområde 1: Midlertidige botilbud (§ 107)
- Delområde 2: Længerevarende botilbud (§ 108)
- Delområde 3: Socialpædagogisk støtte i botilbudslignende tilbud (§ 85)
- Delområde 4: Socialpædagogisk støtte i borgerens egen bolig (§ 85)
- Delområde 5: Tilskud til hjælp, som modtageren selv antager (§ 95)
- Delområde 6: Borgerstyret personlig assistance (§ 96)
- Delområde 7: Ledsageordning (§ 97)
- Delområde 7a: Kontaktperson til døvblinde (§ 98)
- Delområde 8: Beskyttet beskæftigelse (§ 103)
- Delområde 9: Aktivitets- og samværstilbud (§ 104)
- Delområde 10: Stofmisbrugsbehandling (§ 101)
- Delområde 11: Kvindekrisecentre (§ 109)
- Delområde 12: Forsorgshjem og herberger (§ 110)

## Kommunedatasporet

Kommunernes indberetninger af *aktivitetsdata* vedrørende borgere med nedsat funktionsevne til Danmarks Statistik har siden 2013 været baseret på digitale oplysninger på individniveau. Det nye register ("handicapdokumentation") erstattede de summariske oplysninger om handicapydelse, som kommunerne tidligere indberettede.

En sammenstilling af brugertal opgjort ud fra henholdsvis Danmarks Statistiks registerdata og deltagerkommunernes egne oplysninger for 2014 viser, at der generelt er uoverensstemmelse mellem tallene. Det varierer dog mellem delområderne og kommunerne, hvor store afvigelserne er.

Overordnet set er afvigelserne størst vedrørende delområde 1-4, som omfatter de midlertidige og længerevarende botilbud samt bostøtteområdet. Delområde 1-4 udgør ressourcemæssigt langt den væsentligste del af det specialiserede voksenområde, hvorfor de markante afvigelser i brugertallene er problematiske, blandt andet i forhold til mulighederne for via kobling med udgifter at foretage benchmarking af enhedsudgifter på tværs af kommuner.

Afvigelsen mellem brugertallene er dog noget mindre, når der ses på botilbuds- og bostøtteområdet under ét, end når der ses isoleret på de enkelte underområder. Det hænger formentlig sammen med, at forskelle mellem kommunernes praksis for registrering af handicaprelaterede ydelser udlignes, når data hæves til et højere niveau. Det tyder altså på, at ydelser vedrørende botilbuds- og bostøtteområdet registreres relativt retvisende *set under ét*, men at kommunerne registrerer disse ydelser mindre ensartet i relation til de enkelte delområder.

Ifølge deltagerkommunerne og Danmarks Statistik er det efterhånden lykkedes at få bugt med mange af "børnesygdommene" i forhold til den nye indberetningsmetode, og indberetningerne er gradvist blevet forbedret. Samtidig er der enighed om, at der stadig er problemer med datakvaliteten.

Undersøgelsen viser, at problemerne med data udspringer af en række forskellige forhold af både systemmæssig og menneskelig karakter, og at problemerne knytter sig til forskellige dele af registrerings- og indberetningsprocessen. De systemmæssige udfordringer skyldes blandt andet et højt detaljeringniveau for indberetningskravene til handicapdokumentationen, de it-systemer, kommunerne anvender, snitfladeproblematikker i forbindelse med levering af data til Danmarks Statistik samt Danmarks Statistiks behandling af data. Samtidig medgiver deltagerkommunerne, at problemerne i et vist omfang også kan tilskrives kommunernes registreringspraksis.

Ses der på *registrering af udgifter*, er der generelt bedre overensstemmelse mellem Danmarks Statistiks regnskabsoplysninger og de udgiftsdata, deltagerkommunerne har indberettet i forbindelse med undersøgelsen.

Forskellene i udgiftsopgørelserne ses primært, når udgifterne opgøres på delområdeniveau, mens forskellene i udgiftsopgørelserne er mindre, når man ser hele det specialiserede voksenområde eller beslægtede delområder under ét. Eksempelvis er der en forholdsvis stor afvigelse mellem § 85-udgifter (socialpædagogisk støtte) opgjort ud fra de to datakilder, mens afvigelsen er markant mindre, når der ses på botilbuds- og bostøtteområdet under ét. Denne forskel skal især ses i lyset af, at der i mange kommuner er konteringsudfordringer i relation til midlertidige og længerevarende botilbud samt § 85-støtte. Flere af deltagerkommunerne oplyser, at de i den forbindelse afventer ændringer af den autoriserede kontoplan.

I undersøgelsen er der opgjort *enhedsudgifter* både ud fra registerdata fra Danmarks Statistik og ud fra indberettede oplysninger fra deltagerkommunerne. En sammenstilling af enhedsudgifterne ud fra de to datakilder viser, at det varierer fra delområde til delområde, i hvor høj grad enhedsudgifterne matcher hinanden. Afvigelserne er størst på botilbuds- og bostøtteområdet. Igen ses det, at forskellene i tallene reduceres markant, når data aggregeres. Disse forskelle i afvigelserne hænger sammen med, at forskelle i kommunernes konterings- og registreringspraksis udlignes, når data hæves til et højere niveau.

Overordnet set gælder det, at enhedsudgifter beregnet ud fra registerdata fra Danmarks Statistik generelt er højere end enhedsudgifter beregnet ud fra deltagerkommunernes tal.

Nedenstående Tabel 1 indeholder KORAs anbefalinger til, hvordan datagrundlaget for at beregne kommunefordelte enhedsudgifter for forskellige ydelser kan forbedres. Anbefalingerne er udviklet på baggrund af dialog med de otte kommuner, som har medvirket i undersøgelsen. KORA er alene ansvarlig for anbefalingerne.

**Table 1** Anbefalinger til kommunedatasportet

Anbefaling	Hvad
Forenkling og sammenhæng mellem servicelov, kontoplan og handicapdokumentationen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kommunerne skal i dag indberette oplysninger til handicapdokumentationen om tilbud, såfremt ydelsen er et ophold. Det anbefales, at der fremadrettet ikke stilles krav om indberetning af oplysninger om tilbud.</li> <li>Det anbefales desuden, at den autoriserede kontoplan og handicapdokumentationen indrettes, så der er én gennemgående linje forstået på den måde, at hver paragraf i serviceloven er modsvaret af én konto i kontoplanen og én ydelseskode i handicapdokumentationen.</li> </ul>
Forenkling af indberetning vedrørende socialpædagogisk støtte efter servicelovens § 85	<ul style="list-style-type: none"> <li>Det anbefales, at der oprettes to nye funktioner i den autoriserede kontoplan til kontering af udgifter til socialpædagogisk støtte efter § 85 i serviceloven i henholdsvis botilbudslignende tilbud og egen bolig. Dette muliggør udgiftsmæssig adskillelse af ydelser, som rent indholdsmæssigt er meget forskellige.</li> <li>Endelig anbefales det, at indberetningskravene til handicapdokumentationen justeres, så oplysninger om personer, der modtager § 85-støtte i henholdsvis botilbudslignende tilbud og egen bolig, registreres ud fra hver sin ydelseskode.</li> </ul>
Opdeling af ydelser efter servicelovens §§ 83 og 85 givet i botilbudslignende tilbud	<ul style="list-style-type: none"> <li>Det anbefales, at udgifter til personlig og praktisk hjælp efter servicelovens § 83 i forbindelse med ophold i botilbudslignende tilbud, hvor tilbuddet i væsentligt omfang omfatter socialpædagogisk støtte efter servicelovens § 85, konteres på ny funktion vedrørende botilbudslignende tilbud.</li> <li>Derudover anbefales det, at oplysninger om borgere, der modtager personlig og praktisk hjælp efter § 83 i forbindelse med ophold i botilbudslignende tilbud, registreres ud fra ydelseskode til socialpædagogisk støtte i botilbudslignende tilbud.</li> </ul>
Forenkling af indberetning vedrørende tilskud til hjælp, som modtageren selv antager efter servicelovens § 95, samt præcisering af konteringsregler for udgifter til servicelovens §§ 95-96	<ul style="list-style-type: none"> <li>Det anbefales, at indberetningskravene til handicapdokumentationen justeres, så registrering af oplysninger om § 95-modtagere sker ud fra én ydelseskode.</li> <li>Derudover anbefales det, at udgifter til ydelser efter servicelovens §§ 95-96 fuldt ud konteres på handicapområdet under oprettelse af en eller to nye funktioner.</li> </ul>
Adskillelse af visiterede og uvisiterede § 104-tilbud	<ul style="list-style-type: none"> <li>Det anbefales, at ydelseskoden til registrering af § 104-tilbud forbeholdes visiterede tilbud.</li> <li>Derudover anbefales det, at kontoplanen ændres, så kommunerne kan opdele udgifter til henholdsvis visiterede og uvisiterede § 104-tilbud.</li> </ul>
Gennemsigtighed og dialog om Danmarks Statistiks databehandling	<ul style="list-style-type: none"> <li>Det anbefales, at der skabes gennemsigtighed og dialog med kommunerne om Danmarks Statistiks behandling af data, som indberettes til handicapdokumentationen.</li> <li>Det anbefales desuden, at data i tilbagemeldingsrapporter fra Danmarks Statistik fremstilles som individdata frem for summerede tal.</li> </ul>
Fælles grunddatamodel	<ul style="list-style-type: none"> <li>Det anbefales, at fagsystemerne på det specialiserede voksenområde leveres med en foruddefineret grunddatamodel, som er ens for kommunerne og bygger på et fælles begrebsapparat.</li> </ul>
Styrkelse af kommunernes registreringspraksis	<ul style="list-style-type: none"> <li>Det anbefales, at kommuner, der har udfordringer i forhold til registreringspraksis, igangsætter eller intensiverer indsætter for at styrke denne. Initiativer skal bl.a. sikre, at der sker levering af fuld bestand i hver leverance til handicapdokumentationen.</li> </ul>

### Individdatasportet

I individdatasportet har der været fokus på fire aspekter af deltagerkommunernes praksis for registrering af anvendelse af individdata på det specialiserede voksenområde: 1) Data og arbejdsprocesser vedrørende dataregistrering, 2) Kommunernes anvendelse af individbaserede data, 3) Systemunderstøttelse samt 4) Datavalidering.

I forhold til *data og arbejdsprocesser vedrørende dataregistrering* viser undersøgelsen, at kommunerne generelt registrerer og har adgang til en stor mængde individbaserede data på det specialiserede voksenområde. Dataregistreringen i kommunerne giver typisk oplysninger om, hvilke borgere der modtager en ydelse, hvem der leverer ydelsen, til hvilken udgift ydelsen leveres, og i nogle tilfælde hvilket resultat ydelsen har for borgerne.



Det varierer dog mellem deltagerkommunerne, hvilke typer af data der er registreret i hvilke systemer, med hvilken detaljeringsgrad data er registreret, hvor fuldstændige og retvisende de registrerede oplysninger er, samt hvor tilgængelige data er til videre anvendelse. Undersøgelsen viser blandt andet, at det varierer mellem deltagerkommunerne, hvor håndterbart det er for økonomifunktionen og socialforvaltningen at skabe sig et opdateret overblik over udgifter og aktiviteter både for den enkelte borger og på tværs af borgere.

Der er både fællestræk og forskelle mellem deltagerkommunerne i forhold til organiseringen og bemandingen af arbejdsprocesserne omkring registrering af data. I alle deltagerkommunerne er der en række data af faglig, juridisk karakter, som myndighedsfunktionen har ansvar for, og hvor det hovedsagelig er sagsbehandlere, der registrerer data. Ligeledes gælder det generelt, at det er administrative medarbejdere, som fra centralt hold opretter og vedligeholder centrale oplysninger om leverandører, ydelses-/tilbudskoder, kontonummer mv. Forskellene mellem kommunerne knytter sig blandt andet til omfanget af de administrative ressourcer, der bruges på registrering og fejlretning af data.

Deltagerkommunernes *anvendelse af individbaserede data* relaterer sig primært til opgaver i forbindelse med den økonomiske styring af området. Væsentlige økonomistyringsopgaver, hvor kommunerne gør brug af data på individniveau, omfatter budgetlægning, budgetopfølgning, disponering, afregning, opgørelse af statsrefusion mv. Centralt i budgetopfølgningen i alle undersøgte kommuner er det individbaserede disponeringsregnskab, som giver overblik over, hvilke fremtidige udgifter kommunen har forpligtet sig til gennem allerede besluttede bevillinger.

Kommunerne gør desuden brug af individbaserede data til produktion af ledelsesinformation og udarbejdelse af diverse analyser. Eksempler på ledelsesinformation omfatter oplysninger om budgetoverholdelse samt årsager til eventuelle overskridelser. Til at understøtte den faglige styring af området kan ledelsesinformationen også indeholde mere detaljerede oplysninger om forbruget. Det varierer dog mellem deltagerkommunerne, hvorvidt den producerede ledelsesinformation er baseret både på udgifts- og aktivitetsdata, ligesom der er forskelle mellem kommunerne på, hvor automatiseret produktionen af ledelsesinformation er.

Som supplement til og grundlag for produktionen af ledelsesinformation gennemføres der forskellige analyser af det specialiserede voksenområde i de otte deltagerkommuner. Både enkeltstående analyser til belysning af en konkret problemstilling og mere generelle, tilbagevendende analyser, som løbende følger udviklingen på området. Særligt i relation til benchmarkinganalyser peger deltagerkommunerne på, at det er vanskeligt at foretage en meningsfuld benchmarking af udgifter, aktiviteter og enhedsudgifter på tværs af kommuner, da der ofte mangler en fælles praksis og standarder for registrering.

I forhold til *systemunderstøttelse* viser undersøgelsen, at der fortsat er en udbredt brug af "håndholdte regnearksløsninger" i en del af deltagerkommunerne, mens andre deltagerkommuner er kommet forholdsvis langt med udfasningen af regneark og implementeringen af it-systemer.

Fælles for kommunerne, hvor regneark fortsat spiller en central rolle, er, at de grundlæggende faglige og økonomiske oplysninger om modtagere af handicaprelaterede ydelser er registreret i forskellige it-systemer, fx et fagsystem og et økonomi-/afregningssystem, og derefter sammenkøres i regneark. I kommuner, som er lidt længere fremme med systemunderstøttelsen, er de faglige og økonomiske oplysninger i højere grad samlet i ét it-system, hvilket synes at indebære en række fordele for styring af området, adgang til data mv.

Selvom undersøgelsen viser, at brug af regneark ikke behøver at stå i vejen for mulighederne for en god styring af området, er deltagerkommunerne enige om, at regnearksmodellen er

meget ressourcekrævende, øger risikoen for fejl i data og kan være meget afhængig af nøglepersoner.

Overordnet set vurderer deltagerkommunerne, at grunddata på det specialiserede voksenområde såsom cpr-nummer, start- og slutdato, paragraf mv. i udgangspunktet har store fejl og mangler, og at der er et grundlæggende behov for løbende at *validere data*. Deltagerkommunerne peger blandt andet på, at høj datakvalitet giver bedre styringsvilkår, øger troværdigheden af den producerede ledelsesinformation og styrker mulighederne for at sammenligne data på tværs af kommunerne.

Undersøgelsen viser desuden, at der både er fællestræk og forskelle mellem deltagerkommunerne i forhold til den måde, datavalideringen foregår på i praksis. Fælles for kommunerne er, at arbejdet med validering af data udføres i tæt dialog mellem ledelse, sagsbehandlere og administrative medarbejdere. Ifølge deltagerkommunerne er et tæt samarbejde mellem de forskellige relevante parter afgørende for både styringen og kvaliteten af data, ligesom samarbejdet er med til at fremme en økonomisk bevidsthed og forståelse for vigtigheden af valide grunddata hos sagsbehandlerne.

Forskellene mellem deltagerkommunerne i forhold til validering af data er tæt knyttet til det it-mæssige setup. I nogle af deltagerkommunerne, hvor anvendelsen af regneark fortsat er udbredt, sker datavalideringen blandt andet ved, at dataudtræk fra forskellige it-systemer sammenholdes, eventuelt ved samkøring af data i regneark ud fra cpr-nummer. I deltagerkommuner, hvor man er lidt længere fremme med en systemunderstøttelse af området, valideres data ved, at faglige og økonomiske oplysninger kobles i samme it-system, hvilket giver gode muligheder for at afstemme aktivitets- og udgiftsdata.

Deltagerkommunerne er generelt enige om, at arbejdet med datavalidering kræver ledelsesfokus og en ressourcemæssig prioritering på linje med øvrige driftsfunktioner i kommunen. Deltagerkommunerne er desuden enige om, at jo mere data der bruges og i så mange forskellige sammenhænge som muligt, jo mere valide bliver data. Det gælder også kvaliteten af de aktivitetsdata, kommunerne indberetter til Danmarks Statistik.

Nedenstående Tabel 2 indeholder KORAs anbefalinger til de kommuner, der gerne vil i gang med eller styrke deres arbejde med udgifts- og aktivitetsdata på individniveau for at opnå et større vidensgrundlag i styringen af det specialiserede voksenområde. Også her er anbefalingerne udviklet på baggrund af dialog med de otte deltagerkommuner, og KORA er alene ansvarlig for anbefalingerne.

**Tabel 2** Anbefalinger til individdatasporer

Anbefaling	Hvad
Fokus på og prioritering af datavalidering	<ul style="list-style-type: none"><li>• Det anbefales, at kommunerne prioriterer validering af data på det specialiserede voksenområde og anser datavalidering som en driftsfunktion, der kræver ledelsesfokus og ressourcer.</li><li>• Det anbefales desuden, at valideringsprocessen udføres i et tæt samarbejde mellem ledelsen og relevante medarbejdere.</li><li>• Endelig anbefales det, at valideringsarbejdet systematiseres og formaliseres, så opgaven forankres og prioriteres.</li></ul>
Integration af data i ét system	<ul style="list-style-type: none"><li>• Det anbefales, at den enkelte kommune samler sine aktivitets- og udgiftsdata på det specialiserede voksenområde i ét it-system for at sikre systemmæssig sammenhæng mellem fagsystemets og økonomisystemets oplysninger.</li></ul>
Fælles forståelse og kategorisering af støttebehov	<ul style="list-style-type: none"><li>• Det anbefales, at der på nationalt niveau sættes fokus på udvikling og udbredelse af en fælles forståelse og kategorisering af støttebehov, som er anvendelig og sammenlignelig på tværs af kommunerne.</li></ul>

# 1 Indledning

KORA er af det tidligere Social- og Indenrigsministerium blevet bedt om at foretage en undersøgelse med det formål at forbedre forudsætningerne for at sammenligne kommunernes enhedsudgifter til ydelser på socialområdet. Mere specifikt er formålet med undersøgelsen at afdække mulighederne for at koble valide data om udgifter og aktiviteter på henholdsvis kommune- og individniveau samt komme med anbefalinger til at forbedre datagrundlaget for at foretage sådanne koblinger. KORA foretager to parallelle analyser heraf – henholdsvis én på det specialiserede voksenområde og én på det specialiserede børneområde. Denne rapport omhandler det specialiserede *voksenområde*.

**På kommuneniveau** skal analysen pege på muligheder og begrænsninger i forhold til at koble data om udgifter med data om aktiviteter med henblik på mellemkommunal benchmarking af enhedsudgifter for forskellige ydelser. Undersøgelsen skal dermed give en mere detaljeret viden om, for hvilke ydelser det kan lade sig gøre at foretage en valid kobling af økonomi- og aktivitetsdata, og for hvilke ydelser der er metodiske udfordringer. I forlængelse heraf skal analysen komme med anbefalinger til tilpasninger af data og indberetningen heraf med henblik på at forbedre mulighederne for at foretage valide koblinger af økonomi- og aktivitetsdata og dermed for at sammenligne kommunernes enhedsudgifter.

**På individniveau** skal undersøgelsen afdække, hvordan udvalgte kommuner arbejder med at koble udgifts- og aktivitetsdata på individniveau. Undersøgelsen skal give et billede af, i hvilket omfang kommunerne foretager denne kobling, og hvor stor forskel der er på kommunerne. Analysen skal pege på muligheder og begrænsninger i forhold til at koble data om udgifter med data om aktiviteter på individniveau. I forlængelse heraf skal analysen udvikle konkrete anbefalinger til kommuner, der ønsker at komme videre eller i gang med dette arbejde.

## Læsevejledning

**Kapitel 2** opridser analysedesign og metode.

**Kapitel 3** omhandler kobling af økonomi- og aktivitetsdata på **kommuneniveau**, dvs. kommunale enhedspriser baseret på nationale registerdata.

**Kapitel 4** omhandler kobling af økonomi- og aktivitetsdata på **individniveau**, dvs. kommunernes eget arbejde med at koble aktivitets- og økonomidata på individniveau for kommunens borgere.

## 2 Analysedesign og metode

I dette kapitel redegør vi for undersøgelsesdesignet, herunder de forskellige trin i analysen og de metoder, der er anvendt. Endelig ridser vi op, hvilken afgrænsning af undersøgelsens emneområde, vi har valgt, og hvorfor.

### 2.1 Faser i undersøgelsen

Undersøgelsen er bygget op i fem faser.

I **fase 1** har vi opgjort og sammenlignet enhedsudgifter på det specialiserede voksenområde ved at koble oplysninger om aktiviteter og udgifter på udvalgte delområder. Opgørelsen af enhedsudgifter fungerer for det første som en illustration af datas muligheder og begrænsninger. For det andet har vi anvendt opgørelsen som et afsæt for dialogen med de otte kommuner, der har deltaget i projektet, blandt andet ved at sammenholde opgørelser af enhedsudgifterne og de bagvedliggende udgifts- og aktivitetsdata med de data, kommunerne selv har registreret.

I **fase 2** har vi gennem interview med eksperter og videnspersoner fra blandt andet Danmarks Statistik, KL, KOMBIT og KORAs netværk af kommunale videnspersoner på området forsøgt at skabe et overblik over kommunernes praksis med at koble udgifts- og aktivitetsdata på voksenområdet. På den baggrund har vi udvalgt nogle mulige deltagerkommuner til at indgå i undersøgelsesprojektet. I udvælgelsen af kommuner har vi lagt vægt på en variation i kommuner i forhold til geografi, størrelse og it-løsning. Derudover har vi lagt vægt på, at det var kommuner, som var langt fremme i arbejdet med at registrere og anvende økonomi- og aktivitetsdata på det specialiserede voksenområde – eller som var interesserede og engagerede i at prioritere dette arbejde fremadrettet. Vi har lagt vægt på disse forhold af to årsager. For det første fordi disse kommuner må forventes at have en stor viden om data, som kan bidrage til at belyse problemstillinger i forhold til opgørelser af enhedsudgifter ud fra nationale registerdata. For det andet fordi eksempler på god praksis for at arbejde med at koble udgifts- og aktivitetsdata på individniveau må forventes at findes blandt disse kommuner. Ulempen ved denne udvælgelsesmetode er, at det kan tænkes, at der i kommuner, som ikke er langt fremme i arbejdet og heller ikke udviser interesse for at udvikle sig i den retning, er barrierer for at påbegynde arbejdet, som ikke afdækkes i denne undersøgelse.

**Tabel 2.1** Deltagerkommuner i undersøgelsen

	Store kommuner	Små kommuner
Øst	Rudersdal Gladsaxe	Ringsted Egedal
Vest	Odense Frederikshavn	Favrskov Thisted

I **fase 3** har vi med udgangspunkt i enhedsudgifterne fra analysens fase 1 haft en tæt dialog med de otte udvalgte kommuner omkring registreringspraksis og datas kvalitet, validitet og sammenlignelighed, såvel gennem **bilateral dialog** som ved to fælles **workshops** (én for østkommuner og én for vestkommuner). Deltagerkommunerne har selv udpeget de relevante workshopdeltagere ud fra KORAs anvisninger om, at det skulle være medarbejdere med detaljeret kendskab til såvel økonomi- og aktivitetsdata samt registreringspraksis omkring disse

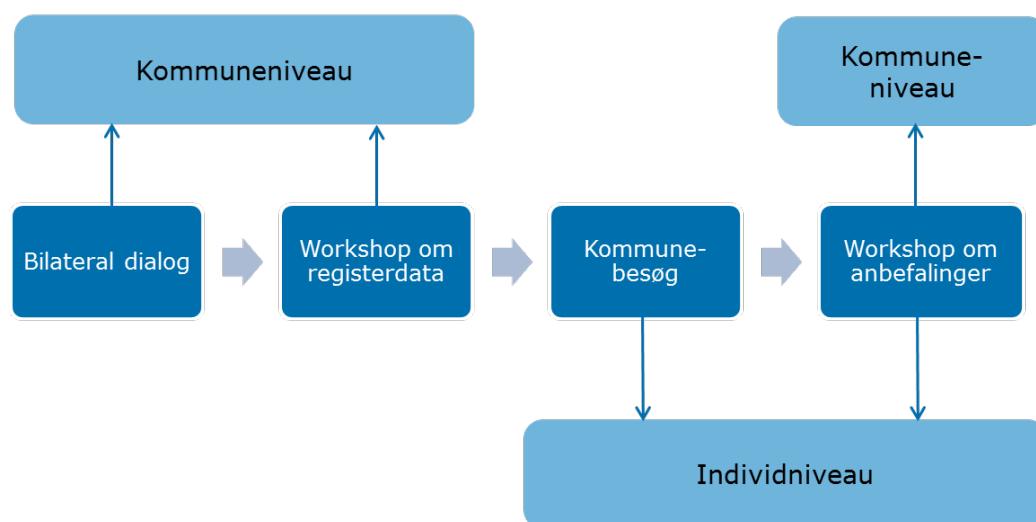
data. Hver kommune har typisk udvalgt 2-4 deltagere. Deltagerne har typisk ofte haft en controllerfunktion eller opgaver omkring ledelsesinformation og har en tæt dialog med sagsbehandlerne herom. Fra nogle kommuner har også myndighedschefen deltaget.

