

Kortlægning af serviceniveaubeskrivelser

for børn og unge
med særlige behov



Januar 2012

KREVI.



Forord

Der er stort fokus på det specialiserede socialområde, og både de menneskelige og de økonomiske udfordringer er store.

Serviceniveaubeskrivelser er et værktøj, der anbefales fra flere sider som en hjælp til at styre, hvad borgerne kan få af tilbud givet de behov, som de pågældende har og til hvilken pris. Denne måde at arbejde på bryder med traditionen på området, hvor rammestyring har været fremherskende. Samtidig stiller Serviceloven krav om, at beslutninger om ydelser skal baseres på et individuelt skøn. Det er derfor ikke uden udfordringer at arbejde med serviceniveaubeskrivelser.

Derfor har Social- og Integrationsministeriet bedt KREVI belyse, hvor langt kommunerne er med at formulere serviceniveauer for udsatte børn og unge og børn og unge med funktionsnedsættelse. Undersøgelsen viser, at serviceniveaubeskrivelser vinder frem på området på trods af udfordringerne.

Denne undersøgelse viser imidlertid ikke, hvordan serviceniveaubeskrivelserne virker som fagligt og økonomisk styringsinstrument. Derfor er det ambitionen at igangsætte en ny undersøgelse, hvor vi ser nærmere på serviceniveaubeskrivelsernes styringspotentiale: Hvad virker, hvornår og hvordan?

Undersøgelsen er gennemført af projektleder Hanne Søndergård Pedersen, Lone Bjørn Madsen, Martin Bækgaard og Lars Engelbrecht Jensen, og er samfinansieret med Social- og Integrationsministeriet. Vi vil gerne takke kommunerne for velvilligt at stille både serviceniveaubeskrivelser og sparring til rådighed. Ansvar for undersøgelsen er dog alene KREVI's.

Januar 2012

Torben Buse

Direktør



Indholdsfortegnelse

RESUME	1
BAGGRUND	5
2.1.1 Undersøgelsens metode	6
HVOR MANGE OG HVORFOR?	9
HVORDAN SER SERVICENIVEAUBESKRIVELSERNE UD?	12
4.1 Hvad dækker serviceniveaubeskrivelserne?	12
4.1.1 Hvor bredt dækker serviceniveaubeskrivelserne?	13
4.1.2 Hvor intensivt dækker serviceniveaubeskrivelserne?	14
4.2 Hvor detaljerede er serviceniveaubeskrivelserne?	16
4.2.1 Målgrupper	17
4.2.2 Ydelser	19
4.2.3 Økonomi	22
4.2.4 Omfang	24
TRE TYPER AF SERVICENIVEAUBESKRIVELSER	28
5.1 "Den ressourcefrie"	29
5.2 "Facitlisten"	30
5.3 "Den selektive"	32

Kortlægning af serviceniveaubeskrivelser

ISBN-nr.: 978-87-92258-81-6 (elektronisk version)

Udgivet januar 2012 af: KREVI - Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut, Olof Palmes Allé 19, 8200 Århus N, Tlf. 72 26 99 70, post@krevi.dk.

Forfatter/e: Hanne Søndergård Pedersen, Martin Bækgaard, Lone Bjørn Madsen og Lars Engelbrecht Jensen

Rapporten kan downloades gratis på www.krevi.dk

Grafisk design: Weltklasse A/S



Resume

Flertallet af kommuner har de senere år haft vanskeligt ved at styre det specialiserede socialområde. En anbefaling har i den forbindelse været, at kommunerne kan kvalificere deres styring ved at formulere serviceniveauer på de specialiserede områder.¹ Formuleringen af serviceniveauer handler grundlæggende om at fastlægge, hvad borgerne kan få af tilbud givet deres behov uden dog at tilsidesætte det individuelle skøn.

I rapporten beskriver vi, hvordan kommunerne løser denne opgave. De væsentligste spørgsmål, der belyses, er, hvor langt kommunerne er kommet i processen med at formulere serviceniveauer, og hvordan kommunernes serviceniveauer konkret er udformet.

Undersøgelsen viser at:

- Serviceniveaubeskrivelser er ved at blive udbredt på det specialiserede socialområde, og der kan identificeres tre typer af serviceniveaubeskrivelser i kommunerne.
- Det er serviceniveauet for udsatte børn og unge frem for serviceniveauet for børn og unge med funktionsnedsættelse, som kommunerne beskriver mest.
- Vanskeligheder med at overholde budgettet på området ser ud til at være en central motivation for at gå i gang med at udvikle serviceniveaubeskrivelser, men samtidig fylder økonomiske afgrænsninger af serviceniveauet faktisk relativt lidt i beskrivelserne. Kommunernes beskrivelser er således typisk tydeligere på, hvilke målgrupper der kan få hvilke ydelser - end på ydelsernes omfang og pris.

Disse konklusioner uddybes nedenfor.

¹ Se fx "Det specialiserede socialområde - redskaber til styring og prioritering" Finansministeriet 2009. "Styr ved at fastlægge serviceniveauet på det specialiserede socialområde" KL 2010. "Aftale om kommunernes økonomi 2012".



De kommuner, der har haft sværest ved at overholde budgetterne, er længst i arbejdet med serviceniveaubeskrivelser

I undersøgelsen har vi haft kontakt til 84 kommuner. 32 kommuners serviceniveaubeskrivelser indgår i undersøgelsen. Derudover var der 30 kommuner, der var i gang eller ville til at i gang med serviceniveaubeskrivelser. 22 kommuner arbejdede ikke med emnet.

Undersøgelsen peger på, at det tilsyneladende er de kommuner, der har sværest ved at holde budgetterne på området, der har taget arbejdet med serviceniveaubeskrivelser op. Af de 22 kommuner, der ikke arbejder med emnet, har 80 % således holdt budgettet eller haft mindre budgetoverskridelser i 2009 og 2010 mod kun 30 % af de øvrige 62 kommuner. De resterende 70 % har haft større vanskeligheder ved at overholde budgettet.

Når kommunerne i serviceniveaubeskrivelserne selv nævner en motivation for arbejdet, er økonomi da også en af de grunde, der nævnes hyppigst. Den motivation, der nævnes mest, er imidlertid "klare/retningslinjer og støtte til sagsbehandlere". Kommunerne har således tilsyneladende både økonomiske og faglige begrundelser for at arbejde med serviceniveaubeskrivelser.

Målgrupper og ydelser beskrives mest detaljeret

Når vi ser nærmere på serviceniveaubeskrivelserne, er det imidlertid ikke økonomien i forbindelse med ydelserne, der beskrives mest detaljeret. Omkring 45 % af kommunerne nævner ikke økonomien, og de, der gør, henviser primært til LEON-princippet², men kommer ikke nærmere ind på prisen for de enkelte ydelser. Målgrupperne for ydelserne og selve ydelserne beskrives derimod relativt detaljeret i omkring 75 % af beskrivelserne.

Serviceniveaubeskrivelser er mest udbredte for socialt udsatte børn og unge

Nærmest alle kommunerne (94 %) dækker anbringelser af udsatte børn og unge i deres serviceniveaubeskrivelse mod kun 50 %, der dækker anbringelse af børn og unge med funktionsnedsættelse. På forebyggelsesområdet er forskellen mindre markant, men også her dækker kommunerne hyppigere socialt udsatte børn og unge (88 %) end børn og unge med funktionsnedsættelse (72 %).

² Lavest Effektive Omkostnings Niveau

Det skal i den forbindelse bemærkes, at de beskrivelser, der retter sig mod børn og unge med funktionsnedsættelser også har en tendens til at være mindre detaljerede i beskrivelsen af økonomi og ydelsens omfang end de beskrivelser, der retter sig mod socialt udsatte børn og unge jf. næste afsnit.

Tre typer serviceniveaubeskrivelser

På trods af serviceniveaubeskrivelsernes forskellighed er der alligevel mønstre på tværs af beskrivelserne. Der kan identificeres tre typer, som forekommer omtrent lige meget.