I **fase 4** har vi gennem **kommunebesøg** undersøgt, hvorvidt, hvordan og i hvilket omfang kommunerne selv kobler udgifts- og aktivitetsdata på individniveau. KORA har besøgt eller haft besøg af de otte udvalgte kommuner, og hvor muligt har også repræsentanter fra en af de andre kommuner deltaget i besøget for at kvalificere dialogen og erfaringsopsamlingen. Dialogen har omhandlet, hvordan kommunerne helt konkret arbejder med individbaserede data, hvilke muligheder og begrænsninger der er i dette arbejde, og hvor forskelligt det er fra kommune til kommune.

I **fase 5** har vi udviklet og afprøvet **anbefalinger** til, hvordan datagrundlaget for at koble økonomi- og aktivitetsdata kan forbedres både på kommune- og individniveau. anbefalingerne er testet på kommunerne og kvalificeret ved at spørge til, hvorvidt gevinsten ved at gennemføre anbefalingen står mål med den eventuelle ekstra ressourceindsats, den måtte kræve.

Kommunernes involvering i analysens forskellige faser og spor er forsøgt illustreret i Figur 2.1 nedenfor.

**Figur 2.1** Overblik over deltagerkommunernes rolle i projektet



## 2.2 Afgrænsning af delområder

Undersøgelsen fokuserer på 13 delområder inden for det specialiserede voksenområde, jf. Tabel 2.2 nedenfor.

**Tabel 2.2** Undersøgelsens delområder

Delområde	Serviceoven	Ydelsestype
1	§ 107	Midlertidige botilbud
2	§ 108	Længerevarende botilbud
3	§ 85	Socialpædagogisk støtte i botilbudslignende tilbud
4	§ 85	Socialpædagogisk støtte i borgerens egen bolig
5	§ 95	Tilskud til hjælp, som modtageren selv antager
6	§ 96	Borgerstyret personlig assistance
7	§ 97	Ledsageordning
7a	§ 98	Kontaktperson til døvblinde
8	§ 103	Beskyttet beskæftigelse
9	§ 104	Aktivitets- og samværstilbud
10*	§ 101	Stofmisbrugsbehandling
11*	§ 109	Kvindekrisecentre
12*	§ 110	Forsorgshjem og herberger

Note: \* Delområde indgår kun i individdatasporet.

*Socialpædagogisk støtte i botilbudslignende tilbud* dækker over den støtte efter servicelovens § 85, der tilknyttes ophold i botilbudslignende boformer eller bofællesskaber i henhold til almenboligloven eller anden lovgivning.<sup>1</sup> Botilbudslignende boformer og bofællesskaber er en tilbudskonstruktion, som ligner botilbud efter servicelovens § 107 eller § 108, men som altså er etableret efter anden lovgivning.

*Socialpædagogisk støtte i borgerens egen bolig* dækker over den § 85-støtte, der ydes til borgere i egen/selvstændig bolig uden tilknyttet serviceareal.

Støtte- og kontaktpersonordning for sindslidende efter § 99 i serviceloven er udgået af undersøgelsen<sup>2</sup>, mens delområde 10, 11 og 12 kun behandles i relation til individdatasporet. Delområde 10-12 indgår ikke i kommunedatasporet, da stofmisbrugsbehandling, kvindekrisecentre samt forsorgshjem og herberger blev taget ud af handicapdokumentationen i 2013, da der i forvejen sker indberetning til andre myndigheder.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> En stor del af de botilbudslignende tilbud er opført i henhold til almenboliglovens § 105.

<sup>2</sup> Granskning af de kommunale indberetninger til handicapdokumentation vedrørende støtte- og kontaktpersonordningen samt dialogen med kommunerne i undersøgelsen viser, at data er mangelfuldt. Det hænger sammen med, at SKP-ordningen ikke kræver visitation, og at der typisk ikke sker registrering eller journalisering af indsatsen i kommunerne.

<sup>3</sup> Oplysninger om stofmisbrugsbehandling indberettes til stofmisbrugsdatabasen (Socialstyrelsen), oplysninger fra landets kvindekrisecentre indsamles af Socialstyrelsen i samarbejde LOKK (Landsorganisation af Kvindekrisecentre), mens oplysninger vedrørende forsorgshjem og herberger findes i boformsstatistikken (Ankestyrelsen).

### 3 Kommunedatasporet: Kobling af økonomi og aktiviteter på kommuneniveau

I dette kapitel præsenteres eksempler på enhedsudgifter beregnet ud fra eksisterende nationale registerdata, dvs. de udgifts- og aktivitetsdata, som kommunerne har indberettet til Danmarks Statistik, samt kommunernes egne oplysninger indberettet til KORA via et indberetningsskema. Kapitlet redegør for de *metodiske valg* i forbindelse med beregningen samt de *udfordringer*, der er forbundet med at opgøre valide og sammenlignelige enhedsudgifter. Kapitlet afsluttes med KORAs *anbefalinger* til, hvordan datagrundlaget kan forbedres, blandt andet med henblik på fremadrettet at kunne opgøre mere retvisende enhedsudgifter.

Kapitlets hovedkonklusioner fremgår af boksen nedenfor.

#### Hovedkonklusioner – kommunedatasporet

##### *Aktivitetsdata:*

- Kommunernes indberetninger af handicaprelaterede ydelser til Danmarks Statistik er gradvist blevet forbedret henover årene, om end der stadig er problemer med datakvaliteten.
- Generelt er der uoverensstemmelse mellem brugertallene, opgjort ud fra henholdsvis Danmarks Statistiks registerdata og deltagerkommunernes egne oplysninger i 2014. Det varierer dog mellem delområderne og kommunerne, hvor store afvigelserne er.
- Afvigelserne er størst vedrørende botilbuds- og bostøtteområdet (delområde 1-4). Delområde 1-4 er samtidig de delområder, som ressourcemæssigt udgør langt den væsentligste del af det specialiserede voksenområde.
- Årsagerne til problemerne med data er af både systemmæssig og menneskelig karakter og knytter sig til forskellige dele af registrerings- og indberetningsprocessen.

##### *Udgiftsdata:*

- Også i forhold til udgiftsdata varierer det fra delområde til delområde og fra kommune til kommune, i hvor høj grad der er overensstemmelse mellem udgifter til det specialiserede voksenområde opgjort ud fra de to datakilder i 2014.
- Forskellene i udgiftsopgørelserne ses primært, når man vil opgøre udgifterne på delområdeniveau, mens forskellene i udgiftsopgørelserne er mindre betydelige, når man ser hele det specialiserede voksenområde eller beslægtede delområder under ét.

##### *Koblingen af aktivitets- og udgiftsdata:*

- Det varierer fra delområde til delområde, i hvor høj grad enhedsudgifterne afviger fra hinanden opgjort ud fra de to datakilder i 2014.
- Der er forholdsvis store afvigelser mellem enhedsudgifterne inden for delområde 1, 2, 3-4 og 7, mens afvigelserne er beskedne inden for delområde 1-4 set under ét.
- Hvor afvigelserne er størst, gælder det, at enhedsudgifter beregnet ud fra registerdata fra Danmarks Statistik generelt er højere end enhedsudgifter beregnet ud fra deltagerkommunernes tal.

I afsnit 3.4 oplistes de anbefalinger, som ifølge KORA vil kunne forbedre datagrundlaget for at beregne kommunespecifikke enhedsudgifter på voksenområdet.

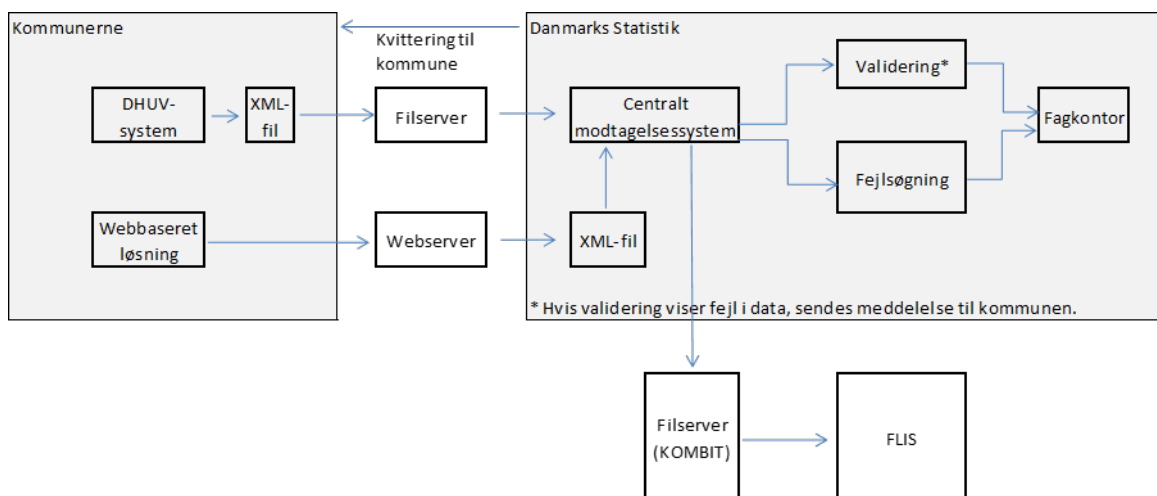
### 3.1 Aktivitetsdata: antal voksne, der modtager ydelser

#### 3.1.1 Opgørelse af aktivitetsdata

Antallet af borgere, der modtager de forskellige tilbud og ydelser, er opgjørt på baggrund af Danmarks Statistiks forløbsregister "handicapdokumentation".<sup>4</sup> Registret baserer sig på kommunale indberetninger på individniveau om ydelser og tilbud efter serviceloven til borgere med nedsat funktionsevne. Registeret har erstattet de summariske oplysninger om handicapydelse, som kommunerne tidligere har indberettet til Danmarks Statistik.<sup>5</sup>

Alle data modtages via system-til-system løsning eller Danmarks Statistiks egen webløsning.<sup>6</sup> Webløsningen er et system til indberetning af sager på individniveau, som nogle kommuner anvender til indtastning af data. Figur 3.1 viser de overordnede datastrømme i forhold til leverance og udveksling af data mellem kommunerne og Danmarks Statistik (samt FLIS).

**Figur 3.1** Overordnede datastrømme ved indberetning af handicaprelaterede ydelser til Danmarks Statistik



Kilde: Social- og Indenrigsministeriet, Danmarks Statistik og KL, 2013.

Som det fremgår af figuren, overføres data til et centralt modtagelsessystem (CEMOS) hos Danmarks Statistik, efter at kommunerne har leveret data til fil- eller webserver (afhængig af leveringsmetode). Efter modtagelse i CEMOS valideres data, ligesom data fejlsøges i et nyt statistiksystem. Hvis valideringen viser fejl i data, sendes der en meddelelse til kommunen herom, jf. \* i Figur 3.1. Valide data indgår i den videre statistikproduktion (fagkontor), og der

<sup>4</sup> Registeret indeholdt på trækningstidspunktet (februar 2017) godkendte oplysninger fra 47 kommuner.  
<sup>5</sup> Det er her væsentligt at gøre opmærksom på, at det af Danmarks Statistiks statistikdokumentation for handicapdokumentation fremgår, at man ikke kan sammenligne de tidligere landstotaler med den nuværende udgivelse, grundet den manglende dækning i handiaptabellerne.  
<sup>6</sup> Ifølge Danmarks Statistik anvender ni ud af ti kommuner i dag en system-til-system-løsning. Hovedparten af indberetningssystemerne er socialfaglige fagsystemer. Cirka 6 % af kommunerne anvender en webbaseret løsning.



sendes en kvittering til kommunen for modtagelse af data. Alle rådata sendes desuden til KOM-BITs filserver til videresendelse til FLIS.

Indberetningerne af aktivitetsdata til Danmarks Statistik er opbygget på den måde, at der for hver modtager registreres en "ydelse" og et "tilbud", jf. indberetningsvejledningen.<sup>7</sup> Der er i alt 41 ydelseskoder og 18 tilbudskoder. Det resulterer i et stort antal kombinationsmuligheder, når man skal forsøge at opgøre de samlede modtagertal fordelt på de forskellige delområder. KORA har anvendt den kategorisering, der fremgår af Bilag 1. Kategoriseringen er drøftet med de otte deltagerkommuner og tilpasset herefter.

Da formålet er at koble udgifter til aktiviteter for at opgøre valide enhedsudgifter, er det væsentligt at kunne opgøre brugertal fordelt på *betalingskommune*. For hver modtager indeholder handicapdokumentationen oplysninger om den kommune, som har betalingsforpligtelsen for den pågældende ydelse. Dermed kan vi i princippet koble hver kommunes udgifter til de borgere, som kommunen har betalingsforpligtelse for, hvilket som udgangspunkt sikrer en valid opgørelse af kommunernes enhedsudgifter. Dog er det kommunen med *handleforpligtelsen* over for borgeren, som indberetter oplysninger om borgeren, herunder oplysninger om betalingskommune.<sup>8</sup>

En væsentlig konsekvens af, at brugertallene opgøres ud fra betalingskommunen, er, at brugertallene i undersøgelsen generelt er undervurderede. Det skyldes, at datatrækket fra Danmarks Statistik endnu ikke indeholder indberetninger fra alle landets 98 kommuner (47 kommuner havde på trækningstidspunktet godkendt deres data for 2014), hvorved borgere i handlekommuner, som ikke har indberettet data, ikke er talt med i opgørelsen af brugertallene. Som et eksempel vil borgere, hvor Københavns Kommune har handleforpligtelsen, men hvor betalingskommunen er en anden (fx Rudersdal Kommune), ikke være medregnet i brugertallet for Rudersdal Kommune, da Københavns Kommune ikke har godkendt data for 2014.

Kommuner med færre end fire modtagere af en given ydelse indgår ikke i beregningerne af enhedsudgifter. Det skyldes, at KORA af diskretionshensyn ikke må anvende opgørelser, der bygger på færre end fire observationer.

Forløb, hvor handlekommunen ikke har indberettet en slutdato, dvs. dato for ophør af en given ydelse for en given periode, indgår i opgørelsen af modtagere. Slutdato sættes til 31/12-2014. Ved denne databehandling antages det, at ydelsen ikke er afsluttet i 2014. Såfremt denne antagelse ikke anlægges, skal ca. 30.000 forløb kasseres, svarende til lidt over halvdelen af alle forløb, som indgår i datasættet. Det antages desuden, at fiktive slutdatoer, fx 31/12-9999, er udtryk for, at forløbet er igangværende. Forløb med fiktive slutdatoer indgår derfor i opgørelsen. Denne type forløb omfatter mindre end 200 observationer (ud af ca. 60.000 observationer).

Der er fjernet rene dubletter. Hermed menes forløb, hvor alle indholdsberende variable er ens. Rene dubletter udgør mindre end 0,5 % af det samlede antal forløb i datasættet.

Handicapregisteret er et forløbsregister på individniveau. Derfor er det muligt at opgøre antallet af brugere på tre måder:

---

<sup>7</sup> Social- og Indenrigsministeriet, Danmarks Statistik og KL, 2013.

<sup>8</sup> Dialogen med deltagerkommunerne viser, at kommunerne ikke er enige om det hensigtsmæssige i, at handlekommunen indberetter aktivitetsdata til Danmarks Statistik. Uenigheden går bl.a. på, om det er handle- eller betalingskommunen, som har mest styr på borgerne: Kommunen, der har handleforpligtelsen, eller kommunen, der betaler? I afsnit 4.3 sker der en nærmere drøftelse af betydningen af, at handlekommunen er indberetningskommunen.

- Antal helårsbrugere
- Antal unikke brugere i løbet af 2014
- Antal brugere pr. 31.12.2014

*Antal helårsbrugere* er opgjort som det samlede antal dage, en person har modtaget en given ydelse i løbet af 2014, delt med 365. En borger, der har modtaget et tilbud i 365 dage i løbet af året, tæller således som én helårsbruger.<sup>9</sup> Har en borger kun modtaget et tilbud i halvdelen af året, vil denne derimod indgå i beregningerne som en halv helårsbruger.

*Antal unikke brugere* er opgjort som antallet af unikke cpr-numre, der har modtaget en given ydelse i løbet af et år. Har den samme borger modtaget den samme ydelse mere end én gang, vil borgeren dermed kun tælle med én gang. Hvis en borger modtager flere forskellige ydelser i løbet af året, vil borgeren derimod tælle med i alle de ydelser, som borgeren modtager.

*Antal brugere pr. 31.12.2014* angiver, hvor mange borgere der har et igangværende forløb pr. 31.12.2014. Borgere, som påbegyndte eller afsluttede et forløb 31.12.2014, er også medtaget i opgørelsen.

Tabel 3.1 viser for hver af de tre opgørelsesmetoder det totale antal modtagere for de 47 kommuner opdelt på ydelsestyper. Når man læser tabellen, skal man være opmærksom på, at en borger kan modtage flere ydelser på samme tid. Derfor kan man fx ikke finde det samlede antal unikke modtagere ved at tage summen af modtagertallene i fjerde kolonne i tabellen.

**Tabel 3.1** Antal brugere for 47 kommuner (helårsbrugere, unikke brugere og brugere pr. 31.12.2014)

Delområde	Ydelsestype	Helårsbrugere	Unikke brugere i 2014	Brugere pr. 31.12.2014
1	Midlertidige botilbud	5.609	6.908	5.821
2	Længerevarende botilbud	3.269	3515	3.286
3	Socialpædagogisk støtte i botilbudslignende tilbud	3.084	3.353	3.151
4	Socialpædagogisk støtte i borgerens egen bolig	12.259	14.591	12.967
5	Tilskud til personlig og praktisk hjælp, som modtageren selv antager	113	120	113
6	Borgerstyret personlig assistance	622	684	636
7	Ledsageordning	3.318	3.639	3.454
7a	Kontaktperson til døvblinde	111	123	112
8	Beskyttet beskæftigelse	3.553	3.919	3.661
9	Aktivitets- og samværstilbud	6.456	7.306	6.683

Det fremgår af tabellen, at der er nogenlunde overensstemmelse mellem antallet af helårsbrugere og antallet af brugere pr. 31.12.2014. Der er mellem 0,1 % færre og 5,8 % flere brugere, når de opgøres pr. 31.12.2014 frem for som helårsbrugere. Der er systematisk flere brugere (6,3-23,2 %), når de opgøres som unikke brugere i løbet af 2014 frem for som helårsbrugere. Forskellen indikerer, at der er en vis udskiftning i modtagerne af de undersøgte ydelser.

<sup>9</sup> Der er korrigeret for brugere, som har overlappende forløb af samme type. Således vil forløbet hos en bruger, som eksempelvis er registreret med to overlappende forløb på et botilbud, blive korrigeret, således at kun et forløb tælles med i de dage, forløbene er overlappende.

Tabel 3.2 viser de procentvise afvigelser mellem antallet af unikke brugere og antallet af helårsbrugere, fordelt på de 10 delområder.

**Tabel 3.2** Afvigelse mellem antal unikke brugere og antal helårsbrugere i 2014

Delområde	Ydelsestype	Afvigelse mellem antal unikke brugere og antal helårsbrugere (procent)
1	Midlertidige botilbud	23,2
2	Længerevarende botilbud	7,5
3	Socialpædagogisk støtte i botilbudslignende tilbud	8,7
4	Socialpædagogisk støtte i borgerens egen bolig	19,0
5	Tilskud til personlig og praktisk hjælp, som modtageren selv antager	6,3
6	Borgerstyret personlig assistance	10,0
7	Ledsageordning	9,7
7a	Kontaktperson til døvblinde	11,0
8	Beskyttet beskæftigelse	10,3
9	Aktivitets- og samværstilbud	13,2

Det fremgår, at der er størst forskel mellem unikke brugere og helårsbrugere for delområderne 1 og 4. Fælles for disse områder er, at de vedrører ydelser, der kan være relativt kortvarige. Afvigelsen mellem unikke brugere og helårsbrugere er mindst for delområderne 2, 3 og 5, der typisk er ydelser af længere varighed. Derfor vil opgørelsesmetoden gøre en større forskel på de førstnævnte end på de sidstnævnte områder. Alt i alt synes der dog at være så store afvigelser mellem opgørelsesmetoderne, at det formentlig vil være mest relevant at opgøre helårsbrugere for at øge sammenligneligheden mellem kommunerne på alle delområder.

Tabel 3.3 giver nogle bud på styrker og svagheder ved de tre måder at opgøre brugertallene på. Den generelle vurdering er, at helårsbrugere giver de mest sammenlignelige og mindst usikre tal.

**Tabel 3.3** Styrker og svagheder ved de tre opgørelsesmetoder

Opgørelsesmetode	Styrker	Svagheder
Helårsbrugere	Tager højde for varigheden af brugernes forløb. Således vil en borger, der modtager en ydelse hele året, "tælle" mere end en borger, der kun modtager ydelsen i et halvt år. En sammenligning af brugerandele og enhedsudgifter på tværs af kommuner tager højde for, at kommunerne kan have forskellig praksis i forhold til, hvor lange forløb der igangsættes.	Validiteten afhænger af, at kommunerne registrerer retvisende start- og slutdatoer for forløbene. Uklart, hvor mange unikke brugere der modtager en foranstaltning. Tager ikke højde for, at den gennemsnitlige varighed (og dermed måske også indholdet og intensiteten) af forløb kan være forskellig fra kommune til kommune.
Unikke brugere	Giver indblik i, hvor mange individer der modtager en foranstaltning. Enhedsudgifter, der beregnes på baggrund af unikke brugere, kan bruges af en kommune som konkret budgetteringsgrundlag i form af enhedsbeløb, der tildeles, når der kommer en ny unik bruger af en ydelse.	Tager ikke højde for varigheden af det forløb, som en bruger modtager. Tager heller ikke højde for, at indholdet og intensiteten af forløb i et givet tilbud eller en given ydelse kan være forskelligt fra kommune til kommune.
Brugere pr. 31.12.2014	Relativ simpel opgørelsesmetode, som er relativt let for kommunerne at validere, og som følger fremgangsmåden i en række andre nationale statistikker, fx opgørelse af beskæftigede mv.	Såfremt brugen af tilbudsviften varierer systematisk i løbet af året, kan opgørelsestidspunktet være afgørende for de brugertal, der findes. Tager ikke højde for varigheden af det forløb, som en bruger modtager. Tager heller ikke højde for, at indholdet og intensiteten af forløb kan være forskelligt fra kommune til kommune.

I de efterfølgende eksempler på enhedsudgifter, jf. afsnit 3.3.2, opgør vi alene udgiften pr. helårsbruger, da denne vurderes mest relevant i en sammenligning af kommunernes enhedsudgifter.

### 3.1.2 Vurdering af aktivitetsdata for de otte deltagerkommuner

I dette afsnit undersøges validiteten og sammenligneligheden af aktivitetsdataene ved at sammenholde brugertal fra Danmarks Statistik (handicapdokumentation) med brugertal, som de otte deltagerkommuner har indberettet til KORA som led i undersøgelsen. Alle brugertal er opgjort som helårsbrugere i 2014.

Tabel 3.4 viser afvigelsen mellem brugertal opgjort ud fra Danmarks Statistiks register og de brugertal, kommunerne har indberettet. Kolonne 3 viser den antalsmæssige afvigelse mellem tallene fra de to datakilder, mens kolonne 4 viser den procentvise afvigelse. Afvigelsen er i begge tilfælde beregnet som et uvægtet gennemsnit af den numeriske afvigelse for hver kommune. Sidste kolonne viser antallet af deltagerkommuner, som har indberettet brugertal til KORA.

**Tabel 3.4** Afvigelser mellem brugertal beregnet på baggrund af data fra Danmarks Statistik og deltagerkommunernes egne brugertal fordelt på delområder (helårsbrugere, 2014)

Delområde	Ydelsestype	Afvigelse (antal) uvægtet gennemsnit	Afvigelse (procent) uvægtet gennemsnit	Antal deltagerkommuner
1	Midlertidige botilbud	24	52,7	8
2	Længerevarende botilbud	28	60,7	8
3	Socialpædagogisk støtte i botilbudslignende tilbud	115	1.089,6	5
4	Socialpædagogisk støtte i borgerens egen bolig	87	22,6	5
1-4	Botilbud og socialpædagogisk støtte i alt	46	8,3*	4
5	Tilskud til hjælp, som modtageren selv antager**	-	-	-
6	Borgerstyret personlig assistance	2	12,6	7
7	Ledsageordning	15	15,0	7
7a	Kontaktperson til døvblinde	1	13,4	4
8	Beskyttet beskæftigelse	13	20,2	8
9	Aktivitets- og samværstilbud	13	10,2	8

Note: Den antalmæssige afvigelse er opgjort som det brugertal, der fremgår af registerdata fra Danmarks Statistik, fratrukket det brugertal, som kommunerne har oplyst. Denne afvigelse er tillige opgjort som procent af brugertallet fra Danmarks Statistiks register.

\* Den procentvise afvigelse vedrørende botilbud og socialpædagogisk støtte falder fra 8,3 % til 4,2 %, såfremt afvigelsen i en af deltagerkommunerne udelades af gennemsnittet, jf. Tabel 3.5.

\*\* Der er ikke beregnet afvigelser i brugertal vedrørende § 95 som følge af mangelfulde data.

Kilde: KORAs beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik samt indberettede brugertal fra deltagerkommunerne.

Det fremgår af Tabel 3.4, at der generelt er uoverensstemmelse mellem brugertallene, opgjort ud fra henholdsvis Danmarks Statistik registerdata og kommunernes egne oplysninger. Det varierer dog mellem delområderne, hvor store afvigelserne er.

Som det ses af tabellen, er afvigelserne størst vedrørende socialpædagogisk støtte i botilbudslignende tilbud (delområde 3) samt midlertidige botilbud (delområde 1) og længerevarende botilbud (delområde 2). Delområde 1-3 udgør (sammen med delområde 4) ressourcemæssigt langt den væsentligste del af det specialiserede voksenområde, hvorfor de markante afvigelser i brugertallene er problematiske, blandt andet ud fra et hensyn til mulighederne for tværkommunal benchmarking på delområdeniveau.

Tabel 3.4 viser samtidig, at afvigelsen mellem brugertallene er noget mindre, når der ses på botilbuds- og bostøtteområdet (delområde 1-4) under ét. Det hænger formentlig sammen med, at forskelle mellem kommunernes praksis i relation til registrering af handicaprelaterede ydelser udlignes, når data aggregeres. Der er altså noget, der tyder på, at ydelser vedrørende botilbuds- og bostøtteområdet registreres relativt retvisende for delområde 1-4 *set under ét*, men at kommunerne registrerer disse ydelser mindre korrekt i relation til delområderne.

Dialogen med kommunerne i undersøgelsen synes at understøtte denne forklaring. Eksempelvis peger deltagerkommunerne på, at ydelseskoden 1.8.1 (længerevarende ophold) både kan

anvendes til registrering af modtagere af botilbud efter § 108 i serviceloven og modtagere af socialpædagogisk støtte i botilbudslignende tilbud. I den forbindelse peger deltagerkommunerne på, at der er behov for en forenkling af indberetningskravene til handicapdokumentationen og bedre sammenhæng mellem lovgivning, kontoplan og handicapdokumentationen.

For at "komme bag om" de summerede tal i Tabel 3.4, er der i Tabel 3.5 vist en opgørelse af afvigelser mellem brugertallene, opgjort ud fra henholdsvis Danmarks Statistik registerdata og kommunernes egne oplysninger, opdelt på kommuner og delområde. I modsætning til fremgangsmåden i Tabel 3.4 er der i Tabel 3.5 lavet en beregning af den procentvise afvigelse ved at tage hensyn til fortegnet. I forhold til den måde afvigelse er beregnet, betyder en positiv afvigelse, at Danmarks Statistiks brugertal er højere end det brugertal, kommunen har oplyst. Og vice versa.

Det fremgår af Tabel 3.4, at der for alle kommuner generelt er store afvigelser mellem de brugertal, som kan opgøres på baggrund af data fra Danmarks Statistik og de brugertal, som kommunerne selv har registreret. Det er samtidig værd at bemærke, at der inden for delområde 1-4, Botilbud og socialpædagogisk støtte i alt, kun er fire af de otte deltagerkommuner, for hvilke der kan opgøres data for alle fire delområder.

Den kommunefordelte opgørelse i Tabel 3.5 tydeliggør dermed de problemer, som for kommunerne under ét blev vist i Tabel 3.4. At det samtidig er de delområder, som tilsammen har flest brugere set i forhold til det samlede brugertal i handicapdokumentationen, belyser væsentligheden af den manglende præcision i dataregistreringen.

Ser vi nærmere på den kommunefordelte tabel, er der dog også en del positive forhold at bemærke. For delområde 2, Længerevarende botilbud, har fire af de otte kommuner ingen eller relativt beskedne afvigelser, mens det for delområde 8, Beskyttet beskæftigelse, er fem ud af otte, hvis afvigelser er beskedne. Begge delområder har væsentlige brugertal. Der er dog ikke fuldt sammenfald mellem kommuner, der har små afvigelser inden for de to delområder.

Forholdene på kommuneniveau indikerer dermed, at korrekte registreringer kan lade sig gøre, men at der, særligt på delområder hvor ydelseskoder kan tolkes tvetydigt (inden for delområde 1-4), kan være store problemer med at registrere korrekt.

**Tabel 3.5** Afvigelser mellem brugertal beregnet på baggrund af data fra Danmarks Statistik og deltagerkommunernes egne brugertal fordelt på delområder og deltagerkommuner (helårsbrugere, 2014)

		Kommune 1		Kommune 2		Kommune 3		Kommune 4		Kommune 5		Kommune 6		Kommune 7		Kommune 8	
		Afvigelse antal	Afvigelse procent	Afvigelse antal	Afvigelse procent	Afvigelse antal	Afvigelse procent	Afvigelse antal	Afvigelse procent	Afvigelse antal	Afvigelse procent	Afvigelse antal	Afvigelse procent	Afvigelse antal	Afvigelse procent	Afvigelse antal	Afvigelse procent
1	Midlertidige botilbud	44,0	48	-3,2	-25	-35,9	-170	16,6	18	-33,9	-23	0,8	1	21,7	22	-32,8	-114
2	Længerevarende botilbud	0,4	0	4,7	17	113,8	85	50,3	35	17,3	6	0,3	1	4,3	4	-33,7	-337
3	Socialpædagogisk støtte i botilbudslignende tilbud	-	-	-34,8	-28	302,3	-600	-44,1	-371	-	-	-	-	-30,2	-386	162,5	-4063
4	Socialpædagogisk støtte i borgerens egen bolig	29,7	12	155,9	36	-	-	-38,9	-24	-	-	-	-	-10,7	-5	198,4	35
1-4	Botilbud og socialpædagogisk støtte i alt	-	-	122,7	21**	-	-	-16,1	-4	-	-	-	-	-14,9	-3	-30,6	-5
5	Tilskud til hjælp, som modtageren selv antager*	-4,0	-	-4,7	-	-	-	2,7	100	-	-	0,0	0	-0,3	-5	-2,0	-
6	Borgerstyret personlig assistance	-2,3	-11	2,9	22	-	-	-2,2	-19	-1,6	-3	0,0	0	0,2	3	3,0	30
7	Ledsageordning	20,7	26	12,9	13	-8,6	-7	34,0	27	5,6	1	-	-	19,0	28	-2,8	-3
7a	Kontaktperson til døvblinde	-	-	-	-	-	-	3,3	50	-1,0	-4	0,0	0	-	-	0,0	0
8	Beskyttet beskæftigelse	29,5	51	1,9	3	0,0	0	3,3	3	-6,7	-2	-11,8	-21	-2,2	-3	-44,6	-78
9	Aktivitets- og samværstilbud	18,2	13	-7,5	-6	0,2	0	13,0	5	3,8	0	-11,4	-23	-10,7	-13	-37,1	-20

Note: Den antalsmæssige afvigelse er opgjort som det brugertal, der fremgår af registerdata fra Danmarks Statistik, fratrukket det brugertal, som kommunen har oplyst. Denne afvigelse er tillige opgjort som procent af brugertallet fra Danmarks Statistiks register.

Rød markerer afvigelser på 50 % eller derover, mørk gul markerer afvigelser på 20-49 % og lys gul markerer afvigelser på 10-19 %.

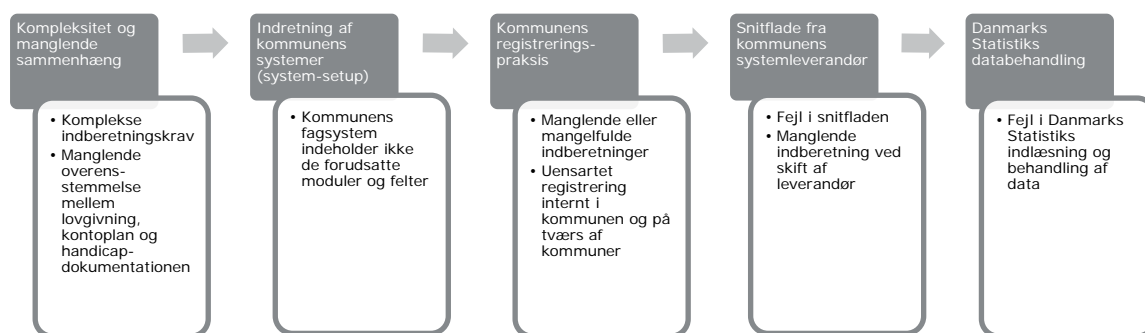
\* Der er for flere af deltagerkommuner ikke beregnet en procentvis afvigelse vedr. brugertal for § 95, da brugertallet ifølge Danmarks Statistik er 0, hvilket ikke muliggør en beregning af den procentvise afvigelse. \*\* Den procentvise afvigelse vedrørende botilbud og socialpædagogisk støtte set under ét falder fra 8,3 til 4,2 %, såfremt afvigelsen for deltagerkommune 2 udelades af gennemsnittet, jf. Tabel 3.4.

Kilde: KORAs beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik samt indberettede brugertal fra kommunerne.

Deltagerkommunernes overordnede vurdering er, at aktivitetsdata på voksenområdet er blevet mere retvisende over tid – også siden 2014. Den samme vurdering når Danmarks Statistik frem til i den seneste statistikdokumentation for handicapdokumentationen.<sup>10</sup>

Deltagerkommunerne peger dog på, at der fortsat er problemer med kvaliteten af data, og ifølge kommunerne udspringer problemerne af en række forskellige forhold. Nedenstående Figur 3.2 viser de forskellige kilder til problemer med datakvaliteten. Årsagerne, som både er af systemmæssig og menneskelig karakter, knytter sig til forskellige dele af registrerings- og indberetningsprocessen.

**Figur 3.2** Årsager til problemer med datakvaliteten på det specialiserede voksenområde



Note: Figuren er udarbejdet med inspiration fra KL's og KOMBITs strategi for bedre datakvalitet med FLIS (KL og KOMBIT, 2016).

I forhold til de **systemmæssige udfordringer** peger deltagerkommunerne på, at kompleksiteten eller detaljeringsgraden af indberetningskravene til handicapdokumentationen samt den manglende sammenhæng mellem lovgivning, kontoplan og handicapdokumentationen er en meget væsentlig kilde til problemerne med kvaliteten af aktivitetsdataene.

Derudover peger deltagerkommunerne på, at kommunens fagsystem giver registreringsmæssige udfordringer, idet systemet ikke leveres med en prædefineret opsætning. Det betyder, at kommunen selv skal definere systemopsætningen og tilpasse snitflader, hvilket er meget resourcekrævende for den enkelte kommune og giver uensartede registreringer i kommunen og på tværs af kommuner.

Deltagerkommunerne vurderer desuden, at problemer med overførsel af data fra kommunens indberetningssystem til Danmarks Statistik kan være en mulig forklaring på dårlige data. Altså at der kan være problemer med snitfladen mellem kommunernes it-systemer og Danmarks Statistiks modtagesystem. I den forbindelse peger flere af deltagerkommunerne på, at kommunerne selv har et ansvar for at have styr på snitfladerne, og at der generelt er behov for, at kommunerne sætter mere fokus på og prioriterer opgaven med at sikre kvaliteten i dataleverancerne frem for at overlade dette til leverandørerne.

Endelig påpeger deltagerkommunerne, at der kan være problemer med Danmarks Statistiks behandling af data. Der tænkes her på den fejlsøgning og fejlretning, Danmarks Statistik foretager efter modtagelsen af kommunernes dataleverancer i det centrale modtagesystem. Som et eksempel på fejlretning af data, som ifølge deltagerkommunerne kan være problematisk, kan fremdrages, at Danmarks Statistik i visse tilfælde gør brug af bevillingsdatoen for en ydelse

<sup>10</sup> Statistikdokumentation for Handicapdokumentation 2016 2. kvartal.



eller et tilbud, såfremt der ikke er angivet en startdato. Deltagerkommunerne gør her opmærksom på, at der kan være stor tidsmæssig forskel på disse to datoer.<sup>11</sup>

Selvom deltagerkommunerne fremdrager dette konkrete eksempel på fejlretning af data, understreger kommunerne, at der generelt mangler gennemsigtighed og dialog omkring Danmarks Statistiks behandling af data. Af Danmarks Statistiks statistikdokumentation for handicapdokumentationen fremgår det blandt andet, at indberettede data undersøges for ca. 30 kendte fejltyper. Statistikdokumentationen indeholder dog ikke en nærmere beskrivelse af den datavalidering, Danmarks Statistik foretager.

Dialogen med deltagerkommunerne viser samtidig, at nogle af kommunerne fortsat er udfordret i forhold til **registreringspraksis**. Det kan både være i forhold til, om registreringerne er fyldestgørende og ensartede i kommunen, og om registreringerne er sammenlignelige med andre kommuners registreringer. Som eksempler på udfordringer kan nævnes manglende start-/slutdatoer og manglende indberetning af ældre borgere, som modtager en handicaprelateret ydelse.

## 3.2 Udgiftsdata

### 3.2.1 Opgørelse af udgiftsdata

Kommunernes driftsudgifter til det specialiserede voksenområde er hentet fra Danmarks Statistik, hvortil kommunerne indberetter deres regnskabsoplysninger. Vi benytter udgiftsdata for regnskabsåret 2014, da det er det seneste år, hvor der både foreligger udgifts- og aktivitetsdata.<sup>12</sup> Udgiftsafgrænsningen fremgår af Tabel 3.6.

**Tabel 3.6** Udgiftsafgrænsning ud fra det kommunale budget- og regskabssystem

Delområde	Ydelsestype	Funktioner og grupperinger
1	Midlertidige botilbud	5.38.52
2	Længerevarende botilbud	5.38.50
3	Socialpædagogisk støtte i botilbudslignende tilbud	5.32.33, grp. 004 samt andel af grp. 200 og 999
4	Socialpædagogisk støtte i borgerens egen bolig	
5	Tilskud til personlig og praktisk hjælp, som modtageren selv antager	5.32.32, grp. 002
6	Borgerstyret personlig assistance	5.32.32, grp. 003
7	Ledsageordning	5.38.53, grp. 003 samt andel af grp. 999
7a	Kontaktperson til døvblinde	5.38.53, grp. 004 samt andel af grp. 999
8	Beskyttet beskæftigelse	5.38.58
9	Aktivitets- og samværstilbud	5.38.59

<sup>11</sup> I forbindelse med et af kommunebesøgene viser en af dialogkommunerne, hvor galt det kan gå: Bevillingsdato er 23/1-2015, og bevillingen starter 2/7-2016. Det er altså en forskel på 18 måneder mellem de to datoangivelser.

<sup>12</sup> Danmarks Statistik udgiver handicapstatistikken to gange om året (februar/marts og september). Udgivelsen fra februar/marts indeholder data for tre kvartaler fra det foregående år, mens udgivelsen i september indeholder data for alle kvartaler fra det foregående år samt data for to kvartaler fra det indeværende år. Nærværende undersøgelse blev igangsat maj 2016, hvorfor nyeste aktivitetsdata på dette tidspunkt gældende for et helt år var 2014-tal.

Det skal til Tabel 3.6 bemærkes, at delområde 3 og delområde 4 deler konto, idet udgifterne til begge delområder skal konteres på funktion 5.32.33, gruppering 004.

Udgifterne opgøres som driftsudgifter. Det vil sige, at der udelukkende indgår udgifter konteret under "Drift" (Dranst 1), mens statsrefusion og anlægsudgifter ikke indgår i opgørelsen. Alle udgifter og indtægter fra hovedart 1-9 medtages i opgørelsen.

For at opnå den mest valide kobling mellem afholdte udgifter og antal modtagere, som kommunen har betalingsforpligtelse for, har vi opgjort kommunernes nettodriftsudgifter for betalingskommunen, dvs. inklusive betalinger til staten, regioner og kommuner (art 4.6, 4.7 og 4.8) og inklusive betalinger fra staten, regioner og kommuner (art 7.6, 7.7 og 7.8).

Udgifterne opgøres endvidere inklusive kommunernes indtægter fra egen- og brugerbetaling for fx husleje samt el, varme og vand. KORA vurderer, at det er mest rigtigt at modregne disse indtægter, da udgifterne til de nævnte brugerbetalte poster ikke vedrører ydelser efter serviceloven.

For flere af delområderne er der i udgiftsafgrænsningen medtaget udgifter konteret på grupperinger, som kan vedrøre flere delområder på én gang eller udgifter vedrørende andre målgrupper end handicappede, fx ældre. Eksempelvis vedrører grupperingerne 200 og 999 på funktion 5.32.33 udgifter, som kan henføres til både socialpædagogisk støtte og andre ydelser på funktion 5.32.33, fx afløsning og aflastning samt tilbud om midlertidigt ophold efter servicelovens § 84.

Blandt andet på baggrund af dialogen med deltagerkommunerne, har KORA valgt at fordele disse udgifter, således at hvert delområde tilføres en andel af udgifterne fra de "ikke-delområdespecifikke grupperinger" svarende til den andel, som udgifterne til det enkelte delområde udgør af de samlede udgifter konteret på den pågældende funktion. Eksempelvis tildeles delområde 3 en andel af gruppering 200 og 999 ud fra den andel, som udgifterne til 5.32.33, gruppering 004 udgør af de samlede udgifter til funktion 5.32.33 (ekskl. de ikke-delområdespecifikke grupperinger). I Bilag 2 er der gjort nærmere rede for baggrunden for dette metodevalg.

### 3.2.2 Vurdering af udgiftsdata for de otte deltagerkommuner

I dette afsnit undersøges validiteten og sammenligneligheden af udgiftstallene ved at sammenholde udgiftsdata fra Danmarks Statistik med de regnskabsoplysninger, som deltagerkommunerne har indberettet til KORA som led i undersøgelsen. Alle tal er 2014-regnskabstal. Den anvendte kontoplanmæssige afgrænsning af det specialiserede voksenområde fremgår af Tabel 3.6.

Da Danmarks Statistik selv trækker data direkte fra kommunernes økonomisystemer, vil der – på det detaljeringsniveau, som den autoriserede kontoplan muliggør – ikke være forskel mellem de udgifter, Danmarks Statistik har registreret inden for den anvendte kontoplanmæssige afgrænsning, og de udgifter, kommunerne har registreret inden for den samme afgrænsning. Fokus er derfor på at sammenligne den opgørelse af udgifterne til det specialiserede voksenområde, det er muligt at foretage på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik, med den opgørelse af udgifterne, som kommunen selv henregner til det specialiserede voksenområde. En mulig forskel mellem de to opgørelser kan fx begrundes i, at kommunerne ikke henregner alle udgifter, der er registreret inden for den anvendte kontoplanmæssige afgrænsning, til voksenområdet. En anden kan være, at kommunerne har en afvigende konteringspraksis.

Kolonne 3 i Tabel 3.7 viser afvigelsen mellem regnskabsoplysninger fra Danmarks Statistik og regnskabsdata, deltagerkommunerne har indberettet til KORA. Afvigelsen er beregnet som et

uvægtet gennemsnit af den numeriske afvigelse for hver kommune. Den sidste kolonne i tabellen viser antallet af deltagerkommuner, som har indberettet regnskabsdata til KORA i forbindelse med undersøgelsen.

**Table 3.7** Afvigelser mellem regnskabsoplysninger fra Danmarks Statistik og deltagerkommunernes egne regnskabsdata fordelt på delområder (2014)

Delområde	Ydelsestype	Afvigelse (procent) uvægtet gennemsnit	Antal deltagerkommuner
1	Midlertidige botilbud	4,2	8
2	Længerevarende botilbud	4,7	8
3-4	Socialpædagogisk støtte	15,5	8
1-4	Botilbud og socialpædagogisk støtte i alt	2,2	8
5	Tilskud til hjælp, som modtageren selv antager	18,6	8
6	Borgerstyret personlig assistance	2,8	8
7	Ledsageordning	0,2	8
7a	Kontaktperson til døvblinde	0,2	8
8*	Beskyttet beskæftigelse	9,1	7
9*	Aktivitets- og samværstilbud	16,1	7

Note: Den procentvise afvigelse inden for hvert delområde er beregnet som et uvægtet gennemsnit af den procentvise afvigelse i hver enkelt deltagerkommune.

\* Afvigelse i udgifter vedrørende delområde 8 og 9 kan ikke opgøres for alle otte deltagerkommuner, da en enkelt af deltagerkommunerne ikke retvisende kan skelne mellem udgifter til henholdsvis beskyttet beskæftigelse samt aktivitets- og samværstilbud.

Kilde: KORAs beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik samt indberettede regnskabsdata fra deltagerkommunerne.

Tabellen viser, at det varierer fra delområde til delområde, i hvor høj grad der er overensstemmelse mellem udgifter til det specialiserede voksenområde opgjort ud fra de to datakilder. Afvigelserne er størst vedrørende servicelovens § 85 (delområde 3-4), § 95 (delområde 5) samt §§ 103-104 (delområde 8-9); og i mindre grad vedrørende servicelovens §§ 107-108 (delområde 1-2). Samtidig ses det, at afvigelsen mellem udgiftstallene er forholdsvis beskeden, når der ses på delområde 1-4 under ét.

Den forholdsvis store afvigelse i udgiftstallene vedrørende § 85 i serviceloven (delområde 3-4) hænger primært sammen med tre forhold:

- Nogle af deltagerkommunerne har i modstrid med konteringsvejledningen konteret udgifter til § 85 efter serviceloven på funktion 5.38.52 (servicelovens § 107) eller funktion 5.38.50 (servicelovens § 108).<sup>13</sup> Regnskabsoplysningerne fra Danmarks Statistik undervurderer således § 85-udgifterne for nogle af deltagerkommunerne.
- Nogle af § 85-udgifterne skal i en enkelt af deltagerkommunerne henføres til ældre borgere (+65-årige). Kommunen kan ikke oplyse antallet af brugere blandt de ældre modtagere af § 85-støtte, hvorfor udgifterne hertil er fratrukket de samlede § 85-udgifter.

<sup>13</sup> Deltagerkommunerne oplyser, at en væsentlig grund til upræcis kontering er, at de afventer ændringer af kontoplan, så de ikke skal ændre konteringspraksis i flere omgange.

- En enkelt af deltagerkommunerne har en konteringspraksis, som afviger fra de øvrige kommuners ved, at kommunen konterer en relativ stor andel af udgifterne til socialpædagogisk støtte på funktion 5.32.32, gruppering 020.<sup>14</sup>

Endelig gælder det for stort set alle deltagerkommunerne, at udgifter til personlig og praktisk hjælp efter servicelovens § 83, når hjælpen ydes i forbindelse med et ophold i botilbudslignende tilbud, *i et vist omfang* er konteret sammen med § 85-udgifter, fx på funktion 5.32.33, gruppering 004. Dette skyldes, at det i tilrettelæggelsen af arbejdet og konteringsmæssigt er vanskeligt at skelne præcist mellem socialpædagogisk støtte efter § 85 og personlig og praktisk hjælp efter § 83, som ydes i forbindelse med et ophold i et botilbudslignende tilbud.

Den relativt markante afvigelse mellem regnskabsoplysningerne i relation til tilskud til hjælp, som modtageren selv antager efter servicelovens § 95 (delområde 5), hænger primært sammen med en fejlkontering af § 94-udgifter på funktion 5.32.32, gruppering 002 i en enkelt af deltagerkommunerne.

Afviselserne vedrørende beskyttet beskæftigelse samt aktivitets- og samværstilbud efter servicelovens §§ 103-104 (delområde 8-9) skyldes ligeledes primært fejlkontering i en enkelt deltagerkommune.

### 3.3 Enhedsudgifter – kobling af aktivitets- og udgiftsdata

#### 3.3.1 Opgørelse af enhedsudgifter

I dette afsnit kobles aktivitets- og udgiftsdata og dermed opgøres kommunale enhedsudgifter på det specialiserede voksenområde. Der opgøres enhedsudgifter for de 47 kommuner, som har godkendt deres aktivitetsdata for 2014. Enhedsudgifterne opgøres som udgifter pr. modtager af forskellige ydelsestyper i 2014.

Der opgøres enhedsudgifter for følgende delområder:

- Delområde 1: Midlertidige botilbud
- Delområde 2: Længerevarende botilbud
- Delområde 3-4: Socialpædagogisk støtte
- Delområde 1-4: Botilbud og socialpædagogisk støtte i alt
- Delområde 5: Tilskud til hjælp, som modtageren selv antager
- Delområde 6: Borgerstyret personlig assistance
- Delområde 7: Ledsageordning
- Delområde 7a: Kontaktperson til døvblinde
- Delområde 8: Beskyttet beskæftigelse
- Delområde 9: Aktivitets- og samværstilbud

<sup>14</sup> Her registreres kommunens udgifter i plejeboligbebyggelser til tværgående arbejdsopgaver og service, som ydes til beboerne ud over den personlige pleje, praktiske hjælp, madservice samt hjemmesygepleje. Det kan fx dreje sig om plejeboligbebyggelsens udgifter til servicemedarbejdere (vicevært og rengøring af fællesarealer) og sammenkomster og udflugter for beboerne.

### Hvad er enhedsudgiften udtryk for?

De enhedsudgifter, vi opgør, vil afhænge af mange forskellige forhold i kommunen, herunder borgernes behov og den enkelte kommunes individuelle indretning af de forskellige ydelser. Derfor kan en relativt høj enhedsudgift for fx midlertidige botilbud ikke tolkes entydigt som et udtryk for en lav produktivitet eller et højt serviceniveau. Den kan fx også være udtryk for, at kommunen særligt anvender midlertidige botilbud til borgere med bestemte behov eller i bestemte målgrupper. Det bør man holde sig for øje, når man fortolker undersøgelsens resultater.

Foruden enhedsudgifterne for de enkelte kommuner beregnes der for hvert delområde to typer af gennemsnitlige enhedsudgifter på tværs af kommunerne, nemlig et uvægtet og et vægtet gennemsnit.