Tabel 1. Fordeling af beskrivelserne på de tre typer.

Type	Karakteristik	Andel
Den ressourcefrie	Høj* detaljeringsgrad for beskrivelserne af målgruppe og ydelser. Lav detaljeringsgrad for ressourcer**	33 %
Facitlisten	Høj detaljeringsgrad for beskrivelserne af målgruppe, ydelser og ressourcer.	28 %
Den selektive	Høj detaljeringsgrad for maksimalt én af dimensionerne målgruppe, ydelser og ressourcer.	27 %
Udenfor kategori***		12 %

*Høj detaljeringsgrad = høj eller middel. Lav detaljeringsgrad = lav eller ikke beskrevet.

** Det skal bemærkes, at dimensionerne økonomi og omfang er slået sammen til én ressourcedimension. For at vurdere, om der er høj eller lav detaljeringsgrad på ressourcedimensionen, er der taget udgangspunkt i den højeste detaljeringsgrad på henholdsvis økonomi og omfangsdimensionen.

***12 % af de 97 områdebeskrivelser falder uden for de tre grupper.

- De ressourcefrie beskrivelser findes mest på anbringelsesområdet, hvor kommunerne altså er tilbageholdende med at beskrive økonomi og/eller anbringelsernes varighed i detaljer.
- Facitlisten - hvor både målgruppe, ydelser og økonomi/omfang beskrives relativt detaljeret findes mest på forebyggelsesområdet, og det er som nævnt bemærkelsesværdigt, at facitlisterne er mest udbredt for indsatser rettet mod socialt udsatte børn og unge.
- Den selektive, hvor det maksimalt er en af dimensionerne målgruppe, ydelser og økonomi/omfang, der beskrives detaljeret, findes primært på anbringelsesområdet.

Tekstboks 1: Undersøgelsens metode og datagrundlag

I undersøgelsen er medtaget de serviceniveaubeskrivelser, der kan fungere som konkrete anvisninger ved tildeling af ydelser til børn og unge med særligt behov for støtte. Undersøgelsens 32 samlede serviceniveaubeskrivelser er opdelt i 97 områdebeskrivelser, alt efter om de retter sig mod *anbringelse* eller *forebyggelse* og mod henholdsvis *socialt udsatte* børn og unge eller børn og unge med *funktionsnedsættelse*.

For at sammenligne de meget forskelligartede områdebeskrivelser er de kodet efter en række karakteristika, som kan have betydning for deres styringspotentiale.

- Hvilken motivation nævnes for udarbejdelsen af kommunens serviceniveaubeskrivelse?
- Hvilken opbygning har kommunens serviceniveaubeskrivelse?
- Hvilke områder dækkes i kommunens serviceniveaubeskrivelse?
- Hvor mange delbeskrivelser indeholder kommunens serviceniveaubeskrivelse?
- Hvilke paragraffer i Serviceloven henvises der til?
- Hvor detaljeret beskrives målgrupper?
- Hvor detaljeret beskrives ydelser?
- Hvor detaljeret beskrives økonomien?
- Hvor detaljeret beskrives omfanget?



Baggrund

Flertallet af kommuner har de senere år haft vanskeligt ved at styre det specialiserede socialområde. Der er derfor et betydeligt behov for styring på området, og der er derfor også blevet stillet forskellige forslag til, hvordan kommunerne kan stramme op på styringen. En gennemgående anbefaling har været, at kommunerne kan kvalificere deres styring ved at formulere serviceniveauer på de specialiserede områder³. Formuleringen af serviceniveauer handler grundlæggende om at fastlægge, hvad borgerne kan få af tilbud givet deres behov.

Samtidig står det klart, at beslutninger om tildeling af ydelser på de specialiserede områder ikke kan standardiseres fuldstændigt ved at formulere serviceniveauer, idet det individuelle skøn ifølge Serviceloven ikke må sættes under regel. Dette skaber en udfordring for kommunerne. På den ene side er der et behov for at formulere serviceniveauer, der kan styrke styringen på de specialiserede områder. På den anden side skal serviceniveauerne formuleres og anvendes på en måde, således at de ikke bryder med princippet om, at skøn ikke må sættes under regel.

I denne rapport undersøger vi, hvordan kommunerne håndterer denne udfordring i praksis. De væsentligste spørgsmål, der belyses er, hvor langt kommunerne er kommet i processen med at formulere serviceniveauer, og hvordan kommunernes serviceniveauer konkret er udformet. I tilknytning hertil viser rapporten endvidere, at der aktuelt er tre typer handlingsanvisende serviceniveaubeskrivelser på spil i det kommunale landskab, og at deres udbredelse varierer.

Undersøgelsen sætter fokus på en række karakteristika ved serviceniveauerne såsom motivationen for udarbejdelsen af serviceniveaubeskrivelserne, hvilke brugergrupper der er omfattet af beskrivelserne, og hvor

³ Se fx *"Det specialiserede socialområde - redskaber til styring og prioritering"* Finansministeriet 2009. *"Styr ved at fastlægge serviceniveauet på det specialiserede socialområde"* KL 2010.



detaljeret målgrupperne, ydelserne, økonomien og ydelsernes omfang er beskrevet. KREVI har ambitioner om at igangsætte et projekt i foråret 2012, hvor vi undersøger serviceniveauernes økonomiske og faglige styringspotentiale.

Tekstboks 2. Hvad er en serviceniveaubeskrivelse?

Serviceniveauer kan formuleres på forskellige måder. De kan være overordnede og ukonkrete, som de ofte er i en børne- og ungepolitik. Eller de kan være formuleret mere konkret, og dermed skabe retningslinjer for medarbejderne, når en borger skal visiteres¹. Denne undersøgelse fokuserer på denne mere konkrete og handlingsanvisende type af serviceniveaubeskrivelser.

Serviceniveaubeskrivelserne omhandler typisk, hvilke borgere der kan modtage forskellige typer af ydelser fra kommunerne, og hvor omfangsrige disse ydelser er. Fx hvor mange timer en ydelse typisk tildeles. I nogle tilfælde berører serviceniveaubeskrivelserne også, hvor meget en ydelse koster.

Serviceniveaubeskrivelserne varierer dog betydeligt i både omfang og detaljeringsgrad. Nogle beskrivelser har en høj detaljeringsgrad med hensyn til, hvilke målgrupper, hvilket omfang og hvilke ydelser der er tale om, mens andre beskrivelser er mere bredt formuleret.

¹ Se ”Det specialiserede socialområde – en analyse af den statslige regulering og ankesystemet” (Finansministeriet mv. 2011).

2.1.1 Undersøgelsens metode

I forbindelse med dataindsamlingen har vi medtaget de serviceniveaubeskrivelser, der kan fungere som konkrete anvisninger ved tildeling af ydelser. Derfor har vi ikke medtaget kommunernes sammenhængende børne- og ungepolitik, med mindre den har været relativ konkret og handlingsanvisende. Vi har heller ikke set på kvalitetsstandarder for sagsbehandling fx om inddragelse af barnet/den unge, da de ikke direkte vedrører tildelingen af ydelser.

En række serviceniveaubeskrivelser indeholder tiltag rettet bredt mod børn og unge - fx i regi af folkeskolen, sundhedsplejen og tandplejen. Vi har dog kun inddraget beskrivelser af tiltag, der eksplicit retter sig mod børn og unge med særlige behov.

I dataindsamlingen har vi forsøgt at komme i kontakt med alle 98 kommuner for at få den gældende udgave af deres serviceniveaubeskrivelse⁴. Vi har opnået kontakt med 84 kommuner. 32 af disse har en serviceniveaubeskrivelse, som indgår i undersøgelsen⁵, jf. Tabel 3.