Det *uvægtede* gennemsnit er et gennemsnit af de beregnede, gennemsnitlige enhedsudgifter i hver kommune, hvor hver kommune tæller med én uanset brugertal. Det indebærer eksempelvis, at Københavns Kommunes og Syddjurs Kommunes enhedsudgifter vejer lige tungt i beregningen af det uvægtede gennemsnit. Derimod beregnes det vægtede gennemsnit som summen af udgifterne i kommunerne, divideret med det samlede antal modtagere i kommunerne. Det er således et gennemsnit af enhedsudgifterne for samtlige modtagere af handicaprelaterede ydelser på tværs af kommuner.<sup>15</sup>

Uanset opgørelsesmetode vil kommuner, som ikke benytter en ydelsestype, ikke indgå i opgørelsen af den gennemsnitlige enhedsudgift. Det samme gælder for kommuner, hvor der ikke kan beregnes en valid enhedsudgift, fordi der enten kun er udgifter, men ingen modtagere, eller kun modtagere, men ingen udgifter.<sup>16</sup>

### 3.3.2 Eksempler på enhedsudgifter for 47 kommuner

Tabel 3.8 viser enhedsudgifter for delområde 1-9 for de 47 kommuner, som har godkendt deres aktivitetsdata for 2014. Kolonne 3 og 4 viser henholdsvis uvægtede og vægtede gennemsnit af kommunernes enhedsudgifter for hvert delområde, mens kolonne 5 og 6 viser henholdsvis minimum- og maksimumværdier. Den sidste kolonne i tabellen viser antallet af kommuner, for hvilke det har været muligt at opgøre enhedsudgifter.

<sup>15</sup> Enhedsudgiften i en kommune med 100 brugere vil således veje det dobbelte af enhedsudgiften i en kommune med 50 brugere i beregningen af det vægtede gennemsnit.

<sup>16</sup> En undersøgelse af, hvor mange kommuner som enten kun har registreret udgifter eller kun har registreret modtagere, viser, at problemet er særligt udtalt på delområde 5 og 7a. Det er også på disse delområder, at det har været muligt at beregne enhedsudgifter for det færreste antal kommuner, jf. kolonne 7 i Tabel 3.8. På delområde 5 har 27 kommuner kun registreret udgifter, og på delområde 7a har 16 kommuner kun registreret modtagere.

**Tabel 3.8** Enhedsudgifter fordelt på delområder (helårsbrugere, 2014)

Delområde	Ydelsestype	Uvægtet gennemsnit	Vægtet gennemsnit	Minimum	Maksimum	Antal kommuner
1	Midlertidige botilbud	932.043*	363.819*	60.964	4.858.536	46
2	Længerevarende botilbud	1.170.947	866.098	80.810	5.125.050	47
3-4	Socialpædagogisk støtte efter servicelovens § 85	235.092	163.970	966	3.685.266	45
1-4	Botilbud og socialpædagogisk støtte i alt	378.049	301.529	144.499	1.483.592	47
5	Tilskud til personlig og praktisk hjælp, som modtageren selv antager	795.203	502.137	11.932	2.768.874	10
6	Borgerstyret personlig assistance	1.140.790	984.270	195.875	2.937.625	36
7	Ledsageordninger	42.484	23.905	7.570	405.800	39
7a	Kontaktperson til døvblinde	89.667	106.747	30.147	206.442	9
8	Beskyttet beskæftigelse	182.190	133.242	21.134	846.895	45
9	Aktivitets- og samværstilbud	191.848	144.347	2.220	1.072.692	46

Note: \* Såfremt udgifter og brugertal for en enkelt af de 46 kommuner udelades af gennemsnittet for midlertidige botilbud, stiger det vægtede gennemsnit til 698.644 kr. pr. helårsbruger. Det uvægtede gennemsnit stiger til 951.400 kr. pr. helårsbruger.

Kilde: KORAs beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik.

Som det fremgår af Tabel 3.8, varierer de beregnede enhedsudgifter for alle delområderne betragteligt på tværs af deltagerkommunerne. Størst variation ses for længerevarende botilbud (delområde 2), hvor kommunen med den laveste enhedsudgift i 2014 lå på 80.810 kr., mens kommunen med den højeste enhedsudgift lå på ca. 5 mio. kr. En lignende variation i tallene ses på mange af de øvrige delområder. Selvom der må forventes en væsentlig spredning mellem kommunerne, så giver forskelle i denne størrelsesorden et klart billede af, at der er væsentlige dataproblemer på området.

Bilag 3 indeholder en udvidet beskrivelse af enhedsudgifterne fordelt på delområde. I bilaget præsenteres desuden kommunefordelte enhedsudgifter i søjlediagrammer i anonymiseret form.

### 3.3.3 Vurdering af datakvalitet ved opgørelse af enhedsudgifter for de otte deltagerkommuner

I dette afsnit undersøges validiteten og sammenligneligheden af enhedsudgifterne ved at sammenholde enhedsudgifter for de otte deltagerkommuner beregnet ud fra henholdsvis Danmarks Statistiks registerdata og deltagerkommunernes indberetninger til KORA.

Tabel 3.9 viser enhedsudgifter for delområde 1-9, beregnet ud fra registeroplysninger fra Danmarks Statistik (kolonne 3) og deltagerkommunernes egne tal (kolonne 4). Kolonne 5 viser den procentvise afvigelse mellem enhedsudgifterne fra de to datakilder. Afvigelsen er beregnet som et uvægtet gennemsnit af den numeriske afvigelse for hver kommune. Den sidste kolonne i tabellen viser antallet af deltagerkommuner, hvor det har været muligt for KORA ud fra kommunernes indberetninger at beregne enhedsudgifter.

**Tabel 3.9** Afvigelser mellem enhedsudgifter beregnet på baggrund af data fra Danmarks Statistik og deltagerkommunernes egne tal fordelt på delområder (helårsbrugere, 2014)

Delområde	Ydelsestype	Danmarks Statistik, uvægtet gennemsnit	Deltagerkommunerne, uvægtet gennemsnit	Afvigelse (procent), uvægtet gennemsnit	Antal deltagerkommuner
1	Midlertidige botilbud	808.792	644.033	20%	8
2	Længerevarende botilbud	1.079.165	834.146	23%	8
3-4	Socialpædagogisk støtte i alt	184.514	154.484	16%	4
1-4	Botilbud og socialpædagogisk støtte i alt	320.210	312.100	3%	4
5	Tilskud til hjælp, som modtageren selv antager	-	887.947	-	4
6	Borgerstyret personlig assistance	1.149.435	1.125.989	2%	7
7	Ledsageordning	19.676	23.609	20%	7
7a	Kontaktperson til døvblinde	-	78.507	-	5
8	Beskyttet beskæftigelse	206.365	211.470	2%	7
9	Aktivitets- og samværstilbud	165.651	159.525	4%	7

Note: Der er ikke beregnet en afvigelse mellem enhedsudgifterne for delområde 5 og 7a, da der er meget lidt sammenfald mellem de kommuner, hvor der både kan beregnes en enhedsudgift ud fra Danmarks Statistiks registerdata og kommunernes egne tal. For delområde 5 er der kun tale om en enkelt kommune, hvor det er muligt at beregne en enhedsudgift ud fra begge datakilder, mens der er tale om to kommuner for delområde 7a.

Kilde: KORAs beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik samt indberettede tal fra deltagerkommunerne.

Som det fremgår af Tabel 3.9, varierer det fra delområde til delområde, i hvor høj grad enhedsudgifterne afviger fra hinanden. Der er forholdsvis store afvigelser mellem enhedsudgifterne inden for delområde 1, 2, 3-4 og 7, mens afvigelserne er beskedne inden for delområde 1-4 set under ét samt delråde 6, 8 og 9. Der er ikke beregnet afvigelser i enhedsudgifterne for delområde 5 og 7a, jf. note i Tabel 3.9.

At afvigelsen inden for delområde 1-4 samlet set er forholdsvis beskedne, sammenlignet med de forholdsvis markante afvigelser inden for delområde 1, 2 og 3-4, hænger sammen med, at forskelle i kommunernes konterings- og registreringspraksis på botilbuds- og bostøtteområdet udlignes.

Hvor afvigelserne er størst, gælder det desuden, at enhedsudgifter beregnet ud fra registerdata fra Danmarks Statistik generelt er højere end enhedsudgifter beregnet ud fra deltagerkommunernes tal. Undtagelsen er delområde 7, hvor enhedsudgiften beregnet ud fra kommunernes egne oplysninger er højere end enhedsudgiften beregnet ud fra Danmarks Statistiks registerdata. At enhedsudgifterne beregnet ud fra data fra Danmarks Statistik generelt er højere end enhedsudgifter beregnet ud fra deltagerkommunernes indberetninger, må formodes blandt andet at hænge sammen med, at datatrækket fra Danmarks Statistik ikke indeholder aktivitetsdata fra alle landets 98 kommuner, og at kommunernes brugertal på denne måde generelt er undervurderet (og enhedsudgifterne overvurderet).

## 3.4 anbefalinger

I dette afsnit præsenteres en række anbefalinger til, hvordan datagrundlaget for at beregne kommunefordelte enhedsudgifter for forskellige ydelsestyper kan forbedres.

- Forenkling og sammenhæng mellem servicelov, kontoplan og handicapdokumentationen
- Forenkling af indberetning vedrørende socialpædagogisk støtte efter servicelovens § 85
- Opdeling af ydelser efter servicelovens §§ 83 og 85 givet i botilbudslignende tilbud
- Forenkling af indberetning vedrørende tilskud til hjælp, som modtageren selv antager efter servicelovens § 95, samt præcisering af konteringsregler for udgifter til servicelovens §§ 95-96
- Adskillelse af visiterede og uvisiterede § 104-tilbud
- Gennemsigtighed og dialog om Danmarks Statistiks databehandling
- Fælles grunddatamodel
- Styrkelse af kommunernes registreringspraksis

For hver anbefaling er det angivet, **hvad** anbefalingen drejer sig om (hvad er indholdet af anbefalingen?), og **hvorfor** anbefalingen er formuleret (hvad er udfordringen eller problemstillingen?).

KORA er bekendt med, at der sideløbende med denne undersøgelse har pågået et arbejde med udarbejdelse af forslag til ny metode til opgørelse af de kommunale udgifter til henholdsvis ældre og personer med handicap mv. Anbefalingerne i nedenstående afsnit er drøftet med deltagerkommunerne og formuleret *før* offentliggørelsen af dette arbejde.

Anbefalingerne er udviklet på baggrund af dialog med de otte kommuner, som har medvirket i undersøgelsen. KORA er alene ansvarlig for anbefalingerne.

### 3.4.1 Forenkling og sammenhæng mellem servicelov, kontoplan og handicapdokumentationen

**Hvad:** *Det anbefales, at indberetning af oplysninger til handicapdokumentationen forenkles ved, at der ikke længere stilles krav til kommunerne om obligatorisk indberetning af oplysninger om tilbud.*

*Det anbefales desuden, at den autoriserede kontoplan og handicapdokumentationen indrettes, så der er én gennemgående linje forstået på den måde, at hver paragraf i serviceloven er modsvaret af én konto i kontoplanen og én ydelseskode i handicapdokumentationen.*

I Tabel 3.10 nedenfor vises to tænkte eksempler på tankegangen i anbefalingen. Tekst markeret med gult viser afvigelser fra den nuværende situation. Af tabellen fremgår det, at udgifter til § 107- og § 108-tilbud skal konteres på henholdsvis funktion 5.38.52 og 5.38.50, og at ydelserne skal registreres med ydelseskode 1.8.2 for midlertidigt ophold efter servicelovens § 107 og ydelseskode 1.8.1 for længerevarende ophold efter servicelovens § 108.



**Tabel 3.10** Illustration af bedre sammenhæng mellem lovgivning, kontoplan og handicapdokumentation i forhold til midlertidige og længerevarende botilbud

Serviceoven	Den autoriserede kontoplan	Handicapdokumentation
§ 107 Midlertidigt ophold	5.38.52 Botilbud til midlertidigt ophold (§ 107)	1.8.2 Midlertidigt ophold efter servicelovens § 107
§ 108 Længerevarende ophold	5.38.50 Botilbud til længerevarende ophold (§ 108)	1.8.1 Længerevarende ophold efter servicelovens § 108

**Hvorfor:** De nye principper for indberetning af oplysninger, som blev indført med dokumentationsprojektet, markerede et relativt skarpt brud med den tidligere måde at indberette data på og har krævet tilvænning i kommunerne.

Oplysninger om ydelser og tilbud, som kommunerne i dag indberetter til handicapdokumentationen, er stort set de samme, som kommunerne tidligere indberettede til Den Sociale Resourceopgørelse. Den nye metode til indberetning af data adskiller sig dog fra den tidligere blandt andet ved at gøre brug af det fælles begrebsapparat fra DHUV med tilhørende ydelses- og tilbudskoder.

Den nye indberetningsmetode udfordrer ensartetheden i kommunernes registreringer. Der kan eksempelvis peges på, at ydelsen "længerevarende ophold" ikke nødvendigvis registreres ensartet i kommunerne, da ydelsen ikke er knyttet til en specifik paragraf i serviceloven, og da ydelses- og tilbudskoder kan kombineres på forskellig vis.

En forenkling af indberetningssystemet og en bedre overensstemmelse mellem lovgivning, kontoplan og handicapdokumentationen forventes at skabe større entydighed i indberetningskravene og fremme mere ensartede registreringer i og mellem kommunerne.

### 3.4.2 Forenkling af indberetning vedrørende socialpædagogisk støtte efter servicelovens § 85

**Hvad:** Det anbefales, at der oprettes to nye funktioner i den autoriserede kontoplan til kontering af udgifter til socialpædagogisk støtte efter § 85 i serviceloven i henholdsvis botilbudslignende tilbud og egen bolig.

Endelig anbefales det, at indberetningskravene til handicapdokumentationen justeres, så oplysninger om personer, der modtager § 85-støtte i henholdsvis botilbudslignende tilbud og egen bolig, registreres ud fra hver sin ydelseskode.

Anbefalingen skal ses som en konkretisering af den generelle anbefaling om forenkling og sammenhæng mellem servicelov, kontoplan og handicapdokumentationen, jf. afsnit 3.4.1.

Tabel 3.11 nedenfor beskriver anbefalingen. Tekst markeret med gult viser afvigelser fra den nuværende situation. Der gøres opmærksom på, at tabellen indeholder tænkte eksempler på mulige ændringer af kontoplan (fx funktion 5.38.XX) og handicapdokumentationen (fx ydelseskode 1.11).

Som det ses af tabellen, indebærer anbefalingen, at udgifter til socialpædagogisk støtte efter servicelovens § 85 i henholdsvis botilbudslignende tilbud og egen bolig fremover skal konteres på to nye funktioner – henholdsvis funktion 5.38.XX og funktion 5.38.YY; og at ydelserne skal registreres med hver sin ydelseskode. I dette (tænkte) tilfælde ydelseskode 1.11 for socialpædagogisk støtte i botilbudslignende tilbud og ydelseskode 1.12 for socialpædagogisk støtte i

egen bolig. Anbefalingen indebærer desuden, at der ikke skal registreres tilbudskoder for ydelserne, selvom ydelsen er et ophold.

**Tabel 3.11** Illustration af bedre sammenhæng mellem lovgivning, kontoplan og handicapdokumentation i forhold til socialpædagogisk støtte efter servicelovens § 85 i henholdsvis egen bolig og botilbudslignende tilbud

Serviceoven	Den autoriserede kontoplan	Handicapdokumentation
§ 85 Socialpædagogisk støtte	5.38.XX Botilbudslignende tilbud	1.11 Socialpædagogisk støtte i botilbudslignende tilbud
§ 85 Socialpædagogisk støtte	5.38.YY Socialpædagogisk støtte i egen bolig	1.12 Socialpædagogisk støtte i egen bolig

Note: Ydelseskoden 1.12 eksisterer i det nuværende koderegime. Koden er dog på nuværende tidspunkt ikke "reserveret" til socialpædagogisk støtte i egen bolig, men forbeholdt socialpædagogisk støtte generelt.

**Hvorfor:** Funktion 5.32.33, gruppering 004 indeholder i dag udgifter til socialpædagogisk støtte i såvel egen bolig som i botilbudslignende tilbud. Det er altså ikke muligt ud fra kontoplanen at skelne mellem udgifter til borgere, der bor i egen bolig og typisk har et relativt lavt støttebehov, og borgere der bor i botilbudslignende tilbud og typisk har et relativt stort støttebehov. Både kommunerne og andre har imidlertid et udtalt behov for at kunne opdele udgifterne på disse to brugergrupper.

Indberetning af socialpædagogisk støtte efter servicelovens § 85 til handicapdokumentationen kan i dag ske ud fra 11 ydelseskoder (én obligatorisk (ydelseskode 1.12) og 10 frivillige koder) samt alle 18 tilbudskoder. Hertil kommer, at der også skal foretages indberetning af ophold, fx § 107- eller § 108-tilbud, såfremt den socialpædagogiske støtte gives i forbindelse med et sådant. De mange muligheder for registrering af socialpædagogisk støtte og kravet om dobbeltregistrering medfører en risiko for varierende registreringspraksis og svækker kvaliteten af data.

### 3.4.3 Opdeling af ydelser efter servicelovens §§ 83 og 85 givet i botilbudslignende tilbud

**Hvad:** Det anbefales, at udgifter efter servicelovens § 83 i forbindelse med ophold i botilbudslignende tilbud, hvor tilbuddet i væsentligt omfang omfatter socialpædagogisk støtte efter servicelovens § 85, konteres på eventuel ny funktion vedrørende botilbudslignende tilbud.

Derudover anbefales det, at oplysninger om borgere, der modtager personlig og praktisk hjælp efter § 83 i forbindelse med ophold i botilbudslignende tilbud, registreres ud fra ydelseskode til socialpædagogisk støtte i botilbudslignende tilbud.

Denne anbefaling skal ligeledes ses som en konkretisering af den generelle anbefaling om forenkling og sammenhæng mellem servicelov, kontoplan og handicapdokumentationen, jf. afsnit 3.4.1.

Tabel 3.12 illustrerer konsekvenserne af anbefalingen. Tekst markeret med gult viser afvigelser fra den nuværende situation. Tabellen viser, at udgifter til personlig og praktisk hjælp efter servicelovens § 83, når hjælpen ydes i forbindelse med et ophold i botilbudslignende tilbud, skal konteres på eventuel ny konto vedrørende botilbudslignende tilbud (funktion 5.38.XX, jf. Tabel 3.11). På lignende vis skal ydelser givet efter § 83 registreres ud fra ydelseskode for socialpædagogisk støtte i botilbudslignende tilbud (ydelseskode 1.11).

**Tabel 3.12** Illustration af bedre sammenhæng mellem lovgivning, kontoplan og handicapdokumentation i forhold til personlig og praktisk hjælp i forbindelse med ophold i botilbudslignende tilbud

Serviceoven	Den autoriserede kontoplan	Handicapdokumentation
§ 83 Personlig og praktisk hjælp	5.38.XX Botilbudslignende tilbud	1.11 Socialpædagogisk støtte i botilbudslignende tilbud

**Hvorfor:** Der er i dag forskel på, hvordan kommunerne konterer udgifter til personlig og praktisk hjælp efter servicelovens § 83, når hjælpen ydes i forbindelse med et ophold i botilbudslignende tilbud. Nogle kommuner konterer udgifterne på funktion 5.32.33, gruppering 004, mens andre kommuner anvender funktion 5.32.32. Der er derfor behov for en mere ensartet konteringspraksis i kommunerne, så data bedre kan sammenlignes på tværs af kommunerne, og så der kan laves en mere valid kobling af udgifter og aktiviteter.

Flere af deltagerkommunerne oplyser, at det i den praktiske udførelse af arbejdet og ved den konkrete rekruttering af medarbejdere på botilbud og botilbudslignende tilbud ikke er muligt – og ej heller formålstjenligt – at skelne præcist mellem socialpædagogisk støtte efter § 85 og personlig og praktisk hjælp efter § 83. Derfor kan udgifterne, som udgøres af løn til medarbejdere, heller ikke opdeles på flere conti i praksis, ligesom aktiviteterne ikke meningsfuldt kan fordeles på flere ydelseskoder.

#### 3.4.4 Forenkling af indberetning vedrørende tilskud til hjælp, som modtageren selv antager efter servicelovens § 95, samt præcisering af konteringsregler for udgifter til servicelovens §§ 95-96

**Hvad:** Det anbefales, at indberetningskravene til handicapdokumentationen justeres, så registrering af oplysninger om § 95-modtagere sker ud fra én ydelseskode.

Derudover anbefales det, at udgifter til ydelser efter servicelovens §§ 95-96 fuldt ud konteres på handicapområdet.

Også denne anbefaling følger af den generelle anbefaling om forenkling og sammenhæng mellem servicelov, kontoplan og handicapdokumentationen, jf. afsnit 3.4.1.

I Tabel 3.13 nedenfor illustreres sammenhængen mellem lovgivning, kontoplan og handicapdokumentationen i relation til servicelovens § 95 og § 96, såfremt anbefalingen ovenfor følges. Tekst markeret med gult viser afvigelser fra den nuværende situation. Som det fremgår af tabellen, skal udgifter til § 95 og § 96 konteres på eventuel nye conti, mens ydelser givet efter § 95 og § 96 registreres med henholdsvis ydelseskode 1.9 og 1.13.2. Både kontonumre og ydelseskoder er tænkte eksempler.

**Tabel 3.13** Illustration af bedre sammenhæng mellem lovgivning, kontoplan og handicapdokumentation i forhold til tilskud til hjælp, som modtageren selv antager, samt borgerstyret personlig assistance efter servicelovens §§ 95 og 96

Serviceoven	Den autoriserede kontoplan	Handicapdokumentation
§ 95 Tilskud til hjælp, som modtageren selv antager	5.38.XX Tilskud til hjælp, som modtageren selv antager	1.9 Tilskud til hjælp, som modtageren selv antager
§ 96 Borgerstyret personlig assistance	5.38.YY Borgerstyret personlig assistance	1.13.2 Borgerstyret personlig assistance

**Hvorfor:** Indberetning af tilskud til hjælp, som modtageren selv antager efter servicelovens § 95 til handicapdokumentationen kan i dag ske ud fra tre forskellige ydelseskoder (1.9, 1.10 og 1.13.1) samt alle 18 tilbudskoder. De mange muligheder for registrering af § 95-ydelser modarbejder ensartede registreringer i og tværs af kommuner og svækker dermed validiteten og sammenligneligheden af data. Der er derfor brug for at forenkle indberetning af oplysninger om § 95-modtagere.

I forhold til kontering af udgifter vedrørende ydelser efter servicelovens §§ 95-96 registreres udgifterne hertil i dag på funktion 5.32.32, henholdsvis gruppering 002 og 003. Begge ordninger betragtes dog af kommunerne som handicaprelaterede ydelser, hvorfor udgifterne hertil med fordel kan flyttes fra ældre- til handicapområdet, under oprettelse af en eller to nye funktioner.

### 3.4.5 Adskillelse af visiterede og uvisiterede § 104-tilbud

**Hvad:** *Det anbefales, at ydelseskoden til registrering af § 104-tilbud forbeholdes visiterede tilbud.*

*Derudover anbefales det, at kontoplanen ændres, så kommunerne kan opdele udgifter til henholdsvis visiterede og uvisiterede § 104-tilbud.*

Tabel 3.11 nedenfor beskriver anbefalingen. Tekst markeret med gult viser afvigelser fra den nuværende situation. Der gøres opmærksom på, at tabellen indeholder tænkte eksempler på mulige ændringer af kontoplan (fx funktion 5.38.XX, gruppering XXX) og handicapdokumentationen (fx 1.1).

Som det ses af tabellen, indebærer anbefalingen, at udgifter til henholdsvis visiterede og uvisiterede § 104-tilbud skal konteres på to forskellige grupperinger på en eventuel ny funktion – henholdsvis funktion 5.38.XX, gruppering XXX og funktion 5.38.YY, gruppering YYY. Anbefalingen betyder desuden, at der udelukkende stilles krav om obligatorisk indberetning af *visiterede* § 104-tilbud.

**Tabel 3.14** Illustration af bedre sammenhæng mellem lovgivning, kontoplan og handicapdokumentation i forhold til visiterede og uvisiterede § 104-tilbud

Serviceoven	Den autoriserede kontoplan	Handicapdokumentation
§ 104 Aktivitets- og samværstilbud	5.38.XX grp. XXX Aktivitets- og samværstilbud (visiterede tilbud)	1.1 Aktivitets- og samværstilbud – visiterede tilbud
§ 104 Aktivitets- og samværstilbud	5.38.YY grp. YYY Aktivitets- og samværstilbud (uvisiterede tilbud)	Ingen indberetningskrav

**Hvorfor:** I dag er det ikke muligt, hverken på udgifts- eller aktivitetssiden, at adskille visiterede og uvisiterede aktivitets- og samværstilbud efter servicelovens § 104. Udgifter til såvel visiterede som uvisiterede § 104-modtagere konteres på funktion 5.38.59, ligesom oplysninger om både visiterede og uvisiterede modtagere af § 104-tilbud registreres med ydelseskoden 1.1. Kommunerne har ikke i alle tilfælde mulighed for at opgøre antallet af brugere af uvisiterede § 104-tilbud korrekt. Hertil kommer, at det kun er obligatorisk for kommunerne at indberette visiterede § 104-tilbud til Danmarks Statistik.

Der er derfor udfordringer forbundet med at sammenligne og koble data validt i relation til aktivitets- og samværstilbud. Konkret betyder de nuværende krav, at der vil være en klar tendens til, at de registrerede udgifter til § 104-tilbud vedrører flere borgere, end der er registreret i handicapdokumentationen.

### 3.4.6 Gennemsigtighed og dialog om Danmarks Statistiks databehandling

**Hvad:** *Det anbefales, at der arbejdes for at skabe gennemsigtighed og dialog omkring Danmarks Statistiks behandling af data, som indberettes til handicapdokumentationen.*

*Det anbefales desuden, at data i tilbagemeldingsrapporter fra Danmarks Statistik fremstilles som individdata frem for summerede tal.*

**Hvorfor:** Siden indberetning af oplysninger om handicaprelaterede ydelser overgik til handicapdokumentationen i midten af 2013, har der været fokus på kvalitetssikring af de kommunale data. Både i kommunerne og i Danmarks Statistik. Kommunerne, som har deltaget i undersøgelsen, peger på, at der stadig kan være problemer med Danmarks Statistiks behandling af data. Der tænkes her på den fejlsøgning og fejlretning, Danmarks Statistik foretager efter modtagelsen af kommunernes dataleverancer i det centrale modtagesystem. Som et eksempel på fejlretning af data, der ifølge deltagerkommunerne kan være problematisk, kan fremdrages, at Danmarks Statistik i visse tilfælde gør brug af bevillingsdatoen for en ydelse eller et tilbud, såfremt der ikke er angivet en startdato.