For at sammenligne de meget forskelligartede serviceniveaubeskrivelser har vi udvalgt en række karakteristika, som vi vurderer, har betydning for serviceniveaubeskrivelsernes styringspotentiale. Vi har kvalificeret disse gennem drøftelser med kommunerepræsentanter. Disse karakteristika har dannet baggrund for en kodning af de forskellige beskrivelser, og de er listet nedenfor:

- Hvilken motivation nævnes for udarbejdelsen af kommunens serviceniveaubeskrivelse?
- Hvilken opbygning har kommunens serviceniveaubeskrivelse?
- Hvilke områder dækkes i kommunens serviceniveaubeskrivelse?
- Hvor mange delbeskrivelser indeholder kommunens serviceniveaubeskrivelse?
- Hvilke paragraffer i Serviceloven henvises der til?
- Hvor detaljeret beskrives målgrupper?
- Hvor detaljeret beskrives ydelser?
- Hvor detaljeret beskrives økonomien?
- Hvor detaljeret beskrives omfanget? (Varighed og intensitet)

For at sikre pålideligheden af vores kodninger, har vi efter vores første kodning foretaget en genkodning af centrale dele af 20 serviceniveaubeskrivelser. Denne genkodning viste en høj grad af overensstemmelse, da der kun blev ændret en enkelt kode i to serviceniveaubeskrivelser. Derfor har vi tillid til, at kodningerne faktisk afspejler reelle forskelle og ligheder mellem beskrivelserne, selvom de i sagens natur fjerner nogle af nuancerne.

Som beskrevet i *Tekstboks 2*, er der store forskelle på, hvor detaljerede serviceniveaubeskrivelser er på tværs af kommunerne. Den enkelte kommunes samlede serviceniveaubeskrivelse varierer imidlertid også internt. En serviceniveaubeskrivelse er således ikke nødvendigvis et homogent dokument, hvor alle de forskellige indsatser beskrives nøjagtigt efter samme

⁴ Vi har ikke haft som en forudsætning, at serviceniveaubeskrivelsen skal være politisk godkendt. Hvis kommunen har oplyst, at den har været gældende, er det lagt til grund.

⁵ Blandt de 32 kommuner med serviceniveaubeskrivelser var flere i gang med at revidere deres beskrivelser. Vi har taget udgangspunkt i dem, som kommunerne har oplyst, var gældende, da vi indsamlede data i sommeren og efteråret 2011.

skabelon og med samme detaljeringsgrad. Derfor vil det være en forsimp-
pling at kode den enkelte kommunes serviceniveaubeskrivelse som et
samlet dokument.

Vi har derfor opdelt kommunernes serviceniveaubeskrivelser i fire områ-
der som illustreret i Tabel 2⁶. I undersøgelsen afrapporterer vi primært,
hvordan serviceniveaubeskrivelserne ser ud særskilt for de fire områder.

Tabel 2. Opdeling af serviceniveaubeskrivelserne i fire områder

	Socialt udsatte børn og unge	Børn og unge med funktionsnedsættelse
Anbringelse	Område 1	Område 3
Forebyggelse*	Område 2	Område 4

*Forebyggelse defineres som alle de tiltag, der rettes mod gruppen af børn og unge med
særlige behov, som ikke er en døgnanbringelse af barnet/den unge. Efterværn efter SEL §
76 regnes også som forebyggelse.

Det er ikke alle kommuner, hvis samlede serviceniveaubeskrivelse dækker
alle fire områder. I alt har vi 32 samlede serviceniveaubeskrivelser, som
tilsammen dækker 97 områder - altså har kommunerne i gennemsnit be-
skrevet tre områder i hver serviceniveaubeskrivelse.

Tekstboks 3. Begrebsforklaring

Når vi i rapporten nævner den enkelte kommunes serviceniveaubeskrivel-
ser under ét, bruger vi betegnelsen kommunens "**samlede serviceni-
veaubeskrivelse**".

Når vi i rapporten nævner serviceniveaubeskrivelserne opdelt på de fire
områder, bruger vi betegnelsen "**områdebeskrivelse**".

⁶ 50 % af serviceniveaubeskrivelserne omhandler også SEL § 41-43 om merudgifter
ifm. børn og unge med funktionsnedsættelse. Vi har valgt at se bort fra disse de-
le af serviceniveaubeskrivelserne, fordi dette område er væsensforskelligt fra
anbringelses- og forebyggelsesområdet.



Hvor mange og hvorfor?

De fleste af serviceniveaubeskrivelserne i undersøgelsen er fra 2010 eller 2011, og som det fremgår af Tabel 3 viser undersøgelsen, at serviceniveaubeskrivelser er på vej til at blive meget udbredte på området for børn og unge med særlige behov.

Tabel 3. Hvor mange kommuner arbejder med serviceniveaubeskrivelser?

	Antal
Kommuner med serviceniveaubeskrivelse i undersøgelsen	32
Kommuner, der er i gang med serviceniveaubeskrivelser	30
Kommuner, der ikke arbejder med emnet	22
I alt	84

Af de 84 kommuner, vi har været i kontakt med, har vi indhentet serviceniveaubeskrivelser fra knap 40 %. 36 % oplyser, at de er/vil i gang med at udarbejde en ny eller revidere den eksisterende serviceniveaubeskrivelse. Endelig er der 26 %, der oplyser, at de hverken har eller har planer om at udarbejde en.

Der er muligvis en sammenhæng mellem, om en kommune vælger at arbejde med serviceniveaubeskrivelser og om den har vanskeligheder ved at overholde budgettet på området, som det fremgår af Tabel 4.



Tabel 4. Sammenhængen mellem budgetafvigelser og arbejdet med serviceniveaubeskrivelser

	I undersøgelsen	I gang/vil i gang	Ikke i gang
Positiv budgetafvigelse	3 (9 %)	3 (10 %)	6 (27 %)
0-10% negativ budgetafvigelse	4 (13 %)	7 (23 %)	11 (50 %)
10-20% negativ budgetafvigelse	14 (44 %)	14 (47 %)	3 (14 %)
20-30% negativ budgetafvigelse	8 (25 %)	3 (10 %)	2 (9 %)
>30% negativ budgetafvigelse	3 (9 %)	3 (10 %)	0 (0 %)
antal	32 (100 %)	30 (100 %)	22 (100 %)

1 Kilde: Egne beregninger.

Tabellen viser, at de kommuner, der arbejder med serviceniveaubeskrivelser eller vil til at arbejde med dem, har haft sværere ved at holde budgettet end de kommuner, der ikke arbejder med serviceniveaubeskrivelser. Knap 30 % af de kommuner, der *ikke* er i gang, har *ikke* haft negative budgetafvigelser i 09 og 10, og 50 % har kun haft begrænsede negative budgetafvigelser. For de, der arbejder med serviceniveaubeskrivelser, gælder det, at kun 10 % ikke har haft negative budgetafvigelser og knap 20 % har haft begrænsede budgetafvigelser. De resterende 70 % har haft større vanskeligheder ved at overholde budgettet.

Eftersom de fleste af serviceniveaubeskrivelserne i undersøgelsen er fra 2010 eller 2011, kan økonomiske hensyn være en motivation for at arbejde med serviceniveaubeskrivelser.

Tabel 5 viser, hvilke faktorer kommunerne selv nævner i deres samlede serviceniveaubeskrivelser som motivation for udarbejdelsen af beskrivelserne. Det er ikke alle kommuner, der nævner en motivation, og der er også mange kommuner, som nævner flere motivationsfaktorer.

Tabel 5. Hvad nævner kommunerne i serviceniveaubeskrivelserne som motivationen for arbejdet med beskrivelserne?

Motivationsfaktor	Antal kommuner
Klare retningslinjer/støtte til sagsbehandlerne	13
Økonomi/ressourceudnyttelse	10
Gennemsigtighed*	8
Ligebehandling af borgerne	6
Politisk ejerskab til serviceniveauet	2
Andet	3

*Gennemsigtighed handler om borgernes mulighed for at få indblik i serviceniveauet.

Som det fremgår, er det primært klare retningslinjer/støtte for sagsbehandlerne og økonomi, der nævnes som motivation for arbejdet. 13 kommuner nævner klare retningslinjer og ti kommuner nævner økonomi, hvilket understøtter resultaterne ovenfor (Tabel 4). Otte kommuner nævner gennemsigtighed og seks kommuner nævner ligebehandling af borgerne. Vores data bekræfter altså, at økonomiske hensyn er en primær motivation for at udarbejde en serviceniveaubeskrivelse, men der kan også være andre hensyn bag arbejdet med serviceniveaubeskrivelser.



Hvordan ser serviceniveaubeskrivelserne ud?

I det følgende beskriver vi, hvad der kendetegner kommunernes serviceniveaubeskrivelser. Først ser vi på, hvilke områder serviceniveaubeskrivelserne dækker. Dernæst ser vi på, hvor intensivt disse områder dækkes, og endelig ser vi på, hvor detaljerede serviceniveaubeskrivelserne er.

4.1 Hvad dækker serviceniveaubeskrivelserne?

Der er stor forskel på, hvor mange dele af indsatsen over for socialt udsatte børn og unge og børn og unge med funktionsnedsættelse, som kommunernes samlede serviceniveaubeskrivelser dækker. Undersøgelsens resultater beskrives detaljeret nedenfor, men overordnet viser den følgende:

- Knap 1/3 af de deltagende kommuner dækker anbringelse og forebyggelse for både socialt udsatte børn og unge og for børn og unge med funktionsnedsættelse. Dvs. at de har områdebeskrivelser på alle fire områder beskrevet i Tabel 2.
- De resterende kommuner dækker kun nogle af områderne med serviceniveaubeskrivelser, og her er det som oftest indsatser i forhold til de socialt udsatte børn og unge, der dækkes - dvs. område 1 og 2.
- Derudover er der også forskel på, hvor intensivt kommunerne dækker områderne. Nogle kommuner beskriver en lang række indsatser inden for fx forebyggelse, hvor andre kun beskriver enkelte dele af indsatsviften.
- Der er også en klar tendens til, at det er ift. forebyggelse og socialt udsatte børn og unge (område 2), at serviceniveaubeskrivelserne er mest intensive - dvs. at de beskriver flest ydelser særskilt.



4.1.1 Hvor bredt dækker serviceniveaubeskrivelserne?

I undersøgelsen har vi som beskrevet i afsnit 2.1.1, opdelt serviceniveaubeskrivelserne i fire områder:

- Anbringelser af socialt udsatte børn og unge (område 1)
- Forebyggende foranstaltninger rettet mod socialt udsatte børn og unge (område 2)
- Anbringelser af børn og unge med funktionsnedsættelser (område 3)
- Forebyggende foranstaltninger rettet mod børn og unge med funktionsnedsættelser (område 4)

Det er ikke alle 32 kommuner, der har udarbejdet områdebeskrivelser for alle fire områder. I Tabel 6 vises, hvor mange kommuner der har arbejdet med de forskellige områder.

Tabel 6. Hvilke områder dækker de samlede serviceniveaubeskrivelser?

	Socialt udsatte børn og unge	Børn og unge med funktionsnedsættelse
Anbringelse	30 (94 %)	16 (50 %)
Forebyggelse	28 (88 %)	23 (72 %)

Som det fremgår, har kommunerne hyppigere udarbejdet områdebeskrivelser for socialt udsatte børn og unge, end for børn og unge med funktionsnedsættelse. Nærmest alle (94 %) af kommunerne dækker således anbringelser af udsatte børn og unge i deres serviceniveaubeskrivelse mod kun 50 %, der dækker anbringelse af børn og unge med funktionsnedsættelse. På forebyggelsesområdet er forskellen mindre markant, men også her dækker kommunerne hyppigere socialt udsatte børn og unge (88 %) end børn og unge med funktionsnedsættelse (72 %).

Det skal bemærkes, at vi i undersøgelsen kun har kategoriseret indsatser rettet mod børn og unge med funktionsnedsættelser, når det eksplicit er fremgået, at denne gruppe var målgruppen/en del af målgruppen. I nogle kommuner er der dog ikke en tydelig opdeling af indsatser rettet mod børn og unge med sociale problemer og børn og unge med funktionsnedsættelser. Det betyder, at antallet af kommuner, der har områdebeskrivelser rettet mod børn og unge med funktionsnedsættelse, kan være større.

Tabel 7 viser, hvor mange områder kommunerne dækker med deres serviceniveaubeskrivelser

Tabel 7. Hvor mange områder dækker kommunerne med deres samlede serviceniveaubeskrivelser?

	Antal
Alle fire områder dækkes	10 (31 %)
Tre områder dækkes	14 (44 %)
To områder dækkes	7 (22 %)
Et område dækkes	1 (3 %)
Antal	32 (100 %)

Ti ud af de 32 kommuner dækker alle fire områder med serviceniveaubeskrivelser. Dvs. anbringelse og forebyggelse for både socialt udsatte børn og unge og for børn og unge med funktionsnedsættelse. 14 kommuner dækker tre områder. I ni af disse 14 kommuner er det anbringelser af børn og unge med funktionsnedsættelse, der er udeladt.

4.1.2 Hvor intensivt dækker serviceniveaubeskrivelserne?

24 af de 32 kommuner har opbygget enten deres samlede serviceniveaubeskrivelse eller nogle af deres områdebeskrivelser, så de forskellige ydelser/indsatser beskrives særskilt. Det er tydeligt, at der er stor forskel på, hvor "intensive" kommunernes beskrivelser er i forhold til, hvor mange ydelser, der beskrives særskilt. På forebyggelsesområdet for socialt udsatte børn og unge beskriver én kommune fx kun aflastning (§ 52, stk. 3, nr. 5) og efterværn (§ 76), hvor en anden kommune beskriver 24 ydelser særskilt.

Undersøgelsen viser, at der er beskrevet klart flest ydelser rettet mod socialt udsatte børn og unge jf. Tabel 8.

Tabel 8. Antal særskilte ydelsesbeskrivelser

	Socialt udsatte børn og unge	Børn og unge med funktionsnedsættelse
Anbringelse	78	9
Forebyggelse	254	75
Antal	332	84

Som Tabel 8 viser, er der 332 særskilte ydelsesbeskrivelser af serviceniveauet inden for området for udsatte børn og unge, mens der er 84 rettet mod børn og unge med funktionsnedsættelser⁷.

24 kommuner har opbygget enten deres samlede serviceniveaubeskrivelse eller nogle af deres områdebeskrivelser med tydelig henvisning til Servicelovens paragraffer. Også her er der stor forskel på, hvor mange paragraffer, den enkelte beskrivelse nævner. Gennemsnitligt nævnes 13 paragraffer, men også her er spredningen stor - mellem to og 24 paragraffer.

Tabel 9 viser, hvilke paragraffer der hyppigst nævnes i de 24 kommuners serviceniveaubeskrivelser.

Tabel 9. Hvilke paragraffer nævnes hyppigst i kommunernes serviceniveaubeskrivelser?

	Antal*
§ 52, stk. 3, nr.5: Aflastning	28
§ 52, stk. 3, nr.3: Familiebehandling	25
§ 52, stk. 3, nr.7: Anbringelse	23
§ 52, stk. 3, nr.2: Praktisk pædagogisk eller anden støtte i hjemmet	22

*Én paragraf kan tælles flere gange i en kommunes serviceniveaubeskrivelse, da den kan indgå i beskrivelserne af flere af de fire områder.