Generelt efterspørger kommunerne gennemsigtighed og dialog omkring Danmarks Statistiks behandling af data. Af Danmarks Statistiks statistikdokumentation for handicapdokumentationen fremgår det blandt andet, at indberettede data undersøges for ca. 30 kendte fejltyper. Statistikdokumentationen indeholder dog ikke en nærmere beskrivelse af den datavalidering, Danmarks Statistik foretager.

I forhold til de data, kommuner modtager fra Danmarks Statistik i form af tilbagemeldingsrapporter, vil det gøre det betydeligt lettere for kommunerne at validere egne data, såfremt data fremstilles på individniveau og ikke på aggregeret niveau, som tilfældet er i dag (februar 2017). En forbedring af kommunernes vilkår for validering af egne data på denne vis forventes at kunne højne datakvaliteten.

### 3.4.7 Fælles grunddatamodel

**Hvad:** *Det anbefales, at fagsystemerne på det specialiserede voksenområde leveres med en foruddefineret grunddatamodel, som er ens for kommunerne og bygger på et fælles begrebsapparat.*

**Hvorfor:** Nogle af de kommunale fagsystemer på socialområdet giver registreringsmæssige udfordringer, idet systemerne ikke leveres med en prædefineret opsætning. Det betyder, at kommunen selv skal definere systemopsætningen og tilpasse snitflader, hvilket er meget ressourcekrævende for den enkelte kommune og giver uensartede registreringer i kommunen og på tværs af kommuner. Der er derfor behov for en grunddatamodel for fagsystemerne på området, som er fælles for kommunerne, og som bygger på fælles faglige begreber.

Der gøres opmærksom på, at udfordringer, der knytter sig til det specifikke fagsystem – og den lokale opsætning heraf – som udgangspunkt er kommunens ansvar at imødegå i dialog med egen systemleverandør. Med henblik på at kommunerne ikke enkeltvis skal løfte udfordringer, der har en generel karakter for det pågældende fagsystem, kan der med fordel gen-

nemføres bilaterale dialoger med hver enkelt systemleverandør med deltagelse af centrale interessenter på voksenhandicapområdet, fx KL, Børne- og Socialministeriet, Socialstyrelsen og Danmarks Statistik.

En fælles grunddatamodel kan naturligvis give udfordringer for andre styringsbehov i kommunerne, hvorfor det kan være relevant også at have en vis lokal tilpasning af grunddatamodellen. Samlet set er det dog vurderingen, at kommunerne, med hensyn til løsningen af opgaven med at aflevere korrekte data, i højere grad efterspørger fælles retningslinjer end fleksibilitet.

### 3.4.8 Styrkelse af kommunernes registreringspraksis

**Hvad:** *Det anbefales, at kommuner, der har udfordringer i forhold til registreringspraksis, igangsætter eller intensiverer indsatser for at styrke denne.*

**Hvorfor:** Det er efterhånden lykkedes at få bugt med mange af "børnesygdommene" i forhold til den nye indberetningsmetode på voksenhandicapområdet, og indberetningerne er gradvist blevet forbedret. Det vurderer både deltagerkommunerne og Danmarks Statistik.

Nogle kommuner er dog fortsat udfordret i forhold til registreringspraksis. Det kan både være i forhold til, om registreringerne er fyldestgørende og ensartede i kommunen, og om registreringerne er sammenlignelige med andre kommuners registreringer. Som eksempler på udfordringer kan nævnes manglende start- og slutdatoer og manglende indberetning af borgere, som modtager en handicaprelateret ydelse (eksempelvis § 95-modtagere på ældreområdet).

Der gøres særligt opmærksom på, at der i dag stilles krav til kommunerne om levering af fuld bestand i hver leverance til handicapdokumentationen, og at kommunerne har ansvaret for at sikre korrekt og fuldstændig registrering i egen kommune. Ifølge Danmarks Statistik leveres der fortsat ikke fuld bestand i alle kommuner.

En styrket indsats på at sikre korrekt registrering vil komme kommunerne selv til gavn blandt andet via forbedrede muligheder for benchmarking på tværs af kommunerne.

## 4 Individdataspolet: Kobling af økonomi og aktiviteter på individniveau

I dette kapitel beskrives det, hvilke data deltagerkommunerne registrerer på individniveau, og hvilke medarbejdertyper og arbejdsprocesser, der indgår i arbejdet med registreringen (afsnit 4.2). I de to efterfølgende afsnit beskrives det, hvordan deltagerkommunerne gør brug af individbaserede data til forskellige formål (afsnit 4.3), samt hvilke typer af systemer kommunerne anvender til registrering og understøttelse af de faglige og administrative arbejdsprocesser<sup>17</sup> (afsnit 4.4). I afsnit 4.5 beskrives datavalideringen i kommunerne. I kapitlets sidste afsnit (4.6) præsenteres KORAs anbefalinger til, hvordan kommunerne kan komme i gang eller videre med brug af individbaserede data på området.

I kapitlet omtales udelukkende data, der er registreret centralt i kommunens fagforvaltninger eller stabe. Kommunerne kan ud over disse data have registreret data om borgerne decentralt i de udførende enheder.

Kapitlets hovedkonklusioner fremgår af boksen i næste afsnit (4.1).

### 4.1 Hovedkonklusioner

Hovedkonklusionerne i kapitlet om individdataspolet fremgår af nedenstående boks.

#### Hovedkonklusioner – individdataspolet

##### *Data og arbejdsprocesser vedrørende dataregistrering:*

- Deltagerkommunerne har generelt adgang til en stor mængde data om udgifter og andre oplysninger på individniveau for den enkelte borger.
- Det varierer dog mellem kommunerne, hvilke typer af data der er registreret i hvilke systemer, med hvilken detaljeringsgrad data er registreret, hvor fuldstændige og retvisende oplysningerne er, samt hvor tilgængelige data er til videre anvendelse.
- Der er desuden både fællestræk og forskelle mellem kommunerne i forhold til organiseringen og bemandingen af arbejdsprocesserne omkring registrering af data.

##### *Kommunernes anvendelse af data:*

- Deltagerkommunerne gør brug af individbaserede data til løsning af forskellige opgaver i relation til styring, prioritering og udvikling af området. Der gøres primært brug af data i forbindelse med den økonomiske styring af området.
- I relation til økonomistyring anvendes data til budgetlægning, budgetopfølgning, disponering, afregning, opgørelse af refusion mv.
- Kommunerne gør desuden brug af individbaserede data i relation til produktion af ledelsesinformation og udarbejdelse af diverse analyser.

<sup>17</sup> Med "faglige arbejdsprocesser" menes arbejdsprocesser, der primært omhandler visitation mv. af borgere til ydelser. Med "administrative arbejdsprocesser" menes arbejdsprocesser, der primært understøtter sagsbehandlingen samt omhandler økonomistyring.

#### *Systemunderstøttelse:*

- Blandt de undersøgte kommuner er der fortsat en udbredt brug af "håndholdte regnearksløsninger". Det gælder både kommuner, som står over for implementering af it-systemer, og kommuner, som er i gang med implementeringen.
- Samtidig er nogle af deltagerkommunerne kommet forholdsvis langt med udfasningen af regneark og systemunderstøttelsen af området.
- Fælles for disse kommuner er, at faglige og økonomiske oplysninger om ydelsesmodtagere i større eller mindre grad er samlet i ét it-system.
- Udbredt brug af regneark behøver ikke at stå i vejen for mulighederne for en god styring af området, om end der er en række fordele forbundet med systemunderstøttelse.

#### *Datavalidering:*

- Det er forskelligt, hvordan og hvor ofte valideringen af data foregår blandt deltagerkommunerne. Forskelligheden er bl.a. knyttet til det it-mæssige setup og brug af data.
- Generelt er datavalidering højest prioriteret i de kommuner, som er forholdsvis langt fremme med systemunderstøttelsen af området, og som anvender individbaserede data i mange forskellige sammenhænge.
- I alle deltagerkommuner er der gode erfaringer med tæt, løbende dialog mellem ledelse, sagsbehandlere og administrative medarbejdere for at sikre datakvaliteten.

I afsnit 4.6 oplistes de anbefalinger, vi på baggrund af projektet er kommet frem til, vil være relevante for de kommuner, der ønsker at komme i gang eller videre med arbejdet med at koble økonomi- og aktivitetsdata på individniveau.

## 4.2 Data og arbejdsprocesser vedrørende dataregistrering

I dette afsnit beskrives det, hvilke data deltagerkommunen registrerer på individniveau, og hvilke medarbejdertyper og arbejdsprocesser, der indgår i arbejdet med registreringen.

Undersøgelsen viser, at deltagerkommunerne generelt registrerer og har adgang til en stor mængde individbaserede data på det specialiserede voksenområde. Tabel 4.1 giver et overblik over de data, som typisk registreres i de kommunale it-systemer.



**Tabel 4.1** Datatyper og eksempler på variable

Datatype	Beskrivelse	Eksempler på variable
Person	Oplysninger om individet, der modtager en ydelse eller et tilbud	Navn Cpr-nummer Alder/aldersgruppe Bopæl Børn og familie Målgruppe Diagnose eller problemstilling
Organisation	Oplysninger om kommunen eller leverandører af en ydelse eller et tilbud	Handlekommune Betalingskommune Udførernavn Udførernummer Navn på tilbud Navn på sagsbehandler
Aktivitet	Oplysninger om sagsbehandlingsaktiviteter/processer	Startdato Slutdato Ydelsesenhed (stykydelse, timeydelse mv.) Ydelsesantal (hvor mange gange, timer, dage mv. ydelsen tildeles) Opfølgningsdato
Ydelse/tilbud	Oplysninger om ydelsen og tilbuddet	Paragraf/lovhjemmel Ydelse/tilbud Ydelseskode Tilbudskode
Økonomi	Oplysninger om pris og udgifter	Kontoplansnummer Disponerede udgifter Afholdte udgifter Ydelsesenhedspris (takst) Basisindsatspris (beløb)
Resultat	Oplysninger om resultater og effekter af en ydelse eller et tilbud	Mål for ydelse/indsats Funktionsniveau/-vurdering (ud fra VUM, FKO eller anden socialfaglig metode)

Kilde: Figuren er udarbejdet med inspiration fra Deloitte's kortlægning af grundlaget for et datavarehus på socialområdet (Deloitte, 2014).

Som det fremgår af tabellen, giver dataregistreringen i kommunerne typisk oplysninger om, hvilke borgere der modtager en ydelse, hvem der leverer ydelsen, til hvilken udgift ydelsen leveres, og hvilket resultat ydelsen har for borgerne.

Data vedrører dels fagligt/juridiske forhold omkring den enkelte borger, og dels økonomiske og andre rent administrative forhold, som primært registreres med henblik på styring af området.

Der skal knyttes følgende kommentarer til udvalgte data i Tabel 4.1:

- Handle-/betalingskommune: Hvis en ydelse købes hos en anden kommune, og handleforpligtelsen ikke er hjemtaget, registreres dette. Ved salg af pladser til andre kommuner, registreres det, hvilken kommune der har betalingsforpligtelsen.
- Ydelsesenhed og ydelsesantal: Disse variable fortæller fx, at der er tale om, at en aktivitet opgøres i antal døgn, og hvor mange døgn, der i en given periode (typisk en måned) er anvendt for borgeren.

- Ydelsesenhedspris: Fx døgntakst. Denne takst kendes af kommunen, enten fordi man i budgettet har beregnet den, eller fordi man ved køb af eksterne pladser har indgået en aftale om den.
- Afholdte og disponerede udgifter: Her er der tale om de betalinger, kommunen har afholdt til dato (typisk opgjort i måneder), samt en foruddiskontering af fremtidige udgifter (opgjort ved at anvende fx døgntakst og antal døgn i hver af de resterende måneder i året).
- Funktionsniveau/-vurdering: Her kan der fx være tale om at registrere den VUM-kategori, som borgeren er vurderet til at tilhøre.

Med registrering af disse data har deltagerkommunerne således adgang til udgifter og andre oplysninger på individniveau for den enkelte borger. Oplysninger, som kommunerne bl.a. anvender til udarbejdelse af individbaseret dispositionsregnskab og i forbindelse med refusion af særligt dyre enkeltsager (jf. afsnit 4.3.1). Samtidig giver registreringen mulighed for på aggregeret niveau at få et overblik over udgifter og aktiviteter fordelt på fx ydelsestype, målgruppe, støttebehov, funktionsniveau mv., hvilket bl.a. bruges i produktionen af ledelsesinformation og i analysesammenhæng (jf. afsnit 4.3.2).

Det varierer dog mellem deltagerkommunerne, hvilke typer af data der er registreret i hvilke systemer, med hvilken detaljeringsgrad data er registreret, hvor fuldstændige og retvisende de registrerede oplysninger er, samt hvor tilgængelige data er til videre anvendelse.

Undersøgelsen viser bl.a., at det varierer mellem deltagerkommunerne, hvor håndterbart det er for økonomifunktionen at skabe sig et opdateret overblik over udgifter og aktiviteter både for den enkelte borger og på tværs af borgere (her ses der bort fra særligt dyre enkeltsager, hvor kommunerne generelt har et godt overblik, jf. afsnit 4.3.1). I nogle af kommunerne er data spredt over flere systemer og/eller regneark og skal kobles manuelt, mens det i andre kommuner er samlet i ét it-system, fx fagsystemet, hvilket alt andet lige giver bedre muligheder for at lave og formidle dataudtræk. Forskelle mellem deltagerkommunerne i forhold til det it-mæssige setup på voksenområdet samt konsekvenserne heraf, ses der nærmere på i afsnit 4.4.

Der er både fællestræk og forskelle mellem deltagerkommunerne i forhold til organiseringen og bemandingen af arbejdsprocesserne omkring registrering af data, herunder arbejdsdelingen mellem henholdsvis sagsbehandlere og medarbejdere i økonomifunktionen.

I alle deltagerkommunerne er der en række data af faglig, juridisk karakter, som myndighedsfunktionen har ansvar for, og hvor det hovedsagelig er sagsbehandlere, der registrerer data. Disse data kan fx være oplysninger om diagnose, paragraf, ydelsestype og støttebehov. Data registreres typisk i fagsystemet og eventuelt i økonomisystemet. I en af deltagerkommunerne registrerer sagsbehandlerne oplysninger både i fagsystemet og i et modul til økonomisystemet, inkl. kontonummer, og sagsbehandler vedligeholder disponerede udgifter i takt med, at der sker ændringer i borgerens situation.

Ligeledes gælder det generelt for deltagerkommunerne, at det er administrative medarbejdere eller økonomikonsulenter fra økonomifunktionen/sekretariatet, som fra centralt hold opretter og vedligeholder indsatsydelse, takster, oplysninger om leverandører, ydelses-/tilbudskoder, kontonummer mv., som sagsbehandlerne "trækker på" i dataregistreringen. I mange af deltagerkommunerne er disse medarbejdere desuden involveret i fejlretning af data, enten direkte i fagsystemet eller i øvrige it-systemer.

Samtidig er der forskelle mellem deltagerkommunerne på, hvordan arbejdsprocessen vedrørende registrering af data konkret er tilrettelagt. I boksen nedenfor gives der to eksempler på,

hvordan arbejdet med dataregistrering kan organiseres i kommunerne. Eksemplerne stammer fra Odense og Thisted Kommuner.

#### **Eksempler på arbejdsprocesser til registrering af individdata (Odense og Thisted Kommuner)**

I **Odense Kommune** er arbejdsprocessen organiseret således, at en central økonomienhed i forvaltningen har ansvar for at vedligeholde en række variable til brug for myndighedens registrering af data om de enkelte borgere. Det betyder, at myndigheden ikke kan anvende en kode inden for en variabel, medmindre den er oprettet af økonomienheden i et "katalog". Et eksempel på dette er et "ydelseskatalog", hvor alle anvendte ydelseskoder er oprettet. Det samme gælder kontonumre i økonomisystemet og takster (enhedspriser) for de forskellige tilbudstyper.

Ansvar for registrering af data om borgeren ligger hos myndigheden, konkret hos de enkelte sagsbehandlere. Registreringens præcision understøttes af de prædefinerede og udtømmende koder for ydelsestyper, tilbudstyper, kontonumre og takster.

I **Thisted Kommune** er arbejdsprocessen tilrettelagt således, at den (centrale) registreringen af individdata udføres af administrative medarbejdere/økonomikonsulenter (på rådhuset). Data hentes dog fra fagsystemer, som anvendes af myndighedsfunktionen til sagsbehandling.

Til forskel fra Odense Kommune anvender man ikke et prædefineret ydelseskatalog i Thisted. Derimod er det de administrative medarbejdere/økonomikonsulenterne, der har ansvaret for at påføre borgerne de korrekte koder ud fra viden hentet hos forskellige datakilder. En del af disse datakilder indeholder data, som stammer fra sagsbehandlingen – fx oplysninger om borgerens tilbud, opholdskommuner mv.

Som eksemplerne i boksen viser, minder opgaverne, som de to kommuner håndterer, meget om hinanden. Arbejdsprocessen i Odense Kommune har den fordel sammenlignet med processen i Thisted Kommune, at der sandsynligvis spares ressourcer til at rette fejl, hvis sagsbehandlerne har anvendt forskellige betegnelser for de samme ydelsestyper el. lign. Ud fra dialogen med deltagerkommunerne har man dog den klare fornemmelse, at det at have en arbejdsproces, der sikrer, at alle individdata er korrekt registreret, er et meget væsentligt forhold. Derfor anvender man hellere lidt ekstra ressourcer i en periode, fremfor at risikere en risikabel arbejdsproces ved for tidligt at overgå til et system, man ikke har helt styr på.

### **4.3 Kommunernes anvendelse af individbaserede data**

I dette afsnit beskrives det, hvordan deltagerkommunerne gør brug af individbaserede data til løsning af forskellige opgaver i relation til styring, prioritering og udvikling af det specialiserede voksenområde.

I beskrivelsen af deltagerkommunernes anvendelse af data ses der først på, hvordan kommunerne anvender de individbaserede data i deres økonomistyring, dvs. til budgetlægning, budgetopfølgning, prognostisering m.m. Dernæst ses der nærmere på kommunernes anvendelse af data i relation til ledelsesinformation og analyser med et bredere sigte, som indgår i den mere overordnede styring af området, og hvor det faglige element også en spiller en væsentlig rolle.

### 4.3.1 Økonomistyring

#### **Belægningslister mv.**

I forbindelse med kommunernes drift af egne tilbud på det specialiserede voksenområde indgår individdata i en række praktiske administrative opgaver.

Fx skal man for hvert tilbud afstemme såkaldte "belægningslister" over beboere og det antal døgn, de har opholdt sig i de enkelte tilbud. Listerne for kommunens tilbud anvendes bl.a. til sikring af, at beboerne opkræves korrekt for egenbetaling for mad og husleje mv.

Kommunerne følger også op på den faktiske indskrivning på alle kommunens tilbud i relation til den budgetterede indskrivning. Opfølgningen sker centralt i et regneark, der indeholder oplysninger for alle tilbud. Dette centrale regneark benævnes ofte "belægningslisten" og er et væsentligt instrument dels til at sikre en effektiv drift af kommunens tilbud under ét, og dels til at sikre, at kommunen lever op til de rammeaftaler, den har indgået i regi af det regionale samarbejde om takster for tilbud omfattet af bekendtgørelsen om omkostningsbaserede takster. I rammeaftalerne er der bl.a. gjort forudsætninger om en vis belægningsprocent for kommunernes tilbud med henblik på at sikre en høj udnyttelsesgrad og dermed holde taksterne på et rimeligt niveau. En høj belægningsprocent er naturligvis også vigtig for kommunen selv med henblik på at følge op på produktiviteten i kommunens tilbud.

Blandt deltagerkommunerne har fx Thisted og Favrskov Kommuner vist, at belægningslisten spiller en væsentlig rolle for den centrale styring af området. Selvom man har implementeret nyt fagsystem med individdata i Favrskov Kommune, har man med henblik på sikker drift prioriteret at holde fast i belægningslisten, selvom det giver et dobbeltarbejde i en periode.

#### **Ekstern og intern afregning**

Alle deltagerkommunerne har en "handel" med pladser i form af køb af pladser hos kommuner, regioner og private aktører samt salg af pladser til andre kommuner. Nogle af kommunerne har ved kommunalreformen overtaget store amtskommunale tilbud, hvor en stor andel af beboerne har anden betalingskommune. Selv om antallet af pladser, der handles, ikke i alle kommuner omfatter et stort antal borgere, vil den økonomi, der er afledt af denne handel, stort set altid være væsentlig pga. de relativt store enhedsudgifter, som kendetegner det specialiserede voksenområde.

Til understøttelse af de grundlæggende bogholderiprocesser i forbindelse med *betaling af regninger* anvender kommunerne individoplysninger om borgere, for hvilke der er indgået aftale med eksterne leverandører om køb af pladser. De grundlæggende bogholderiprocesser omfatter anvisning og attestation, som konkret omhandler bevillingskontrol og godkendelse af, at aktivitet og pris mv. bag en modtaget regning er korrekt, forinden regningen betales. Da betalingen ofte foretages af medarbejdere, som ikke kender til borgernes forhold, tjener individdata til at give betalingsmedarbejderen alle nødvendige oplysninger til brug for betalingsprocessen.

De konkrete oplysninger handler bl.a. om, at den budgetansvarlige for hver borger har oplyst, at der er bevillingsmæssig dækning for udgiften, hvilken månedlig udgift der er tale om, og hvilket kontonummer betalingen skal registreres på. Med disse oplysninger lettes betalingsprocessen, og betalingsmedarbejderen skal kun henvende sig til den bevilgende myndighed eller den ansvarlige sagsbehandler, hvis der er uoverensstemmelse mellem fakturaoplysningerne og de oplysninger, der via kommunens data er tilgængelige for den pågældende borger.

Tilsvarende danner individoplysninger grundlag for udarbejdelse af fakturaer for borgere fra andre kommuner, der anvender kommunens pladser.

I forhold til betalingsprocessen peger flere af deltagerkommunerne på, at fakturaer fra andre handlekommuner ikke altid er specificeret tydeligt nok for så vidt angår tilbudstype. Dette betyder, at konteringen af udgiften hos betalingskommunen ikke altid bliver korrekt. Som eksempel kan nævnes, at en faktura, der vedrører socialpædagogisk støtte (§ 85) i et botilbudslignede tilbud, fejlagtigt kan være specificeret som et længerevarende botilbud (§ 108). En sådan fejl vil medføre, at betalingskommunen fejlagtigt konterer en stor udgift på en forkert konto, hvorefter registreringen af udgifter hos Danmarks Statistik ikke vil være i overensstemmelse med de faktiske forhold i kommunen.

Nogle af kommunerne anvender desuden individoplysninger som grundlag for, at kommunens visiterende myndighed *afregner internt* med kommunens udførende enheder for køb af pladser. Denne afregning kan foregå som en egentlig afregning. Det sker fx i de tilfælde, hvor kommunen har organiseret sig med i BUM-model, hvor den fulde bevilling ligger hos myndigheden (Bestiller), og hvor kommunens egne leverandører (Udførere) behandles på lige fod med eksterne leverandører.

Alternativt kan intern afregning ske mere indirekte, fx i en model med "skyggefakturering", hvor de udførende enheder får reguleret deres rammebevilling ved væsentlige afvigelser mellem det fastlagte budget og myndighedens faktiske træk på leverandørens ressourcer. En afvigelse kan fx opstå, hvis de borgere, der visiteres til en af kommunens leverandører, er væsentligt tungere end forudsat i budgettet.

Ekstern og intern afregning omfatter en væsentlig delmængde af det samlede antal borgere på næsten alle delområder inden for det specialiserede voksenområde.

### **Refusionsopgørelse**

Borgere, hvis samlede, årlige udgifter til visse foranstaltninger efter serviceloven overstiger 950.000 kr. årligt<sup>18</sup>, udløser statsrefusion. Udgifterne skal periodiseres månedsvis og opsamles på tværs af flere områder af kontoplanen. Denne opgave løser deltagerkommunerne ved at anvende individbaserede og periodiserede økonomioplysninger.

Det er især på delområderne 1-3 (forskellige former for botilbud), at borgernes udgifter kan være refusionsberettigende.

Deltagerkommunerne har to grundprincipper for registrering af individdata i forbindelse med refusionsopgørelsen. Principperne afhænger af den systemløsning, kommunen anvender, jf. også afsnit 4.4, og dermed hvor let det er for kommunen at hæfte økonomidata på den enkelte borger.

I det ene princip opgøres alene individbaserede økonomidata til brug for refusion for de borgere, kommunen på forhånd vurderer vil være over eller i nærheden af refusionsgrænsen udgiftsmæssigt. Dette princip er mest brugt blandt kommuner, hvis registrering af individdata sker ved hjælp af manuelle arbejdsprocesser, typisk i regneark.

I det andet princip opgøres økonomidata på individniveau for (stort set) alle borgere på området. Dette princip anvendes mest af kommuner, som har systemer, der kan håndtere individbaserede økonomioplysninger (mere eller mindre) automatisk.

### **Budgetlægning, budgetopfølgning og dispositionsregnskaber**

En væsentlig anvendelse af individdata i deltagerkommunernes økonomiske styring af området sker i forbindelse med budgetlægning og budgetopfølgning. Her udarbejdes der ved hjælp af

---

<sup>18</sup> Bekendtgørelse nr. 873 om statsrefusion i særligt dyre enkeltsager efter lov om social service af 29. august 2012.

individdata et estimat over det forventede regnskabsresultat i form af et såkaldt "dispositionsregnskab". Regnskabsresultatet estimeres på et givet tidspunkt ud fra de udgifter, som man i tildelingen af ydelser og køb af tilbud allerede har *disponeret* over i fremtiden, sammenholdt med en periodiseret opgørelse af de udgifter, der knytter sig til allerede afholdte aktiviteter i budgetåret.

Dispositionsregnskabet udarbejdes allerede forud for budgetårets begyndelse, og danner, i en meget tidlig udgave, også grundlag for kommunens budgetlægning på det specialiserede voksenområde.

I *budgetlægningsøjemed* tjener de anvendte data både som grundlag for udarbejdelsen af det samlede budget og som grundlag for budgettildeling til kommunens forskellige tilbud.

Praksis for budgettildeling varierer mellem kommunerne. I nogle kommuner anvendes faste rammebudgetter, der tages op til overvejelse, hvis indskrivningen af borgere ser ud til at ændre sig i det kommende budgetår. I kommuner, der arbejder med fuld intern afregning mellem myndighed og kommunens egne tilbud, vil data danne grundlag for tilbuddenes egne budgetter for forventet omsætning.

I boksen nedenfor er det beskrevet, hvordan Thisted Kommune anvender funktionsevnevurderinger til budgetfordeling mellem de kommunale tilbud.

#### Eksempel på budgettildeling med VUM-score (Thisted Kommune)

Thisted Kommune har en praksis for at anvende borgernes støttebehov i form af VUM-vurderingen i beregningen af budgettildelingen. Der ændres dog kun ved budgettildelingen til et tilbud ved væsentlige ændringer i det samlede støttebehov. Kommunen anvender dog VUM-vurderingen til at få information om forholdet mellem tilbuddenes faste budgetter og det aktuelt forventede ressourcetræk for kommunens tilbud.

I tabellen nedenfor er der vist et eksempel på, hvordan kommunen beregner budgettildeling for kommunens tilbud.

Borger (cpr-nr.)	VUM kategorier					
	0-2 timer Let Støtte/A pr. uge	3-10 timer Moderat Støtte/B pr. uge	11-20 timer Omfattende Støtte/C pr. uge	21-30 timer Svær Støtte/D pr. uge	31-40 timer Fuldstændig Støtte/E pr. uge	40 < Individuel Støtte/F timer pr. uge
#####-####			x			
#####-####		x				
#####-####				x		
#####-####			x			
#####-####				x		
#####-####					x	
#####-####			x			
#####-####				x		
Tildeling pr. uge i alt (timer):		x,x	x,x	x,x	x,x	
Tildeling pr. uge i alt (kroner):	-	y.yyy	yy.yyy	yy.yyy	y.yyy	-
Samlet tildeling i timer pr. år:	x.xxx					
Samlet tildeling i kr. pr. år:	y.yyy.yyy					

Kommunerne anvender i *budgetopfølgningen* ikke blot en opgørelse af de til dato registrerede udgifter fra kommunens økonomisystem. Da det forekommer, at regninger fra andre kommuner modtages (og dermed betales) med forsinkelse, er det nødvendigt at kende de disponerede udgifter for at få et opdateret og retvisende overblik over økonomien.

Kommunerne foretager løbende afstemning mellem individoplysningerne i dispositionsregnskabet og de registrerede udgifter i kommunens økonomisystem. Konkret vedligeholder kommunerne løbende oplysninger om hver borger i forhold til forventede ændringer i månedlig udgift, fremtidig ændring af tilbud eller støttebehov samt eventuel ændring af forventet slutdato.

Frekvensen for budgetopfølgning varierer i øvrigt mellem kommunerne, om end hovedparten følger op månedsvis.

Deltagerkommunerne tager typisk også som en del af budgetopfølgningen aktivt stilling til forventninger om start af fremtidige borgere, fx borgere, der tilgår fra andre sektorer – typisk børneområdet i forbindelse med, at fx børn med funktionsnedsættelse nærmer sig 18 år – eller borgere, der kommer helt udefra uden at have været i en kommunal foranstaltning.

Langt hovedparten af deltagerkommunerne gør i denne forbindelse brug af regneark som grundlag for den løbende, tværgående dialog mellem forvaltninger, eksempelvis mellem børne- og familieafdelingen og handicapafdelingen.

En enkelt af deltagerkommunerne registrerer kendte fremtidige borgere i systemet med fiktive cpr-numre, således at man ud fra det anvendte system kan generere et forventet årsregnskab, som afspejler de forhold om borgere og aktiviteter, der er kendt i organisationen. Med de væsentlige udgifter, der ofte knytter sig til hver enkelt borger, vil en manglende opsamling af forventede fremtidige udgifter meget let kunne resultere i et ikke-retvisende forventet regnskab og dermed skabe en situation, hvor organisationen ikke i tide ville kunne nå at reagere på en forventet budgetafvigelse.

Budgetopfølgningen foregår således med dispositionsregnskabet som den væsentligste kilde. Kommunens økonomisystem vil naturligvis gælde som kilde til det officielle regnskab, men i forhold til det aktivitetsbaserede regnskab fra dispositionsregnskabet, kan det nærmest sammenlignes med et likviditetsregnskab. Som grundlag eller referencepunkt for kommende års budgetter, vil det da også være dispositionsregnskabet, som indeholder de oplysninger, man har behov for at kende. Konkret kan man sige, at det for hver helårsborger vil gælde, at dispositionsregnskabet altid indeholder 12 måneders aktivitet og dermed udgifter, mens økonomisystemet pga. aperiodiske betalinger godt kan indeholde udgifter for færre eller flere måneder.

I Tabel 4.2 er de vigtigste felter i et dispositionsregnskab vist.

**Tabel 4.2** Eksempel på dispositionsregnskab på individniveau

Cpr	Takst	Faktisk (bogført) udgift til dato	Beregnet udgift til dato	Disponeret udgift resten af året	Forventet regnskab
Cpr	Fx døgntakst	Data fra økonomisystemet	Takst * antal døgn til dato	Takst * antal døgn fra dato til ultimo året	Beregnet udgift til dato + disponeret udgift resten af året

Note: Kun felter, der er relevante for forståelsen af dispositionsregnskabet, er vist. Udover de viste felter vil start- og stopdato være væsentlige felter for udarbejdelse af et korrekt forventet regnskab på individniveau.

Kilde: KORA, baseret på oplysninger fra deltagerkommunerne.

### 4.3.2 Ledelsesinformation og analyser

I dette afsnit ses der nærmere på, hvordan deltagerkommunerne gør brug af individbaserede data i relation til produktion af ledelsesinformation og udarbejdelse af analyser.

Ledelsesinformation forstås her som aggregeret viden om de borgere i kommunen, som modtager ydelser, om deres behov og ydelser samt udgifterne hertil.<sup>19</sup> Ledelsesinformationen skal understøtte såvel den politiske som den økonomiske og faglige styring. Ledelsesinformation skal desuden målrettes forskellige modtagere, da det varierer, hvad der er relevant for henholdsvis politikerne og det administrative niveau (fx direktionen, økonomichef og fagchef). Ledelsesinformation produceres både som regelmæssige afrapporteringer og i forbindelse med de kvartalsvise eller halvårlige budgetopfølgninger.

Den producerede ledelsesinformation til det **politiske niveau** i deltagerkommunerne omhandler først og fremmest oplysninger om budgetoverholdelse samt opfølgning på mål og strategier. Det samlede forbrug og eventuelle afvigelser fra forventet forbrug (månedligt eller kvartalsvist) fylder klart mest i den løbende afrapportering til det politiske niveau, om end det også er udbredt at afrapportere på udviklingen i antallet af ydelsesmodtagere.

Ledelsesinformationen, som er målrettet det **administrative niveau**, omfatter ligeledes oplysninger om, hvorvidt budgettet holder, samt årsager til eventuelle overskridelser (fx en stigning i antallet af modtagere eller højere gennemsnitspriser). Til at understøtte den faglige styring af området kan ledelsesinformationen også indeholde mere detaljerede oplysninger om forbruget, fx målgruppeopdelt, som kan danne udgangspunkt for den faglige udvikling og drøftelse af visitationspraksis. I nogle af deltagerkommunerne er ledelsesinformationen desuden medarbejderopdelt – dvs. at udgifter og aktiviteter er fordelt på de forskellige medarbejdere – hvilket skaber basis for en drøftelse af visitationspraksis med den enkelte medarbejder.

I Ringsted Kommune udarbejdes der månedlig ledelsesinformation til centercheferne, ligesom der laves faste udtræk til kvartalsopfølgning til centercheferne og direktøren på området med henblik på forelæggelse for politikerne. I boksen nedenfor er der givet konkrete eksempler på indholdet af den ledelsesinformation, der produceres i en af deltagerkommunerne.

---

<sup>19</sup> Høybye-Mortensen & Ejbye-Ernst, 2015: 17.



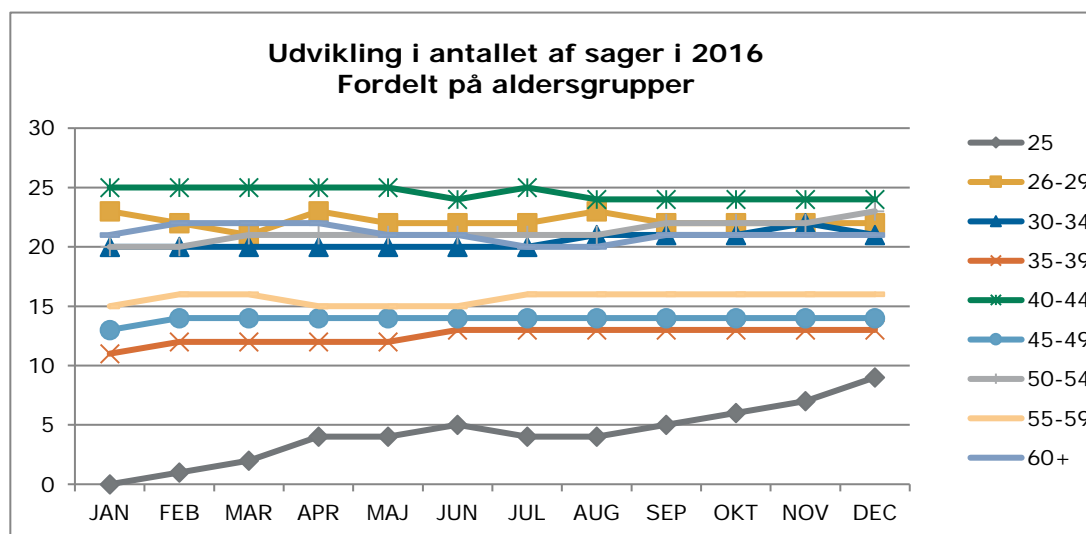
### Eksempel på ledelsesinformation (Ringsted Kommune)

Nedenfor er givet to eksempler på ledelsesinformation, som tilgår den administrative ledelse til fremlæggelse for det politiske niveau i Ringsted Kommune. Det første eksempel viser udgifter og aktiviteter kvartalsvis (kvartaloversigt), mens det andet eksempel viser den samlede aktivitetsudvikling (antal sager) henover året fordelt på aldersgrupper.

Eksempel på kvartaloversigt:

Status 23.11.2016	MAR		JUN		SEP		DEC		Gns. antal	Gns. årlig udg. pr. person
	antal	udg.	antal	udg.	antal	udg.	antal	udg.		
§ 107 Botilbud til midlertidigt ophold										
§ 108 Botilbud til længerevarende ophold										
<b>Botilbud i alt</b>										
§ 103 Beskyttet beskæftigelse										
§ 104 Aktivitets- og samværstilbud										
<b>Dagtilbud i alt</b>										
§ 96 Hjelperordninger										
<b>Hjelperordninger i alt</b>										
§ 85 Personlig støtte*										
§ 97 Ledsagerordning										
§ 102 Behandlingsmæssige tilbud										
<b>Personlig støtte og ledsagerordninger i alt</b>										
<b>I alt</b> (unikke cpr pr. måned)										

Eksempel på aktivitetsudvikling:



Det varierer mellem deltagerkommunerne, hvorvidt den producerede ledelsesinformation er baseret både på udgifts- og aktivitetsdata eller ej. I nogle af deltagerkommunerne bygger ledelsesinformationen udelukkende på økonomioplysninger – eksempelvis oversigt over køb og salg af pladser fordelt på paragraffer – bl.a. som følge af systemmæssige udfordringer (tilgængelighed af data), eller da aktivitetsdata ikke anses som tilstrækkelig valide til produktion af troværdig ledelsesinformation. Hertil kommer, at aktivitetsdata i nogle kommuner slet ikke efterspørges af ledelsen. Hovedparten af de undersøgte kommuner er dog i stand til at understøtte styringen af området med oplysninger om såvel udgifter som aktiviteter. Ligesom det også er udbredt blandt deltagerkommunerne, at den politiske og administrative ledelse ønsker oplysninger om såvel udgifts- som aktivitetsudviklingen som grundlag for handling.

Der er desuden forskelle mellem deltagerkommunerne i forhold til, hvor automatiseret produktionen af ledelsesinformation er, herunder hvor meget manuelt arbejde der er forbundet med produktionen. Som det fremgik af afsnit 4.2, varierer det mellem deltagerkommunerne, om data er spredt over flere systemer og/eller regneark eller samlet i ét it-system, hvilket har betydning for, hvor effektiv kommunernes produktion af ledelsesinformation er. Hertil kommer, at der er forskel på, hvorvidt deltagerkommunerne har de fornødne ressourcer og faglige kompetencer til at udnytte datas anvendelsesmuligheder, hvilket i øvrigt synes at hænge sammen med kommunestørrelse og den organisatoriske kapacitet.

Som supplement til og grundlag for produktionen af ledelsesinformation gennemføres der forskellige analyser af det specialiserede voksenområde i de otte deltagerkommuner. Både enkeltstående analyser til belysning af en konkret problemstilling og mere generelle, tilbagevendende analyser, som løbende følger udviklingen på området. Som et eksempel på en enkeltstående analyse har Rudersdal Kommune for nylig gennemført en (mini)analyse af omfanget af borgere, som har modtaget ydelser/tilbud ud over et § 103-/104-tilbud, som grundlag for vurdering af serviceniveauet i kommunen.

Som et andet eksempel kan nævnes en analyse fra Frederikshavn Kommune, som er udført i regi af KKR Nordjylland, hvor der ses nærmere på forskelle og ligheder mellem nordjyske tilbud og sammenlignelige tilbud i andre dele af landet, som fremstår prismæssigt billigere<sup>20</sup>. Målgruppen er borgere med erhvervet hjerneskade i botilbud. I den komparative analyse vurderes sammenligningskommunernes serviceniveau og takstniveau. Analysen afsluttes med anbefalinger til udvikling af tilbuddene i Nordjylland.

I Odense Kommune gøres der brug af individdata i forbindelse med udarbejdelse af forskellige typer analyser. I boksen nedenfor er der givet en række eksempler på individbaserede analyser, som Ældre- og Handicapforvaltningen gennemfører på det specialiserede voksenområde.

#### **Eksempler på analyser baseret på individdata (Odense Kommune)**

- Målgruppeanalyser – hvilke grupper præger aktivitetsudviklingen, og hvad betyder det for økonomien, indhold af tilbuddene mv.
- Flowanalyser – bevæger borgeren sig, bliver borgeren billigere/dyrere?
- Kapacitetsanalyser – tilgang/afgang
- Udgiftsanalyser i forhold til sammenhængende borgerforløb
- Benchmarkinganalyser – eksempelvis mellem egne samt mellem egne og eksterne tilbud i relation til gennemsnitspriser, opholdsperiode mv.

---

<sup>20</sup> KL, 2016.

I relation til benchmarkinganalyser varierer det mellem deltagerkommunerne, hvor meget fokus der er på *tværkommunal benchmarking*, og hvor vigtig sammenligning af nøgletal med andre kommuner er i relation til kommunernes behov for ledelsesinformation. Hvor Odense, Rudersdal og Gladsaxe Kommuner deltager i et formaliseret samarbejde om tværkommunal sammenligning af nøgletal på det specialiserede voksenområde – henholdsvis 6-by-samarbejdet og Ballerup Benchmark – deltager de øvrige deltagerkommuner mere ad hoc-præget i benchmarking med andre kommuner.

Overordnet er deltagerkommunerne dog enige om, at det er vanskeligt at foretage en meningsfuld benchmarking af udgifter, aktiviteter og enhedsudgifter på tværs af kommuner, da der ofte mangler en fælles praksis og fælles standarder for registrering. Ifølge kommunerne gælder dette særligt benchmarking af enhedsudgifter. Og selv hvis enhedsudgifter opgøres på baggrund af valide og sammenlignelige data, er det typisk ikke være muligt at afgøre, om der bag de forskellige kommuners enhedsudgifter gemmer sig forskellige støttebehov, forskelligt serviceniveau eller forskellig produktivitet.

For at gøre benchmarkinganalyserne mere relevante og anvendelige i styringsøjemed er der ifølge deltagerkommunerne behov for at skabe mere sammenlignelighed i data. Ikke mindst i forhold til angivelse af borgerens støttebehov.

Som det er i dag, gør mange af landets kommuner brug af voksendredningsmetoden (VUM) til at lave en samlet vurdering af borgerens behov. Af dialogen med deltagerkommunerne fremgår det dog, at kommunernes brug af VUM varierer, og at VUM-vurderingerne ikke nødvendigvis er et retvisende udtryk for borgerens støttebehov. VUM-metoden er primært udviklet til at understøtte sagsbehandlingen og udredningen samt angive retning i indsatsen. Flere af deltagerkommunerne oplyser i øvrigt, at de ikke gør brug af VUM. Kommunerne har i stedet udviklet deres egen metodik til vurdering af borgerens funktionsevne og støttebehov, som ifølge kommunerne passer bedre med det lokale styringsbehov, og som ikke er sammenlignelig med andre kommuners metoder.

Ifølge flere af deltagerkommunerne er der dog behov for at få udviklet en metode eller et redskab, som er fælles for kommunerne, og som gør det muligt for kommunerne at vurdere borgernes støttebehov på en mere valid og sammenlignelig måde.

## 4.4 Systemunderstøttelse

Som det fremgår af afsnit 4.2 ovenfor, genereres der en række forskellige datatyper i forbindelse med sagsbehandlingen og administrationen af det specialiserede voksenområde. I dette afsnit ses der nærmere på de it-systemer, som data registreres og samles i, herunder forskelle og ligheder mellem deltagerkommunerne, bl.a. i relation til graden af systemunderstøttelse og mulighederne for at lave udtræk af data til produktion af ledelsesinformation, analyser mv. I afsnittet gives der konkrete eksempler på it-løsninger, som kommunerne har valgt til at understøtte sagsbehandlingen samt styringen og prioriteringen af området.

På baggrund af deltagerkommunernes beskrivelser af opbygning af og samspil mellem it-systemer og -redskaber ses det, at der fortsat er en udbredt brug af "håndholdte regnearksløsninger", samtidig med at nogle af kommunerne er kommet forholdsvis langt med udfasningen af regneark og implementeringen af digitale it-systemer.

Fælles for de fire kommuner, hvor regneark fortsat spiller en central rolle i administrationen og styringen af området, er, at faglige og økonomiske oplysninger om modtagere af handicap-

relaterede ydelser er registreret i forskellige it-systemer, fx et fagsystem og et økonomi-/afregningssystem, og sammenkøres i regneark. Herved dannes en central belægningsliste med individbaserede oplysninger om egne og andre kommuners borgere, som er omdrejningspunktet for økonomiopfølgning, disponering, prognostisering, beregning af refusion af særligt dyre enkeltsager, produktion af ledelsesinformation, analyser mv. For flere af deltagerkommunerne har denne belægningsliste desuden været grundlag for manuel indberetning til handicapdokumentationen via Danmarks Statistiks webløsning.

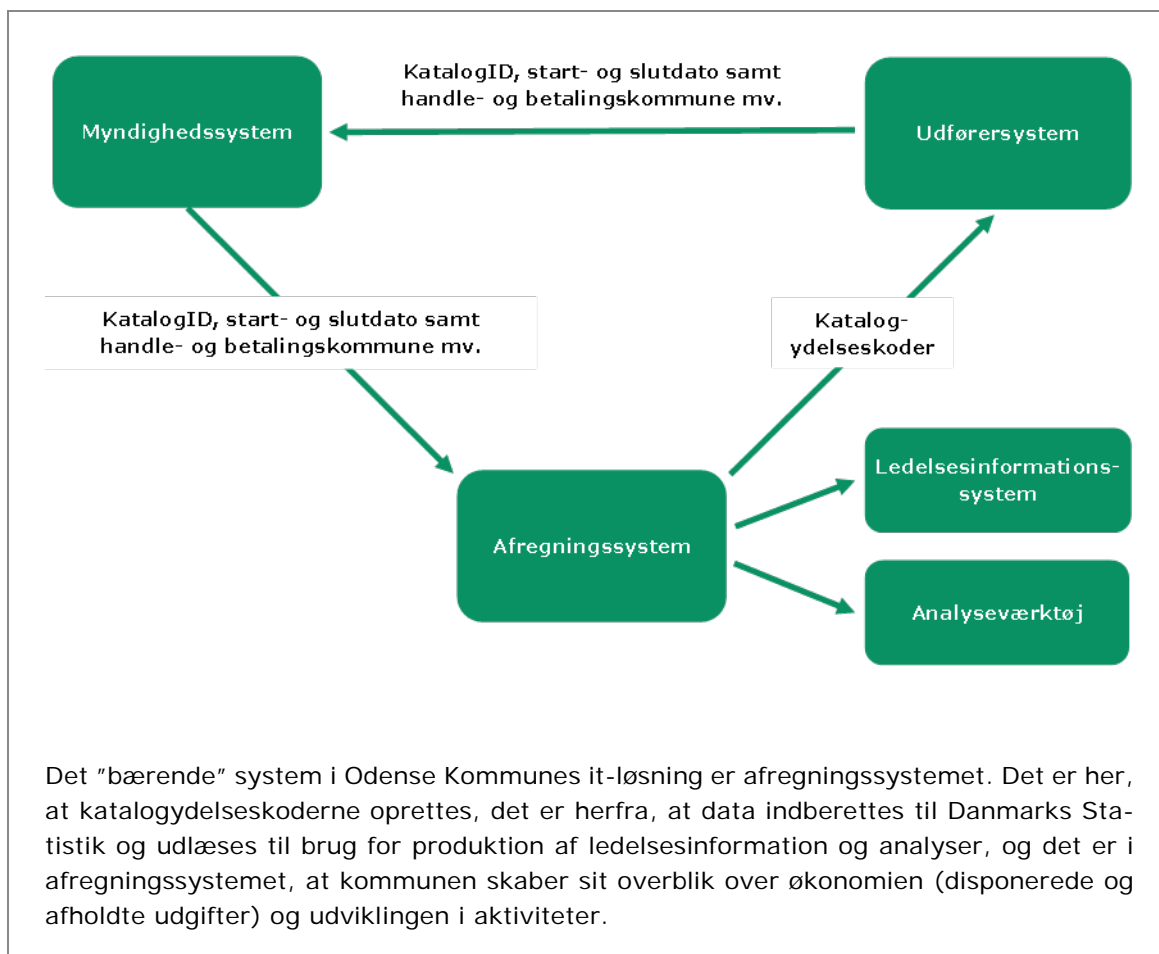
På undersøgelsestidspunktet (ultimo 2016/primo 2017) stod flere af deltagerkommunerne med regnearksmodeller over for eller var i gang med implementering af et nyt it-system. Ikke mindst med henblik på udfasning af regneark og manuelle arbejdsgange i forhold til registrering og rapportering af data, fx dobbeltregistrering. Disse kommuner peger dog alle på, at de i en rum tid endnu beholder nogle af de mest centrale regneark. Enten fordi de ikke har tiltro til det nye it-system, fordi alle oplysninger endnu ikke er overført til systemet, fordi de skal sikre sig, at kompetencerne blandt medarbejderne er til stede i forhold til brug af systemet, eller på grund af (oplevede) tekniske begrænsninger i systemet. Som omtalt i afsnit 4.3.1 er der eksempelvis stadig en udbredt brug af manuelle regneark til registrering og informationsudveksling på tværs af afdelinger i kommunerne i relation til kendte fremtidige borgere, dvs. borgere, der snart fylder 18 år og har nedsat funktionsevne, som varsles af børne- og familieafdelingen til handicapafdelingen.

Selvom det ikke er lykkedes fuldstændig at frigøre sig fra alle regneark, er de øvrige fire deltagerkommuner lidt længere fremme med implementeringen af en digital understøttelse af sagsbehandlingen og arbejdsprocesser. Fælles for de fire kommuners it-setup er, at faglige og økonomiske oplysninger om ydelsesmodtagere i større eller mindre grad er samlet i ét it-system. Samtidig er der forskellige varianter af den valgte it-løsning.

To ud af de fire kommuner har valgt at gøre fagsystemet til det "bærende" system, mens de to øvrige kommuner har valgt løsninger, hvor oplysninger fra fagsystemet og økonomisystemet importeres til og sammenkædes i et datavarehus, eller hvor data flyder mellem myndigheds-, udfører- og afregningssystemer ud fra identifikationskoder. Sidstnævnte eksempel på en it-løsning på voksenområdet stammer fra Odense Kommune og er beskrevet nærmere i boksen nedenfor.