Som tabellen viser, er det i overvejende grad § 52, stk. 3, der fylder i serviceniveaubeskrivelserne. Aflastningsordning nævnes i 28 områdebeskrivelser - 17 gange i forbindelse med forebyggelse for socialt udsatte børn og unge og 11 gange for forebyggelse for børn og unge med funktionsnedsættelse. Anbringelse nævnes i 23 områdebeskrivelser: 16 gange for an-

⁷ Den samme ydelsesbeskrivelse kan både være gældende for udsatte børn og unge og børn og unge med funktionsnedsættelser.

bringelse af socialt udsatte børn og unge og syv gange for anbringelse af børn og unge med funktionsnedsættelse. Familiebehandling og praktisk pædagogisk støtte i hjemmet retter sig i helt overvejende grad mod socialt udsatte børn og unge.

4.2 Hvor detaljerede er serviceniveaubeskrivelserne?

I det følgende har vi set nærmere på, hvor detaljerede serviceniveaubeskrivelserne er i forhold til afgrænsning af målgrupper, beskrivelser af ydelser og omfanget af ydelserne samt af økonomien. Disse fire dimensioner er valgt, fordi serviceniveaubeskrivelserne som nævnt beskriver, hvilke målgrupper der kan få hvilke ydelser i hvilket omfang, og i nogle serviceniveaubeskrivelser er der eksplicit fokus på økonomien.

I de følgende afsnit beskrives undersøgelsens resultater i forhold til detaljeringsgraden. De overordnede resultater opsummeres i Tabel 10, der viser, at der er forskel på detaljeringsgraden mellem de forskellige dimensioner.

Tabel 10. Oversigt over serviceniveaubeskrivelsernes detaljeringsgrad i forhold til dimensionerne målgruppe, ydelser, økonomi og ydelsens omfang

	Målgruppe	Ydelse (anbringelse)	Ydelse (forebyggelse)	Økonomi	Omfang (anbringelse)	Omfang (forebyggelse)
Høj eller middel detaljeringsgrad	75 %	75 %	80 %	20 %	15 %	55 %
Detaljeringsgrad for socialt udsatte (S) vs. børn og unge med funktionsnedsættelse (F)	S>F	S=F	S=F	S>F	S=F	S=F

- *Målgrupperne* beskrives i 75 % af beskrivelserne med en høj eller middel detaljeringsgrad, hvilket vil sige, at alder og/eller problematik beskrives ift. målgruppen. På anbringelsesområdet er beskrivelserne en smule mere detaljerede end på forebyggelsesområdet.
- *Ydelserne* er også beskrevet med en høj detaljeringsgrad - både for anbringelser og forebyggelse. På anbringelsesområdet beskri-

ver 40 % således både et anbringelseshierarki og navngivne/egne institutioner, der skal bruges, når det giver mening. 25 % af kommunerne nævner ikke noget om dette. På forebyggelsesområdet beskriver omkring halvdelen af kommunerne ydelsernes indhold med en middel detaljeringsgrad - dvs. at ydelserne beskrives, men i brede termer.

- Omkring 45 % af kommunerne nævner slet ikke *økonomien*, og de, der gør, henviser primært til LEON-princippet. Kun et fåtal nævner vejledende maksimumspriser og/eller gennemsnitspriser for ydelserne.
- *Omfanget* af ydelserne beskrives heller ikke særligt detaljeret. På anbringelsesområdet definerer vi omfanget som anbringelsens varighed. Knap 90 % nævner ikke varigheden på anbringelsesområdet. På forebyggelsesområdet forstår vi omfanget som ydelsens varighed og det ugentlige timetal. Her er billedet mere blandet.
- Der er kun små forskelle på, hvor detaljeret de fire dimensioner er beskrevet for de to grupper af børn og unge, men både målgruppebeskrivelserne og beskrivelserne af økonomi på forebyggelsesområdet er typisk lidt mere detaljerede for de socialt udsatte børn og unge end for børn og unge med funktionsnedsættelse.

4.2.1 Målgrupper

En vigtig del af serviceniveaubeskrivelserne er at tydeliggøre, hvilke målgrupper forskellige indsatser retter sig i mod. Men der er forskel på, hvor detaljeret målgrupperne afgrænses. I undersøgelsen har vi kategoriseret målgruppebeskrivelserne i fire grupper i forhold til detaljeringsgraden.

- Ikke beskrevet: ingen beskrivelse af målgrupper
- Lav: en bred beskrivelse af målgruppen fx "vanskeligt stillede børn unge"
- Middel: målgruppen er enten beskrevet med en relativ konkret problematik eller med alder
- Høj: målgruppen er beskrevet detaljeret i forhold til problematik og alder. Se *Tekstboks 4* for et eksempel.

Tekstboks 4. Detaljeret målgruppebeskrivelse for SEL § 52, stk. 3.3: Familiehuset - Støttet eller overvåget samvær

I denne beskrivelse er der opstillet fem kategorier i indledningen, som dækker børn i forskellige belastningssituationer. I hver beskrivelse er det tydeliggjort hvilke af de fem nævnte kategorier samt hvilke aldersgrupper, beskrivelsen gælder for. For ydelsen "Familiehuset - Støttet eller overvåget samvær" gælder følgende:

	0-6 år	7-12 år	13-17 år	18-22 år
Almindelige børn	-	-	-	-
Børn i faldende trivsel	-	-	-	-
Behovsbørn	-	-	-	-
Truede børn	+	+	+	-
Børn i åbenbar risiko	+	+	+	-

De fem belastningskategorier indeholder både en detaljeret beskrivelse af, hvordan barnets og forældrenes adfærd er. Eksempelvis er der for kategorien af "truede børn" beskrevet *"Barnet har vanskeligt ved at knytte sig til eller skabe relationer til andre børn eller voksne"* samt en række andre karakteristika. For samme kategori er forældrenes adfærd beskrevet med følgende: *"Forældreomsorgen er reduceret i så høj grad, at belastninger i familien ikke magtes (fordi de er psykisk syge, misbrugere, udviklingshæmmede eller har massive sociale problemer). Barnets tegn på, at noget er galt, tager derfor til i styrke og omfang"*.

Målgruppernes detaljeringsgrad inden for anbringelses- og forebyggelsesområdet er vist nedenfor⁸.

⁸ Det skal bemærkes, at uanset hvor detaljeret en målgruppebeskrivelse en kommune har udarbejdet, må den ifølge den gældende lovgivning ikke tilside-sætte det individuelle skøn.

Tabel 11. Hvor detaljeret beskrives målgrupperne?

	Socialt udsatte børn og unge		Børn og unge med funktionsnedsættelse	
	Anbringelse	Forebyggelse	Anbringelse	Forebyggelse
Ikke beskrevet	3 (10 %)	2 (7 %)	2 (13 %)	2 (9 %)
Lav	2 (7 %)	5 (18 %)	2 (13 %)	6 (26 %)
Middel	10 (33 %)	13 (46 %)	5 (31 %)	6 (26 %)
Høj	15 (50 %)	8 (29 %)	7 (44 %)	9 (39 %)
Antal/andel	30 (100 %)	28 (100 %)	16 (101 %)	23 (100 %)

Procenterne henviser til, hvor stor en andel af områdebeskrivelserne, der har den givne detaljeringsgrad.

Undersøgelsen viser, at målgrupperne i 75 % af beskrivelserne er beskrevet med høj eller middel detaljeringsgrad. Dvs., at kommunen beskriver alder og/eller problematik for målgrupperne.

Tekstboks 5. Børnelinealen

I mange af kommunerne tager beskrivelserne udgangspunkt i "børnelinealen". Det er et redskab, der kan hjælpe til at placere barnet/den unge på en trivselsskala, og som kan give et praj om, hvorvidt der er behov for en særlig indsats i spil med familie og netværk.

Børnelinealen er udviklet af Lis Hillgaard.

Beskrivelserne af målgruppen for anbringelser er typisk lidt mere detaljerede end beskrivelserne af målgruppen for forebyggende foranstaltninger. Målgrupperne for anbringelse er således i knap 50 % af tilfældene beskrevet med høj detaljeringsgrad. Dvs., at både alder og problematik beskrives. På forebyggelsesområdet gælder det godt 30 %.