#### **Eksempel på it-løsning (Odense Kommune)**

Ældre- og Handicapforvaltningen i Odense Kommune gør grundlæggende brug af tre it-systemer: et myndighedssystem, et udførersystem og et afregningssystem. Beskæftigelse- og Socialforvaltningen, som er ansvarlig for opgaver i relation til socialt udsatte voksne, bruger i parentes bemærket samme afregningssystem. Data flyder mellem systemerne ud fra katalogydelseskoder, som sagsbehandler tilknytter den enkelte bevilling/borger i forbindelse med sagsoprettelsen. Hver katalogydelseskode dækker over en kombination af forvaltningsenhed, en ydelseskode og en tilbudskode. Individdata fra afregningssystemet importeres desuden til et ledelsesinformationssystem og et SAS-baseret analyseværktøj, hvor data bruges i forbindelse med udarbejdelse af diverse analyser, oversigter, vurderinger mv. Det er økonomienheden i forvaltningen, som er systemejer og dermed har ansvaret for vedligeholdelsen af systemerne, herunder opretter koder (i afregningssystemet). Nedenfor er der givet en diagrammatisk beskrivelse af kommunens samlede it-setup på voksenområdet.



Undersøgelsen viser, at en løsning med regneark ikke behøver at stå i vejen for mulighederne for en god styring af området. Overordnet set er deltagerkommunerne dog enige om, at regnearksmodellen er meget ressourcekrævende, øger risikoen for fejl i data og kan være meget afhængig af nøglepersoner. Deltagerkommunerne er desuden enige om, at implementering af digitale systemer har positive effekter for muligheden for at producere ledelsesinformation. Samlet set peger deltagerkommunerne på, at der er væsentlige fordele forbundet med digitale løsninger, hvor data frigøres af regnearkene og samles i ét it-system.

## 4.5 Datavalidering

Det er forskelligt, hvordan og hvor ofte valideringen af data foregår blandt deltagerkommunerne. Med datavalidering forstås her den *interne* validering af kommunens egne data til eget brug, og ikke den eksterne valideringsindsats, kommunerne udfører i relation til data fra Danmarks Statistik (eller FLIS). Den interne validering af data er dog ofte også af stor betydning for validiteten af de aktivitetsdata, kommunerne indberetter til Danmarks Statistik – særligt i de tilfælde, hvor det er det samme system, der leverer aktivitetsdata til Danmarks Statistik og ligger til grund for kommunens egen styring af området.

Overordnet set vurderer deltagerkommunerne, at grunddata på det specialiserede voksenområde – dvs. oplysninger om "hvem får hvad, hvornår?" såsom cpr-nummer, start- og slutdato,

paragraf mv. – i udgangspunktet har store fejl og mangler<sup>21</sup>, og at der er et grundlæggende behov for løbende at validere disse data og sikre kvaliteten af data. Dels for at skabe optimale forudsætninger for en effektiv styring, og dels for at øge troværdigheden af den ledelsesinformation, som produceres ud fra disse data. Desuden peger deltagerkommunerne på, at gode data styrker muligheden for at sammenligne nøgletal på tværs af kommuner.

Ifølge deltagerkommunerne kan problemerne med dårlige aktivitetsdata have forskellige årsager. Som det fremgik af afsnit 3.1.2 i forrige kapitel om kommunedataspolet, er nogle af problemerne systemmæssige af karakter, mens andre mere drejer sig om "menneskelige faktorer".

I forbindelse med datavalidering peger deltagerkommunerne bl.a. på, at sagsbehandlerne, som føder fagsystemet med data, ikke har incitament til eller interesse for den del af sagsbehandlingen, som drejer sig om grunddataregistrering. Sagsbehandlernes fokus ligger i sagens natur på selve sagsbehandlingen, dvs. overholdelse af tidsfrister, notatpligt mv., mens fuldstændig og korrekt registrering af oplysninger om start-/slutdatoer, bevillingsparagraf, leverandør, kontonummer mv. ikke er væsentligt for, at de kan udføre deres kerneopgave. Deltagerkommunerne oplyser, at registreringen af disse oplysninger derfor typisk ikke er en højt prioriteret opgave hos sagsbehandlerne, hvilket er med til at skabe grundlag for dårlige grunddata. Deltagerkommunerne påpeger dog samtidig, at der påhviler ledelsen et ansvar for at fremme en forståelse blandt sagsbehandlere og øvrige registranter for vigtigheden af høj kvalitet i grunddataregistreringen.

Endnu en årsag til lav datakvalitet, som kan siges at være af både systemmæssig og menneskelig karakter, drejer sig om, at regninger, primært fra eksterne leverandører, kan være påhæftet forkerte oplysninger om bevillingsparagraf, det juridiske grundlag, start-/slutdatoer mv. Dialogen med deltagerkommunerne viser, at denne kilde til dataproblemer er forholdsvis udbredt og vedrører forskellige ydelsestyper, herunder botilbud og dagtilbud.

Uagtet hvad årsagerne er til problemerne med grunddata, er deltagerkommunerne som sagt enige om, at der er et stort behov for løbende datavalidering.

Undersøgelsen viser, at der både er fællestræk og forskelle mellem deltagerkommunerne i forhold til den måde, datavalideringen foregår på i praksis. Fælles for deltagerkommunerne er, at arbejdet med validering af data udføres i tæt dialog mellem ledelse, sagsbehandlere og administrative medarbejdere i økonomifunktionen/staben. Ifølge deltagerkommunerne er et tæt samarbejde mellem de relevante parter afgørende for både styringen og kvaliteten af data, ligesom samarbejdet er med til at fremme en økonomisk bevidsthed og en forståelse for vigtigheden af valide grunddata hos sagsbehandlerne.

Det gælder desuden generelt for deltagerkommunerne, at validering af data også sker i forbindelse med kontrolprocesser, som bl.a. anvisning og attestations af regninger fra andre kommuner som beskrevet i afsnit 4.3.1.

Flere af deltagerkommunerne har desuden indført en ordning, som betyder, at økonomifunktionen enten månedligt eller kvartalsvis gennemgår sagsstammer sammen med sagsbehandlerne, hvor bevillinger stemmes af med udgifter.

---

<sup>21</sup> Her kan man også tale om, at data har en lav registreringsmæssig parathed.

Som sagt varierer det også mellem deltagerkommunerne, hvordan datavalideringen er tilrettelagt. Og forskelligheden er tæt knyttet til det it-mæssige setup, kommunerne har på voksenområdet, jf. afsnit 4.4, ligesom organiseringen og størrelsen af kommunen har betydning for tilrettelæggelsen.

I nogle af deltagerkommunerne, hvor anvendelsen af regneark fortsat er udbredt, sker datavalideringen bl.a. ved, at dataudtræk fra forskellige it-systemer, fx fagsystemet og økonomi-/afregningssystemet, sammenholdes, eventuelt ved samkøring af data i regneark ud fra cpr-nummer.

Datavalideringen i en enkelt af deltagerkommunerne sker ved, at sagsbehandlerne opretter sager og vedligeholder data, herunder disponerede udgifter, i et modul til økonomisystemet, hvilket muliggør afstemning med bogførte udgifter. Tre bogholdere følger løbende op på, om sagsbehandlerne har bogført korrekt.

I deltagerkommuner, hvor man er lidt længere fremme med digitaliseringen af området, valideres data ved, at faglige og økonomiske oplysninger kobles i samme it-system, hvilket giver gode muligheder for at afstemme aktivitets- og udgiftsdata. I boksen nedenfor beskrives det, hvordan datavalideringen finder sted i Egedal Kommune.

#### **Eksempel på datavalidering (Egedal Kommune)**

I Egedal Kommune sammenkædes oplysninger fra fagsystemet automatisk med økonomidata i et prognoseværktøj. Med denne løsning skabes der et digitalt rum, hvor to fuldtidsansatte controllere foretager en løbende kontrol af data fra fag- og økonomisystemerne i tæt dialog med sagsbehandlere og budgetansvarlige. Controllerne bruger forholdsvis mange kræfter på at rette fejl i grunddata, om end ressourcerne primært går til involvering af sagsbehandlere, ledelse mv. for at gøre prognoserne så retvisende som muligt. Valideringsprocessen afsluttes med en månedlig godkendelse af data, hvorefter data kan bruges til ledelsesinformation, analyser mv. Controllerne spiller en nøglerolle i dette setup, idet arbejdet med datavalidering kræver forståelse for såvel kontoplan som bogføring, fagsystem, sagsbehandling mv.

Det varierer desuden mellem deltagerkommunerne, i hvilken grad der foreligger formaliserede principper for datavalideringen. I boksen nedenfor er det beskrevet, hvordan indsatsen med datavalidering er sat i system i Rudersdal Kommune.

#### **Eksempel på formalisering af datavalidering (Rudersdal Kommune)**

Rudersdal Kommune har indført en række procedurer for validering af data i fagsystemet. Valideringen er afgørende, da kommunen anvender fagsystemet til budgetopfølgning, fakturering mv. og for at sikre retvisende indberetning af data til Danmarks Statistik, ledelsesinformation mv. Valideringen foretages på baggrund af dataudtræk fra fagsystemet en gang i kvartalet og stikprøvekontrol af visitationsdagsordenen en gang om måneden.

I det nedenstående er der vist et uddrag af formaliserede retningslinjer i forbindelse med det kvartalsvise udtræk af data fra fagsystemet. Punkttopstillingen viser, hvad sekretariatsfunktionen på socialområdet validerer på.

- At bevillinger er oprettet med korrekt takst, datoer og leverandør i Incorp, således at den rigtige udgift figurerer
- At bevillinger er oprettet med korrekt status i Incorp, således at de tæller med i dispositionsbudgettet
- At bevillinger afsluttes korrekt i Incorp, således at de ikke tæller med i dispositionsbudgettet
- At ejerskab er anført korrekt i forhold til leverandør, således at der kan tages højde for momsrefusion i den videre anvendelse af dispositionsbudgettet
- At indsatser ikke fejlagtigt er oprettet med manuelle takster og dermed ikke bliver opdateret
- At fejloprettede indsatser er slettet korrekt – dette punkt behandles i særskilt arbejdsgang
- At sagsstatus er korrekt, således at statistik i forhold til opgavetyngde mv. bliver retvisende
- At sager af typen 'Kun betaling' netop er de sager, hvor vi kun har betalingsforpligtelsen
- At indsatser ikke er oprettet uden leverandør.

Afslutningsvis skal det påpeges, at det ifølge deltagerkommunerne er afgørende for datakvaliteten og styringen af området, at arbejdet med datavalidering har ledelsesfokus og prioriteres ressourcemæssigt på linje med øvrige driftsfunktioner. Selvom implementeringen af digitale sagsbehandlingssystemer og øvrige it-systemer har været med til at højne kvaliteten af data på området, herunder forbedre de kommunale indberetninger til handicapdokumentationen, er der ifølge deltagerkommunerne fortsat behov for prioritering af datavalideringsprocessen.

Deltagerkommunerne er desuden enige om, at, jo mere data der bruges og i så mange forskellige sammenhænge som muligt (budgetopfølgning, udgiftsdisponering, afregning, analyser mv.), jo mere valide bliver data. Det gælder også kvaliteten af de aktivitetsdata, kommunerne indberetter til Danmarks Statistik.

## 4.6 anbefalinger

I det følgende præsenteres KORAs anbefalinger til de kommuner, der gerne vil i gang med eller styrke deres arbejde med udgifts- og aktivitetsdata på individniveau for at opnå et større vidensgrundlag i styringen af det specialiserede voksenområde.

- Fokus på og prioritering af datavalidering
- Integration af data i ét system
- Fælles forståelse og kategorisering af støttebehov.

For hver anbefaling er det angivet, **hvad** anbefalingen drejer sig om (hvad er indholdet af anbefalingen?), og **hvorfor** anbefalingen er formuleret (hvad er udfordringen eller problemstillingen?).

Anbefalingerne er udviklet på baggrund af dialog med de otte deltagerkommuner. KORA er alene ansvarlig for anbefalingerne.



#### 4.6.1 Fokus på og prioritering af datavalidering

**Hvad:** *Det anbefales, at kommunerne prioriterer validering af data på det specialiserede voksenområde, og anser datavalidering som en driftsfunktion, der kræver ledelsesfokus og ressourcer.*

*Det anbefales desuden, at valideringsprocessen udføres i et tæt samarbejde mellem ledelsen og relevante medarbejdere.*

*Endelig anbefales det, at valideringsarbejdet systematiseres og formaliseres, så opgaven forankres og prioriteres.*

**Hvorfor:** Validering af data i kommunerne på det specialiserede voksenområde sker i dag primært som led i den faglige og økonomiske styring af området. Der er dog forskelle mellem kommunerne på, hvordan datavalideringsarbejdet er tilrettelagt, samt hvor stor fokus der er på processen, og hvor mange ressourcer der afsættes hertil.

For at sikre valide og sammenlignelige data på området er der behov for, at datavalideringen i kommunerne udføres løbende og prioriteres. God datavalidering styrker kommunernes mulighed for at styre det specialiserede voksenområde og højner kvaliteten af de data, som kommunerne indberetter til nationale statistikker og registre.

Her er dialogen mellem ledelse, sagsbehandlere og administrative medarbejdere afgørende for at sikre sammenhæng mellem forskellige datatyper og for at fremme en gensidig forståelse af arbejdsvilkår og -opgaver. I den forbindelse er det vigtigt, at der fra ledelsesmæssig side arbejdes for, at der blandt sagsbehandlere og øvrige dataregistranter skabes en forståelse for vigtigheden af høj kvalitet i grunddataregistreringen. En anden måde at fremme bedre grunddataregistrering på er at styrke registrantens incitament til og interesse for at foretage retvisende registrering, fx ved at gøre relevante data tilgængelige for sagsbehandlerne og delagtiggøre dem i ledelsesinformation og analyser, som direkte bygger på registreringerne.

Der kan med fordel udarbejdes formaliserede principper for valideringsarbejdet, fx i form af nedskrevne retningslinjer for en månedlig eller kvartalsvis gennemgang af data.

Selvom kommunerne er ansvarlige for validering af egne data (både til intern og ekstern brug), gøres der opmærksom på, at KL kan være med til at fremme god praksis i forhold til datavalidering på det specialiserede voksenområde. Fx ved udarbejdelse af en række regler for datavalidering i stil med principper for økonomisk styring af voksenhandicapområdet.<sup>22</sup>

#### 4.6.2 Integration af data i ét system

**Hvad:** *Det anbefales, at den enkelte kommune samler sine aktivitets- og udgiftsdata på det specialiserede voksenområde i ét it-system for at sikre systemmæssig sammenhæng mellem fagsystemets og økonomisystemets oplysninger.*

**Hvorfor:** Det varierer, hvor langt fremme kommunerne er med at implementere digitale it-løsninger på det specialiserede voksenområde. I nogle kommuner er data spredt over flere systemer og/eller regneark, mens data i andre kommuner er samlet i ét it-system.

Ved at sammenkæde oplysninger fra fagsystemet automatisk med økonomidata styrkes kommunernes faglige og økonomiske styring af området, ligesom en øget systemunderstøttelse

---

<sup>22</sup> KL, 2010.

forventes at lette administrationen, sikre bedre vilkår for validering af data, mindske afhængigheden af nøglepersoner samt give mere optimale analyse- og rapporteringsmuligheder.

Der findes mange forskellige måder at implementere en sådan it-løsning på. Nogle kommuner har bygget løsningen op omkring fagsystemet, mens andre har valgt at samle data i et prognoseværktøj eller et afregningssystem. Fælles for disse løsninger er, at der er en systemmæssig kobling af aktivitets- og udgiftsdata, som understøtter muligheden for at afstemme og validere data samt øger tilgængeligheden og anvendelsen af data.

#### 4.6.3 Fælles forståelse og kategorisering af støttebehov

**Hvad:** *Det anbefales, at der på nationalt niveau sættes fokus på udvikling og udbredelse af en fælles forståelse og kategorisering af støttebehov, som er anvendelig og sammenlignelig på tværs af kommunerne.*

**Hvorfor:** Det specialiserede voksenområde er karakteriseret ved, at der inden for samme målgruppe og paragrafområde er meget stor spredning i graden af borgernes funktionsnedsættelse og dermed behov for hjælp og støtte. Eksempelvis kan socialpædagogisk bistand efter § 85 både bevilliges til borgere med et relativt begrænset støttebehov (fx 1-2 timer ugentligt) og til borgere med et massivt støttebehov (fx 15 timer ugentligt). Her kan et massivt støttebehov reelt sidestilles med et midlertidigt eller længerevarende botilbud efter § 107- eller § 108. Den store spredning i graden af funktionsnedsættelse og støttebehov inden for modtagergruppen betyder også forskelligartede ydelser/tilbud og meget forskellige enhedspriser, hvilket gør sammenligning vanskelig. Ikke mindst tværkommunalt.

Ifølge flere af deltagerkommunerne er der derfor behov for på nationalt niveau at arbejde videre med udvikling og udbredelse af et fælles begrebsapparat til vurdering og kategorisering af borgernes støttebehov på det specialiserede voksenområde. Dette skal ses i lyset af, at funktionsevnevurderinger, herunder VUM-vurderinger, ifølge kommunerne ikke nødvendigvis passer sammen med omfanget af den støtte, borgeren har brug for, eller den enkelte borgers enhedspris.

# Litteratur

Deloitte, 2014: *Kortlægning af grundlaget for et datavarehus på socialområdet*.

Høybye-Mortensen, Matilde & Peter Ejbye-Ernst, 2015: *Digitalisering og ledelsesinformation på handicapområdet – Et studie af 11 kommuner*. København: KORA.

KL, 2010: *12 principper for økonomisk styring af de specialiserede sociale tilbud på voksenområdet*. København: KL.

KL, 2016: *Møde i KKR Nordjylland den 12. februar 2016. Bilag*, tilgængelig på: [http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id\\_76533/cf\\_202/Bilag\\_til\\_m-de\\_i\\_KKR\\_Nordjylland\\_den\\_12.PDF](http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_76533/cf_202/Bilag_til_m-de_i_KKR_Nordjylland_den_12.PDF) (Set d. 14. 3. 2017).

KL & KOMBIT, 2016: *Strategi for bedre datakvalitet med FLIS, Fælleskommunalt LedelsesInformationsSystem*. København: KL.

Social- og Indenrigsministeriet, Danmarks Statistik & KL, 2013: *Vejledning og begrebsdefinitioner til indberetninger af dokumentationen på handicapområdet*.

Social- og Indenrigsministeriet, 2016: *Budget- og regnskabssystem for kommuner*.

## Bilag 1 Kategorisering af ydelses- og tilbudskoder

Delområde	Type af tilbud og/eller ydelse	Ydelseskode	Ydelsesnavn	Tilbudskode	Tilbudsnavn
1	Midlertidige botilbud	1.8.2	Midlertidigt ophold	3.2; 3.4; 3.5; 3.8; 3.1.0; "missing"	Plejhjem; Bofællesskab; Midlertidigt botilbud til voksne; Rehabiliteringstilbud; Længerevarende botilbud til voksne; Intet tilbud
		11.12; 1.12.1; 1.12.2; 1.12.3; 1.12.4; 1.12.5; 1.12.6; 1.12.7; 1.12.8	Socialpædagogisk støtte (til forskellige formål)	3.5; 3.8	Midlertidigt botilbud til voksne; Rehabiliteringstilbud
2	Længerevarende botilbud	1.8.1	Længerevarende ophold	3.1.0; 3.1.1; 3.2; 3.4; 3.5; "missing"	Længerevarende botilbud til voksne; Sikret tilbud; Plejhjem; Bofællesskab; Midlertidigt botilbud til voksne; Intet tilbud
		1.12; 1.12.1; 1.12.2; 1.12.3; 1.12.4; 1.12.5; 1.12.6; 1.12.7; 1.12.8	Socialpædagogisk støtte (til forskellige formål)	3.1.0; 3.1.1	Længerevarende botilbud til voksne; Sikret tilbud
3	Socialpædagogisk støtte i botilbudslignende tilbud	1.12; 1.12.1; 1.12.2; 1.12.3; 1.12.4; 1.12.5; 1.12.6; 1.12.7; 1.12.8	Socialpædagogisk støtte (til forskellige formål)	3.3.0; 3.3.1; 3.2; 3.4	Almen bolig; Plejebolig; Plejhjem; Bofællesskab
		1.8.1; 1.8.2	Midlertidigt ophold; Længerevarende ophold	3.3.0; 3.3.1	Almen bolig; Plejebolig
4	Socialpædagogisk støtte i borgers egen bolig	1.12; 1.12.1; 1.12.2; 1.12.3; 1.12.4; 1.12.5; 1.12.6; 1.12.7; 1.12.8	Socialpædagogisk støtte (til forskellige formål)	2.1; 4; "missing"	Ambulant behandlingstilbud til voksne; Udgående tilbud; Intet tilbud
5	Tilskud til personlig og praktisk hjælp, som modtageren selv antager	1.9; 1.10; 1.13.1	Personlig hjælp og pleje; Praktisk hjælp; Støtteperson- ordning (aflastning)		
6	Borgerstyret personlig assistance	1.13.2	Borgerstyret personlig assistance		
7	Ledsageordninger	1.13.4	Ledsagerordning		
7a	Kontaktperson til døvblinde	1.13.3	Kontaktperson for døvblinde		
8	Beskyttet beskæftigelse	1.4	Beskyttet beskæftigelses- ydelse		
9	Aktivitets- og samværstilbud	1.1	Aktivitets- og samværsydelse		

## Bilag 2 Ikke-delområdespecifikke udgifter

I bilaget gøres der nærmere rede for det metodiske valg om at medregne udgifter fra "ikke-delområdespecifikke grupperinger" ud fra følgende fremgangsmåde: Hvert delområde tilføres en andel af udgifterne fra de ikke-delområdespecifikke grupperinger svarende til den andel, som udgifterne til det enkelte delområde udgør af de samlede udgifter konteret på den pågældende funktion.

Bilagstabel 2.1 nedenfor viser, hvor stor en andel udgifterne til de ikke-delområdespecifikke grupperinger udgør af de samlede udgifter konteret på de tilhørende funktioner, i de tilfælde, hvor de ikke-delområdespecifikke udgifter fordeles på forskellige delområder. Tallene dækker over de 47 kommuner, som har godkendt aktivitetsdata for 2014.

**Bilagstabel 2.1** "Ikke-delområdespecifikke udgifters" andele af de samlede udgifter på de enkelte relevante funktioner

Delområde	Ydelsestype	Grupperinger med de "ikke-delområdespecifikke udgifter"	"Ikke-delområdespecifikke udgifters" gennemsnitlige andel af de samlede udgifter på funktionen	Kommunen med den største andel	Kommunen med den mindste andel
3-4	Socialpædagogisk støtte	5.32.33, grp. 200 og 999	7,0 %	42,8 %	0,0 %
7-7a	Ledsageordning, Kontaktperson til døvblinde	5.38.53, grp. 999	3,9 %	59,2 %	0,0 %

Note: Gennemsnits-, minimums- og maksimumsværdierne er opgjort som de "ikke-delområdespecifikke udgifters" numeriske andel af de samlede udgifter konteret på den pågældende funktion. Den numeriske værdi anvendes, da enkelte kommuner samlet set har indtægter på "ikke-delområdespecifikke grupperinger".

Det fremgår af tabellen, at der er nogen variation mellem kommunerne med hensyn til, hvor stor en andel de ikke-delområdespecifikke udgifter udgør af de samlede udgifter konteret på en funktion. I kommuner med en større andel af udgifterne konteret på ikke-delområdespecifikke grupperinger vil det have større betydning for de samlede udgifter til et delområde, om disse udgifter medregnes eller ej. For de kommuner kan en udeladelse af ikke-delområdespecifikke udgifter medføre en undervurdering af udgifterne på et delområde. Desuden vil det være særligt vigtigt for kommuner med høje udgifter på ikke-delområdespecifikke grupperinger, at disse udgifter fordeles i overensstemmelse med kommunernes praksis, dvs. at udgifterne fordeles til de delområder, som udgifterne faktisk vedrører.

Dialogen med kommunerne i undersøgelsen viser, at der er forskel mellem kommunerne, med hensyn til hvorvidt det er retvisende eller ej for udgiftsopgørelsen at medtage udgifter på ikke-delområdespecifikke grupperinger. Eksempelvis skal udgifter på funktion 5.32.33, gruppering 999 i nogle kommuner henføres til ældreområdet, mens udgifterne i andre kommuner helt eller delvist skal henføres til handicapområdet. Der kan med andre ord ikke etableres en generel regel for fordeling af udgifter på ikke-delområdespecifikke grupperinger, som indfanger den kontering, der sker i kommunerne. Deltagerkommunerne er dog generelt enige om, at det er mere retvisende at medtage udgifter på ikke-delområdespecifikke grupperinger end ikke at medtage dem. Kommunerne er desuden enige om, at udgifterne med fordel kan fordeles ud fra fordelingsnøglen beskrevet i afsnit 3.2.1.

## Bilag 3 Tabeller

I bilaget opgøres enhedsudgifter i 2014 opdelt på de forskellige ydelser og tilbud, som undersøgelsen omfatter.

I bilaget præsenteres for hver enhedsudgift følgende nøgletal:

- *Uvægtet kommunegennemsnit*, hvor hver kommunes gennemsnitlige enhedsudgift vejer lige tungt uanset brugertal
- *Vægtet kommunegennemsnit*, hvor den gennemsnitlige kommunale enhedsudgift vægtes i henhold til antallet af brugere i hver kommune
- *Minimumsværdi og maksimumsværdi*, dvs. enhedsudgiften for kommunen med den laveste henholdsvis den højeste enhedsudgift
- *10. og 90. percentil*, dvs. enhedsudgiften for en (fiktiv) kommune, der ligger 10 % fra den højeste henholdsvis 10 % fra den laveste enhedsudgift.

Derudover præsenteres de kommunefordelte enhedsudgifter i søjlediagrammer i anonymiseret form.

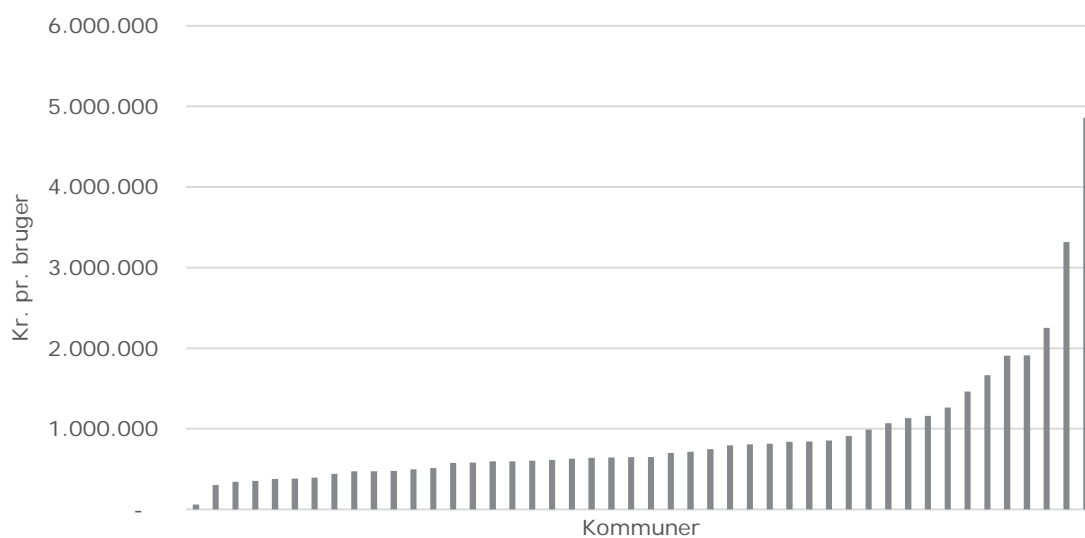
## Delområde 1: Midlertidige botilbud

**Bilagstabel 3.1** Enhedsudgifter for midlertidige botilbud (delområde 1) i 2014

	Enhedsudgifter (kr. pr. helårsbruger)
Uvægtet gennemsnit	932.043
Vægtet gennemsnit	363.819
Minimum	60.964
10. percentil	371.002
90. percentil	1.909.854
Maksimum	4.858.536
Antal kommuner	46

Note: Såfremt udgifter og brugertal for en enkelt af de 46 kommuner udelades af gennemsnittet, stiger det vægtede gennemsnit til 698.644 kr. pr. helårsbruger. Det uvægtede gennemsnit stiger til 951.400 kr. pr. helårsbruger.

**Bilagsfigur 3.1** Kommunefordelte enhedsudgifter for midlertidige botilbud (delområde 1) i 2014. Udgifter pr. helårsbruger



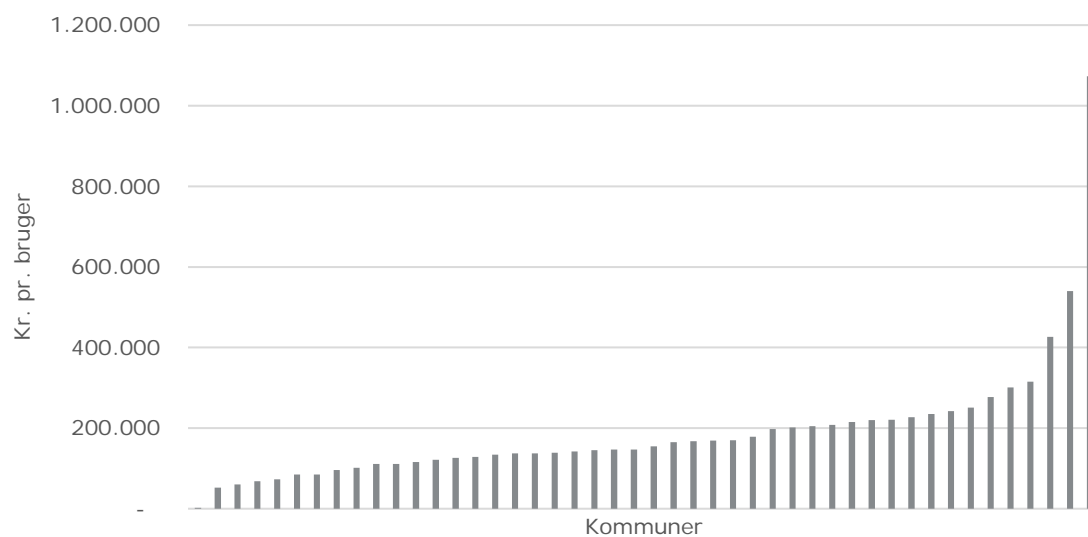
Note: N = 46.

## Delområde 2: Længerevarende botilbud

**Bilagstabel 3.2** Enhedsudgifter for længerevarende botilbud (delområde 2) i 2014

Enhedsudgifter (kr. pr. helårsbruger)	
Uvægtet gennemsnit	1.170.947
Vægtet gennemsnit	866.098
Minimum	80.810
10. percentil	561.689
90. percentil	2.203.593
Maksimum	5.125.050
Antal kommuner	47

**Bilagsfigur 3.2** Kommunefordelte enhedsudgifter for længerevarende botilbud (delområde 2) i 2014. Udgifter pr. helårsbruger



Note: N = 47.

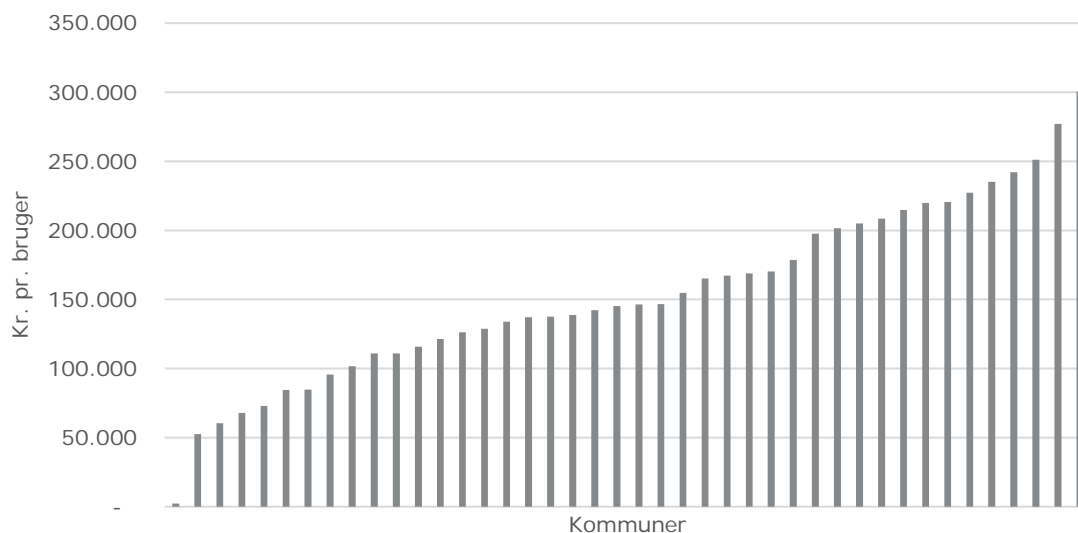


## Delområde 3-4: Socialpædagogisk støtte

**Bilagstabel 3.3** Enhedsudgifter for socialpædagogisk støtte (delområde 3-4) i 2014

Enhedsudgifter (kr. pr. helårsbruger)	
Uvægtet gennemsnit	235.092
Vægtet gennemsnit	163.970
Minimum	966
10. percentil	30.127
90. percentil	360.236
Maksimum	3.685.266
Antal kommuner	45

**Bilagsfigur 3.3** Kommunefordelte enhedsudgifter for socialpædagogisk støtte (delområde 3-4) i 2014. Udgifter pr. helårsbruger



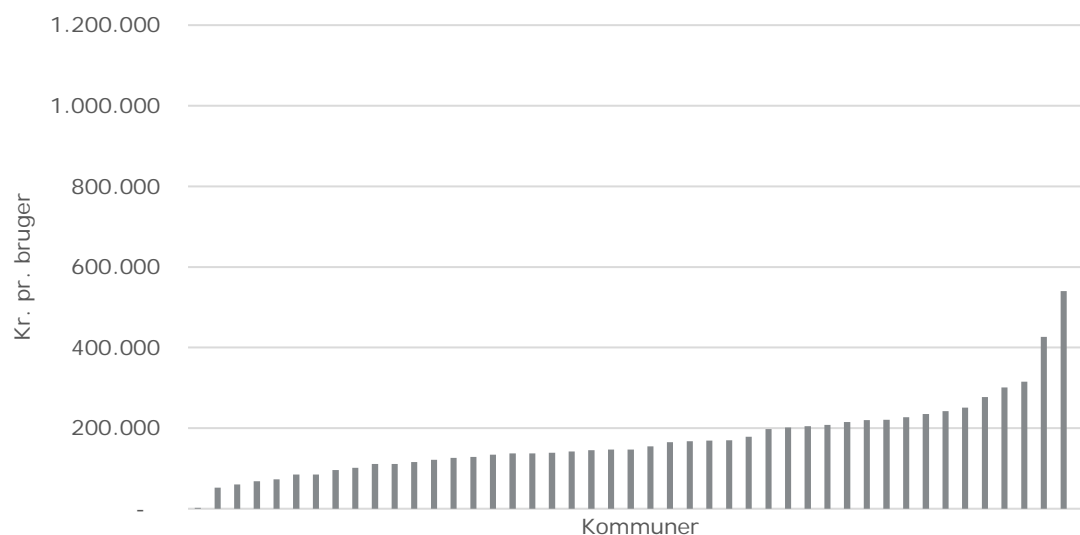
Note: N = 45.

## Delområde 1-4: Botilbud og socialpædagogisk støtte i alt

**Bilagstabel 3.4** Enhedsudgifter for botilbud og socialpædagogisk støtte i alt (delområde 1-4) i 2014

	Enhedsudgifter (kr. pr. helårsbruger)
Uvægtet gennemsnit	378.049
Vægtet gennemsnit	301.529
Minimum	144.499
10. percentil	223.806
90. percentil	556.181
Maksimum	1.483.592
Antal kommuner	47

**Bilagsfigur 3.4** Kommunefordelte enhedsudgifter for botilbud og socialpædagogisk støtte i alt (delområde 1-4) i 2014. Udgifter pr. helårsbruger



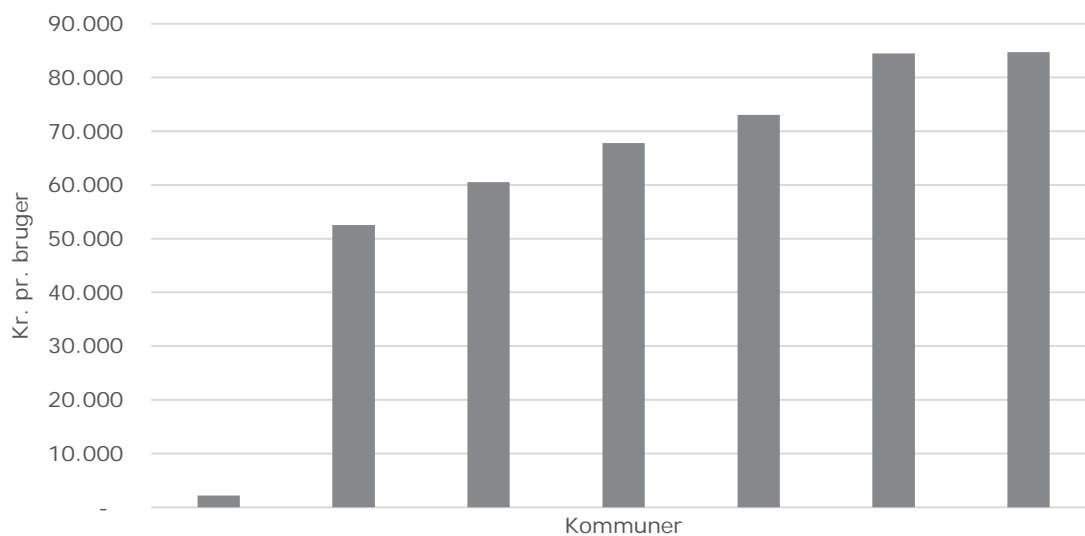
Note: N = 47.

## Delområde 5: Tilskud til personlig og praktisk hjælp, som modtageren selv antager

**Bilagstabel 3.5** Enhedsudgifter for tilskud til personlig og praktisk hjælp, som modtageren selv antager (delområde 5) i 2014

Enhedsudgifter (kr. pr. helårsbruger)	
Uvægtet gennemsnit	795.203
Vægtet gennemsnit	502.137
Minimum	11.932
10. percentil	28.267
90. percentil	2.674.053
Maksimum	2.768.874
Antal kommuner	10

**Bilagsfigur 3.5** Kommunefordelte enhedsudgifter for tilskud til personlig og praktisk hjælp, som modtageren selv antager (delområde 5) i 2014.  
Udgifter pr. helårsbruger



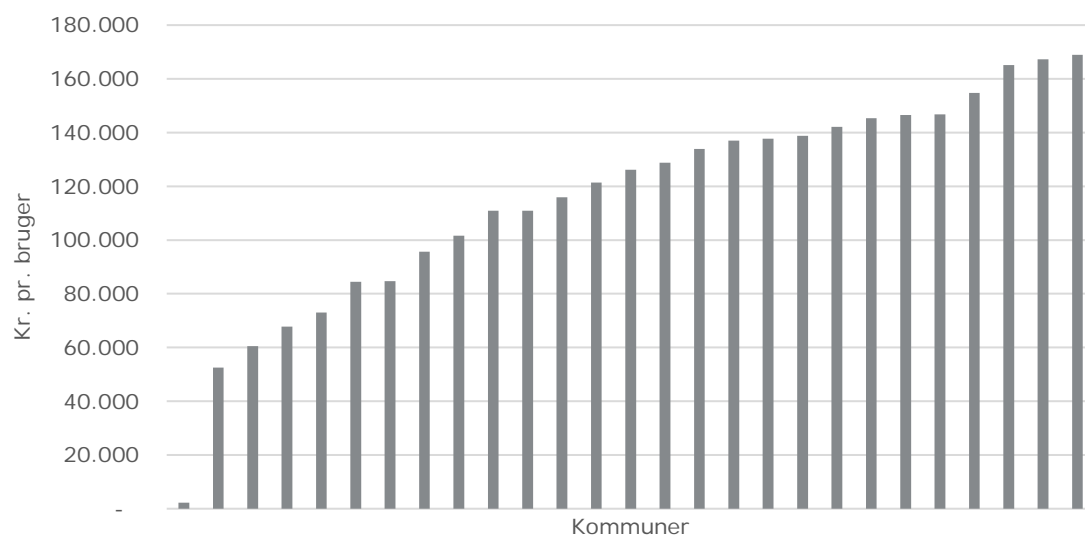
Note: N = 10.

## Delområde 6: Borgerstyret personlig assistance

**Bilagstabel 3.6** Enhedsudgifter for borgerstyret personlig assistance (delområde 6) i 2014

Enhedsudgifter (kr. pr. helårsbruger)	
Uvægtet gennemsnit	1.140.790
Vægtet gennemsnit	984.270
Minimum	195.875
10. percentil	594.982
90. percentil	1.872.088
Maksimum	2.937.625
Antal kommuner	36

**Bilagsfigur 3.6** Kommunefordelte enhedsudgifter for borgerstyret personlig assistance (delområde 6) i 2014. Udgifter pr. helårsbruger



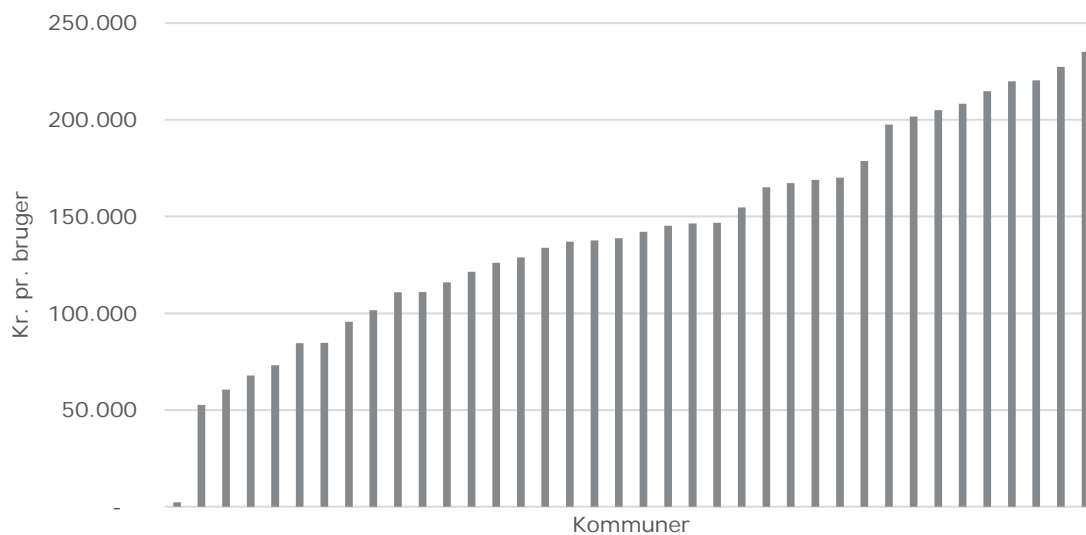
Note: N = 36.

## Delområde 7: Ledsageordninger

**Bilagstabel 3.7** Enhedsudgifter for ledsageordninger (delområde 7) i 2014

Enhedsudgifter (kr. pr. helårsbruger)	
Uvægtet gennemsnit	42.484
Vægtet gennemsnit	23.905
Minimum	7.570
10. percentil	15.293
90. percentil	86.396
Maksimum	405.800
Antal kommuner	39

**Bilagsfigur 3.7** Kommunefordelte enhedsudgifter for ledsageordninger (delområde 7) i 2014. Udgifter pr. helårsbruger



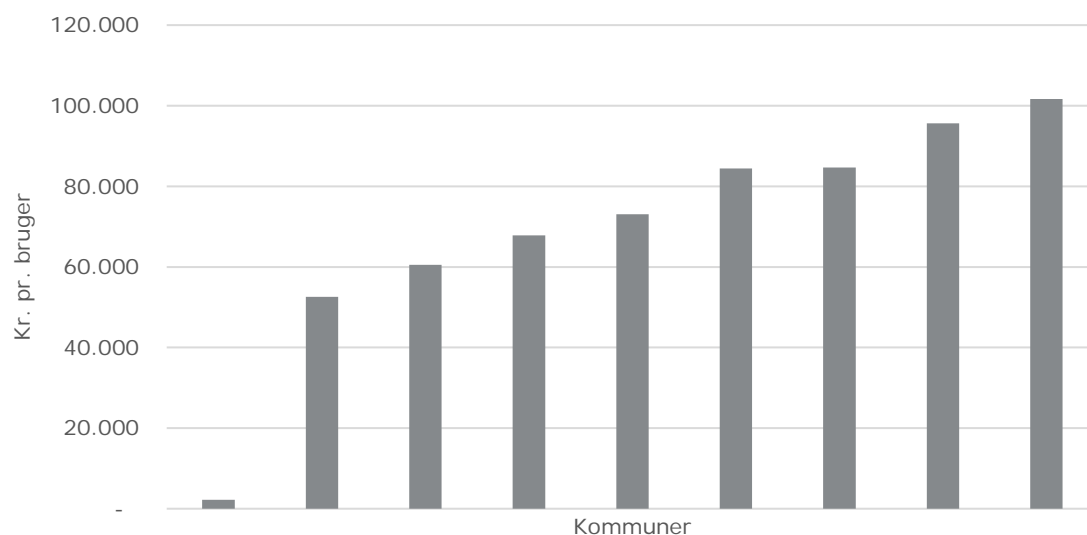
Note: N = 39.

## Delområde 7a: Kontaktperson til døvblinde

**Bilagstabel 3.8** Enhedsudgifter for kontaktperson til døvblinde (delområde 7a) i 2014

Enhedsudgifter (kr. pr. helårsbruger)	
Uvægtet gennemsnit	89.667
Vægtet gennemsnit	106.747
Minimum	30.147
10. percentil	30.147
90. percentil	206.442
Maksimum	206.442
Antal kommuner	9

**Bilagsfigur 3.8** Kommunefordelte enhedsudgifter for kontaktperson til døvblinde (delområde 7a) i 2014. Udgifter pr. helårsbruger



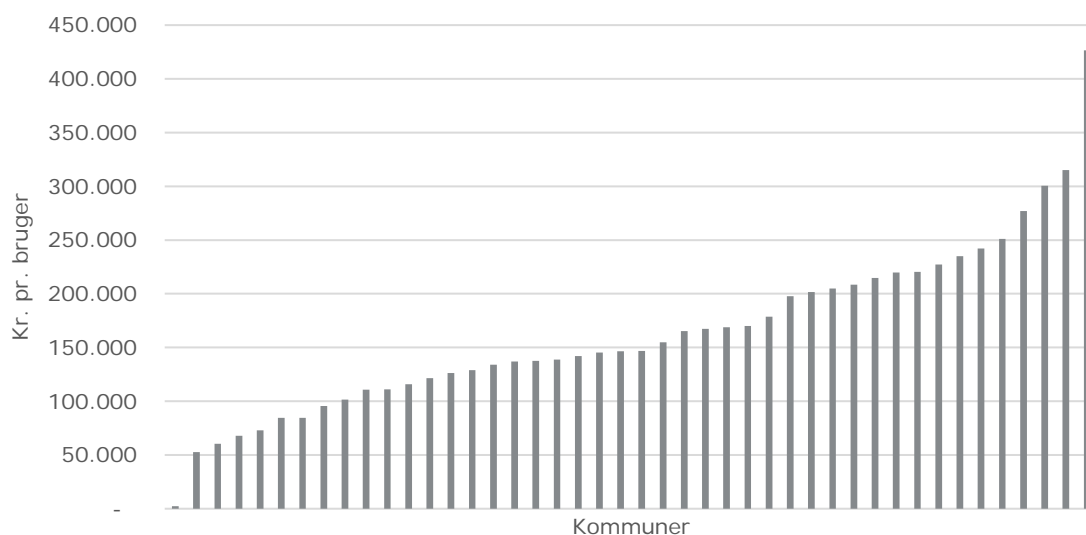
Note: N = 9.

## Delområde 8: Beskyttet beskæftigelse

**Bilagstabel 3.9** Enhedsudgifter for beskyttet beskæftigelse (delområde 8) i 2014

	Enhedsudgifter (kr. pr. helårsbruger)
Uvægtet gennemsnit	182.190
Vægtet gennemsnit	133.242
Minimum	21.134
10. percentil	63.463
90. percentil	423.695
Maksimum	846.895
Antal kommuner	45

**Bilagsfigur 3.9** Kommunefordelte enhedsudgifter for beskyttet beskæftigelse (delområde 8) i 2014. Udgifter pr. helårsbruger



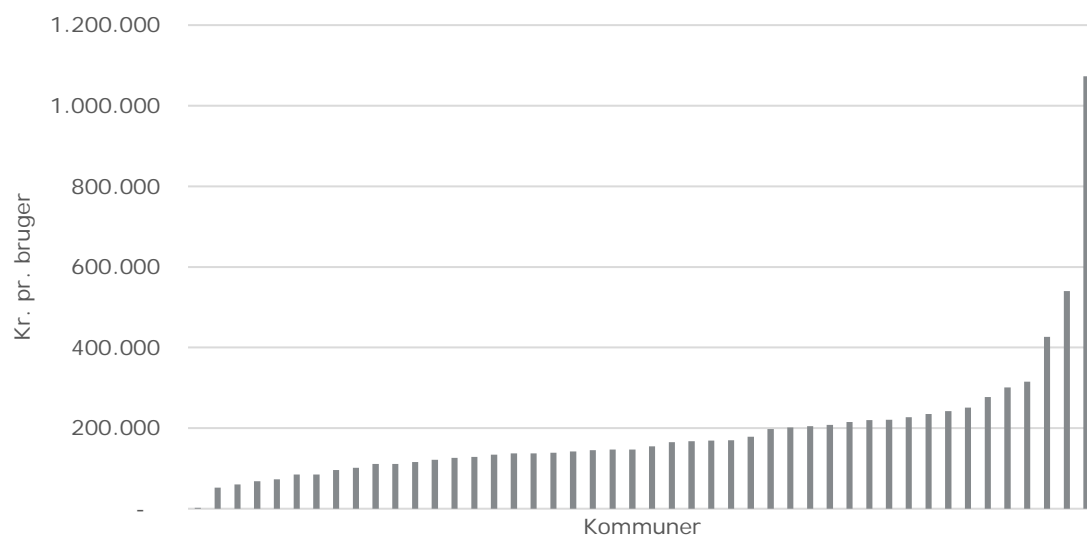
Note: N = 45.

## Delområde 9: Aktivitets- og samværstilbud

**Bilagstabel 3.10** Enhedsudgifter for aktivitets- og samværstilbud (delområde 9) i 2014

Enhedsudgifter (kr. pr. helårsbruger)	
Uvægtet gennemsnit	191.848
Vægtet gennemsnit	144.347
Minimum	2.220
10. percentil	71.474
90. percentil	304.975
Maksimum	1.072.692
Antal kommuner	46

**Bilagsfigur 3.10** Kommunefordelte enhedsudgifter for aktivitets- og samværstilbud (delområde 9) i 2014. Udgifter pr. helårsbruger



Note: N = 46.





**Det Nationale Institut  
for Kommuner og Regioners  
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22  
1150 København K  
E-mail: [kora@kora.dk](mailto:kora@kora.dk)  
Telefon: 444 555 00