Der er ikke store forskelle mellem, hvordan målgrupperne beskrives for henholdsvis socialt udsatte børn og unge og børn og unge med funktionsnedsættelse.

4.2.2 Ydelser

Der er også forskel på, hvor detaljeret ydelserne er behandlet i kommunernes serviceniveaubeskrivelser. I undersøgelsen har vi kategoriseret ydelserne forskelligt - alt efter om det har været anbringelser eller forebyggelse.

På anbringelsesområdet er det formentligt svært at beskrive, hvad der skal foregå i en anbringelse - hvad ydelsen præcist skal være - da det sandsynligvis vil være meget individuelt. Derfor har vi valgt anbringelsestypen som en indikator for ydelsen:

- Ikke beskrevet: Ingen beskrivelse af anbringelsestyper.
- Lav: Der sondres mellem plejefamilier og institutioner.
- Middel: Klar specifikation af et anbringelseshierarki - hvilke typer af anbringelser tilbydes hvornår. Eller beskrivelse af, at man bruger specifikke institutioner/egne institutioner, når det er muligt.
- Høj: Anbringelseshierarki og specifikke institutioner/egne institutioner.

Tekstboks 6: Eksempel på en middel detaljeringsgrad for beskrivelsen af ydelsen på anbringelsesområdet

I en serviceniveaubeskrivelse for valg af anbringelsessted er der oplyst en række mulige anbringelsessteder: netværksplejefamilier, plejefamilier (herunder kommunale plejefamilier), opholdssteder, døgninstitutioner (herunder hel eller delvis sikrede afdelinger), værelser under kollegielignende forhold samt egen bolig. Herunder er der for hver anbringelsesform kort beskrevet, hvilke kriterier der gælder. Eksempelvis står der, at det altid først skal vurderes, om der er mulighed for en netværksanbringelse, undtagen i de tilfælde, hvor barnet har et behandlingsbehov.

Tabel 12 viser, hvordan kommunerne fordeler sig i forhold til detaljeringsgraden, og som det fremgår, er der ikke store forskelle mellem detaljeringsgraden for ydelserne mellem de to grupper børn og unge.

Tabel 12. Hvor detaljeret er ydelsen beskrevet på anbringelsesområdet?

Detaljeringsgrad ydelse	Socialt udsatte børn og unge	Børn og unge med funktionsnedsættelse
Ikke beskrevet	7 (23 %)	4 (25 %)
Lav	1 (3 %)	0 (0 %)
Middel	10 (33 %)	5 (31 %)
Høj	12 (40 %)	7 (44 %)
Antal/andel	30 (99 %)	16 (100 %)

Procenterne henviser til, hvor stor en andel af områdebeskrivelserne, der har den givne detaljeringsgrad.

De kommuner, der vælger at beskrive anbringelsestyper, er relativt detaljerede. Godt 40 % specificerer både et hierarki mellem anbringelsestyper, og nævner, at egne institutioner eller andre navngivne institutioner skal anvendes, når det er muligt.

På forebyggelsesområdet er det formentligt lettere at beskrive ydelserne konkret, fordi der er en stor indsatsvifte. Målgrupperne til de enkelte indsatser kan derfor være mere homogene, og derfor kan det give bedre mening at beskrive ydelserne end på anbringelsesområdet. Vi har kategoriseret ydelserne på forebyggelsesområdet på følgende måde

- Ikke beskrevet: Ingen nærmere beskrivelse af ydelserne.
- Lav: Der nævnes specifikke leverandører, eller egne tilbud.
- Middel: Indsatsens indhold beskrives relativt bredt.
- Høj: Indsatsens indhold beskrives klart.

Tekstboks 7. Eksempel på detaljeret ydelsesbeskrivelse for familiebehandling

Forløbet består i et opstartsforløb på ca. 1 ½ mdr., hvor der aflægges et hjemmebesøg, afholdes et par forældresamtaler, samt gennemføres samtaler med hele familien.

Herpå følger familiebehandlingsforløbet på ca. fem mdr., hvor der arbejdes med familiens problematik en gang ugentligt.

Forløbet afsluttes med et opfølgende og afsluttende netværksmøde, hvor der er fokus på familiens fremtid, samt hvad der skal arbejdes videre med. Desuden evalueres forløbet med familien skriftligt og mundtlig, og der afholdes et afsluttende møde med deltagelse af familien, terapeuter og socialrådgiver. Forløbet afsluttes herefter, men familien får et klippekort på tre opfølgende samtaler, som de kan anvende efter behov.

Tabel 13 viser, hvordan kommunerne fordeler sig i forhold til ydelsernes detaljeringsgrad⁹ på forebyggelsesområdet. Godt halvdelen af kommunerne beskriver ydelserne i relativt brede termer (se *Tekstboks 8*), og heller ikke på forebyggelsesområdet er der stor forskel på beskrivelserne af ydelserne til socialt udsatte børn og unge og børn og unge med funktionsnedsættelse.

⁹ Det skal bemærkes, at den enkelte kommune typisk beskriver en række foranstaltninger på forebyggelsesområdet, og disse foranstaltninger er ikke nødvendigvis beskrevet i samme detalje. Derfor er der tale om en kvalitativ vurdering af den gennemsnitlige detaljeringsgrad.

Tabel 13. Hvor detaljeret er ydelsen beskrevet på forebyggelsesområdet?

Detaljeringsgrad	Socialt udsatte børn og unge	Børn og unge med funktionsnedsættelse
Ikke beskrevet	1 (4 %)	3 (13 %)
Lav	5 (18 %)	2 (9 %)
Middel	15 (54 %)	13 (57 %)
Høj	7 (25 %)	5 (22 %)
Antal/andel	28 (101 %)	23 (101 %)

Procenterne henviser til, hvor stor en andel af områdebeskrivelserne, der har den givne detaljeringsgrad.

Tekstboks 8. Eksempel på middel detaljeringsgrad for rådgivning, undersøgelse og behandling

Konkrete rådgivnings-, undersøgelses- og behandlingsforløb af kortere varighed med henblik på at løse konkrete problemer, fx: fysioterapi, musikterapi, synsrådgivning, specifikke rådgivningsforløb, motorikgrupper.

4.2.3 Økonomi

I nogle serviceniveaubeskrivelser er økonomien berørt. I nogle tilfælde som et generelt princip om, at det billigste passende tilbud skal vælges (LEON-princippet: Laveste Effektive OmkostningsNiveau). I andre tilfælde med en beskrivelse af, hvad budgettet er på området og/eller med en beskrivelse af gennemsnitsprisen for en foranstaltning.

Vi har kategoriseret, hvor detaljeret økonomien beskrives på følgende måde for anbringelser og forebyggelsesforanstaltninger:

- Ikke beskrevet: Ingen beskrivelse af økonomien.
- Lav: LEON-princippet skal følges.
- Middel: Budgettet for foranstaltningen eller gennemsnitspriser på foranstaltningen er beskrevet.
- Høj: LEON-princip og budgettet for foranstaltningen/gennemsnitspriser på foranstaltningen er beskrevet.

Tekstboks 9. Eksempel på hhv. lav, middel og høj detaljeringsgrad for beskrivelsen af økonomien

Lav detaljeringsgrad for økonomi:

Der benyttes altid den billigste egnede institution.

Middel detaljeringsgrad for familiebehandling eller behandling af barnets eller den unges problemer:

Private leverandører

Aktivitet december 2010: 6

Årlig enhedspris 2010: 207.000 kr.

Budget 2011: 1.116.000 kr.

Familie Center

Familie Center - udgifter til familiebehandling eller behandling af barnets eller den unges problemer, jf. § 52, stk. 3, nr. 3, samt § 11.

Budget 8.252.000 kr. (2011).

131 igangværende opgaveforløb vedr. § 52, stk. 3, nr. 2 og 3.

74 igangværende opgaveforløb vedr. § 11.

Høj detaljeringsgrad for familiebehandling i et døgnophold

Der afregnes efter døgninstitutionens godkendte takst (typisk ca. 70.000-75.000 kr./m). Evt. egenbetaling for kost beregnes. Det er en forudsætning for at kunne benytte et konkret anbringelsessted, at opholdsstedet/institutionen står påført på Tilbudsportalen.

For budget 2011 er afsat 4.493.000 kr. til døgnanbringelser iht. § 52 st, nr. 4 og nr. 7. Svarende til ca. fem helårsanbringelser.

Og andetsteds i dokumentet:

I tildelingen af en given indsats tages udgangspunkt dels i lovgivningens krav på området, dels i LEON-princippet (Lavest Effektive Omkostnings Niveau). Dette indebærer, at der skal anskueliggøres en balance mellem faglige og økonomiske hensyn. Ved initiering af en foranstaltning skal der således være fokus på, at denne er en effektiv måde at håndtere barnets/den unges vanskeligheder. Der skal endvidere være en begrundet formodning om, at målet med foranstaltningen kan nås, før denne iværksættes.

Kommunernes serviceniveaubeskrivelser fordeler sig som følger:

Tabel 14. Hvor detaljeret beskrives økonomien?

Detaljerings- økonomi	Socialt udsatte børn og unge		Børn og unge med funktionsnedsættelse	
	Anbringelse	Forebyggelse	Anbringelse	Forebyggelse
Ikke beskrevet	14 (47 %)	11 (40 %)	7 (44 %)	12 (52 %)
Lav	11 (37 %)	10 (36 %)	7 (44 %)	7 (30 %)
Middel	1 (3 %)	4 (14 %)	0 (0 %)	2 (9 %)
Høj	4 (13 %)	3 (11 %)	2 (13 %)	2 (9 %)
Antal/andel	30 (100 %)	28 (101 %)	16 (101 %)	23 (100 %)

Procenterne henviser til, hvor stor en andel af områdebeskrivelserne, der har den givne detaljeringsgrad.

Som det fremgår, er serviceniveaubeskrivelserne ikke særligt detaljerede i forhold til økonomien. Omkring 45 % nævner ikke økonomien på anbringelsesområdet i beskrivelserne, og de, der nævner økonomien, beskriver primært LEON-princippet. Det gælder omkring 40 %.

Også på forebyggelsesområdet nævner omkring 45 % ikke økonomien, og de, der nævner økonomien, beskriver primært LEON-princippet. Det gælder godt 30 %¹⁰. Når man sammenligner detaljeringsgraden for de to grupper af børn og unge, er der heller ikke markante forskelle på, hvordan økonomien beskrives.

4.2.4 Omfang

Der er også en del af serviceniveaubeskrivelserne, der berører omfanget af ydelserne. Her har vi valgt at se på anbringelsesområdet og forebyggelsesområdet hver for sig.

På anbringelsesområdet har vi set anbringelsernes varighed som et udtryk for ydelsens omfang. Vi har udelukkende set på de sociale anbringelser, da vi antager, at anbringelser rettet mod børn og unge med funktionsnedsættelse, ofte har en varig karakter. I så fald giver det ikke mening at se nærmere på omfanget.

¹⁰ Det skal bemærkes, at den enkelte kommune typisk beskriver en række foranstaltninger på forebyggelsesområdet, og disse foranstaltninger er ikke nødvendigvis beskrevet i samme detalje. Derfor er der tale om en kvalitativ vurdering af den gennemsnitlige detaljeringsgrad.

Detaljeringsgraden i forhold til anbringelsernes varighed er kategoriseret som følger:

- Ikke beskrevet: Ingen konkret beskrivelse af varighed.
- Lav: Det beskrives, at man tilstræber korte anbringelser.
- Høj: Den typiske varighed af anbringelserne er specificeret.

Tekstboks 10. Eksempel på hhv. lav og høj detaljeringsgrad i beskrivelsen af en anbringelses omfang

Lav detaljeringsgrad:

Anbringelser iværksættes med fokus på grundig opfølgning og hjemgivelse. Der arbejdes altid på hjemgivelse eller overgang til mindre indgribende anbringelse, medmindre helt særlige omstændigheder hos barnet, den unge eller familien taler for det modsatte.

Høj detaljeringsgrad:

Som udgangspunkt skal børn og unge kun være kortvarigt på institution. Det betyder, at der altid arbejdes på overgang til mindre indgribende anbringelse, når et barn er på institution og ikke kan hjemgives, medmindre helt særlige omstændigheder hos barnet taler herfor.

Det betyder at vi skelner mellem tre typer af anbringelser:

- 1) Kortvarige anbringelser på op til et år, hvor der arbejdes på enten hjemgivelse eller mindre indgribende anbringelse/foranstaltning.
- 2) Længerevarende anbringelser, der strækker sig ud over et år, og hvor der arbejdes på enten hjemgivelse, eller mindre indgribende anbringelse/foranstaltning.
- 3) Langvarige anbringelser, hvor der ikke umiddelbart arbejdes på hjemgivelse, men måske på mindre indgribende anbringelse/foranstaltning.

Som det fremgår af Tabel 15 er det kun ganske få serviceniveaubeskrivelser, der behandler anbringelsernes varighed. Knap 90 % beskriver ikke varigheden.

Tabel 15. Hvor detaljeret beskrives anbringelsernes varighed?

Detaljerings omfang	Anbringelser socialt udsatte børn og unge
Ikke beskrevet	26 (87 %)
Lav	3 (10 %)
Høj	1 (3 %)
Antal/andel	30 (100 %)

Procenterne henviser til, hvor stor en andel af områdebeskrivelserne, der har den givne detaljeringsgrad.

På forebyggelsesområdet har vi set på omfanget af ydelserne i forhold til, hvor detaljeret serviceniveaubeskrivelserne vejleder om varigheden af ydelserne eller det antal timer, som en ydelse tildeles ugentligt.

- Ikke beskrevet: Ingen beskrivelse af omfang.
- Lav: Varighed eller timer er nævnt.
- Middel: Timer er angivet i et interval, varighed er nævnt.
- Høj: Timer er angivet entydigt, varigheden er beskrevet.

Tekstboks 11. Detaljeret beskrivelse af omfang for praktisk, pædagogisk eller anden støtte i hjemmet (SEL § 52, stk. 3, nr. 2)

Som udgangspunkt arbejdes der med korte og intensive forløb, hvor der ydes op til seks timers støtte pr. uge i en periode på tre til seks måneder. Typisk vil timetallet været højt i den indledende fase, men reduceres forholdsvist hurtigt, efterhånden som familien tilegner sig de nødvendige færdigheder. Efter tre måneder vurderes forløbet i forhold til mål og udbytte.

Hvis den praktiske, pædagogiske støtte ydes som alternativ til mere indgribende foranstaltninger som aflastning eller anbringelse, kan der bevilges flere timer pr. uge og i længere perioder.

Som Tabel 16 viser, er der relativ stor forskel på, hvor detaljerede serviceniveaubeskrivelserne er med hensyn til omfanget af ydelserne^{11,12}. Der er derimod ikke markante forskelle på detaljeringsgraden i beskrivelserne af ydelserne rettet mod henholdsvis socialt udsatte børn og unge og børn og unge med funktionsnedsættelse.

¹¹ Det skal bemærkes, at den enkelte kommune typisk beskriver en række foranstaltninger på forebyggelsesområdet, og disse foranstaltninger er ikke nødvendigvis beskrevet i samme detalje. Derfor er der tale om en kvalitativ vurdering af den gennemsnitlige detaljeringsgrad.

¹² Også her gælder, at uanset detaljeringsgrad, skal der, jf. gældende lov, lægges et individuelt skøn til grund for afgørelsen om ydelsens omfang.

Tabel 16. Hvor detaljeret beskrives forebyggelsesindsatsernes omfang?

Detaljerings omfang	Socialt udsatte børn og unge	Børn og unge med funktionsnedsættelse
Ikke beskrevet	7 (25 %)	8 (35 %)
Lav	5 (18 %)	2 (9 %)
Middel	8 (29 %)	7 (30 %)
Høj	8 (29 %)	6 (26 %)
Antal/andel	28 (101 %)	23 (100 %)

Procenterne henviser til, hvor stor en andel af områdebeskrivelserne, der har den givne detaljeringsgrad.



Tre typer af serviceniveaubeskrivelser

I det foregående kapitel gennemgik vi, hvordan kommunernes serviceniveaubeskrivelser ser ud på de fire dimensioner målgruppe, ydelser, økonomi og omfang hver for sig. Vi viste, at serviceniveaubeskrivelserne kan formuleres vidt forskelligt. I dette kapitel ser vi på tværs af de fire dimensioner, og det viser sig, at der på trods af forskellighederne er mønstre i serviceniveaubeskrivelserne, og der kan derfor peges på tre overordnede typer af serviceniveaubeskrivelser¹³. Typerne viser, hvordan serviceniveaubeskrivelserne kan være handlingsanvisende på forskellige måder, fordi deres detaljeringsgrad varierer.

De tre typer beskrives mere indgående i de efterfølgende afsnit. Tabel 17 giver et overblik over typernes karakteristika og deres udbredelse.

¹³ Også her har vi set særskilt på kommunernes områdebeskrivelser frem for at se på kommunernes samlede serviceniveaubeskrivelser, da variationerne mellem en kommunes beskrivelse på de forskellige områder kan være stor.



Tabel 17. Fordeling af 97 områdebeskrivelser på de tre typer

	Karakteristik	Andel
Den ressourcefrie	Høj* detaljeringsgrad for beskrivelserne af målgruppe og ydelser. Lav detaljeringsgrad for ressourcer**	33 %
Facitlisten	Høj detaljeringsgrad for beskrivelserne af målgruppe, ydelser og ressourcer	28 %
Den selektive	Høj detaljeringsgrad for maksimalt én af dimensionerne målgruppe, ydelser og ressourcer	27 %
Udenfor kategori***		12 %

* Høj detaljeringsgrad = høj eller middel. Lav detaljeringsgrad = lav eller ikke beskrevet.

** Det skal bemærkes, at dimensionerne økonomi og omfang er slået sammen til én ressource-dimension. For at vurdere, om der er høj eller lav detaljeringsgrad på ressource-dimensionen, er der taget udgangspunkt i den højeste detaljeringsgrad på henholdsvis økonomi og omfangsdimensionen.

***12 % af de 97 områdebeskrivelser falder uden for de tre grupper.

5.1 "Den ressourcefrie"

En stor gruppe af serviceniveaubeskrivelser er relativt detaljerede i forhold til, hvilke målgrupper der kan få hvilke ydelser, men udetaljerede i forhold til ressourcerne - dvs. omfanget af ydelserne eller prisen for ydelserne.

Nedenfor vises, hvor stor en andel af serviceniveaubeskrivelserne der kan karakteriseres som "målrettede" fordelt på de fire områder.

Tabel 18. De "ressourcefrie" beskrivelers udbredelse på de fire områder

	Socialt udsatte børn og unge	Børn og unge med funktionsnedsættelse
Anbringelse	45 %	50 %
Forebyggelse	18 %	22 %

Som det fremgår, er der ikke stor forskel på andelen af "ressourcefrie" beskrivelser mellem de to grupper af børn og unge. Men der er forskel mellem anbringelses- og forebyggelsesområdet. De "ressourcefrie" beskrivelser bruges således primært på anbringelsesområdet, hvor der altså er en tendens til, at ressource-spørgsmålet ikke behandles.

Tekstboks 12. Eksempel på "ressourcefri" beskrivelse for kontaktperson

Lovgrundlag	Serviceovens § 52 stk. 3 nr. 6
Målgruppe	Foranstaltningen retter sig mod at støtte børn og unge med behov for en stabil voksenkontakt, som forældrene ikke kan imødekomme alene. Desuden børn og unge, der er kriminalitetstruede eller har begået kriminalitet. Kontaktpersonen kan ydes som efterværn til unge op til det 23. år. Kontaktpersonens rådgivning kan endvidere omfatte hele familien.
Formål	Formålet er at imødekomme de behov om fast voksenkontakt, som forældrene ikke kan opfylde alene. Formålet med til knytning til hele familien er, at såvel forældre og søskende som andre familiemedlemmer, der har betydning for en forandringsproces i familien, kan inddrages.
Omfang	Omfanget varierer, da forløbet tilrettelægges individuelt.
Indhold	• At yde støtte på det helt nære personlige plan. • At være til rådighed, når barnet eller den unge har behov for en voksen til at tale med, blive opmuntret af eller læsse bekymringer over på. • At støtte den unge, der flytter for sig selv, i at få hverdagen til at fungere. • At kunne stille krav til barnet eller den unge. • At korrigere eller om nødvendigt stoppe barnet eller den unge, hvis denne udviser uacceptabel adfærd. • At forholde sig til barnets eller den unges samlede situation på linje med, hvad forældrene normalt ville. • At iværksætte forandringsprocesser i den samlede familie og inddrage de familiemedlemmer, der har en forudsætning herfor.
Visitationskriterier	At barnet/den unge har et særligt behov for en stabil voksenkontakt, som ligger udover, hvad forældrene kan imødekomme alene.
Hvem visiterer	Leder af Familieafsnittet/dennes stedfortræder, har bevillingskompetencen på baggrund af indstilling fra familierådgiveren.
Revisitation	Ved nye foranstaltninger revurderes handleplanen første gang efter tre måneder og herefter hver 6. måned.
Servicemål	I nye sager, hvor der skal udarbejdes en børnefaglig undersøgelse, er sagsbehandlingsfristen fire måneder. I løbende sager sker stillingtagen til evt. forlængelse i forbindelse med revurdering af handleplanen.
Klagemuligheder	Afgørelsen kan påklages gennem Det Sociale Nævn inden fire uger.

5.2 "Facitlisten"

Denne type af beskrivelser er karakteriseret ved en høj detaljeringsgrad hele vejen rundt. Dvs. at målgrupperne for de forskelle indsatser er tyde-

ligt beskrevet. Her tages typisk både højde for børnenes alder og de belastninger, de er udsat for - fx med udgangspunkt i børnelinealen. Ydelsens indhold berøres og ressourceindsatsen beskrives også. Enten i form af detaljerede beskrivelser af ydelsens omfang eller ved at nævne gennemsnitsprisen for ydelsen.

Nedenfor vises hvor stor en andel af serviceniveaubeskrivelserne, der har karakter af facitlisten fordelt på de fire områder.

Tabel 19. Facitlistens udbredelse på de fire områder.

	Socialt udsatte børn og unge	Børn og unge med funktionsnedsættelse
Anbringelse	17 %	6 %
Forebyggelse	50 %	30 %

I modsætning til de "ressourcefrie" beskrivelser, der primært findes på anbringelsesområdet, findes facitlisterne typisk på forebyggelsesområdet. Det er også i højere grad serviceniveaubeskrivelser rettet mod socialt udsatte børn og unge, der har karakter af facitlisten, end serviceniveaubeskrivelser rettet mod børn og unge med funktionsnedsættelse. Hele 50 % af de serviceniveaubeskrivelser, der omhandler forebyggelse for de socialt udsatte er således af denne type. Det gælder kun for 30 % af de beskrivelser, der retter sig mod forebyggelse for børn og unge med funktionsnedsættelse. På anbringelsesområdet er der også en markant forskel mellem de to grupper.

Serviceovens § 52 stk. 3 nr. 6: Kontaktperson.

Tilbud om kontaktperson gives til børn og unge, der ved visitering er i aldersgruppen 7-17 år, hvis:

- Forældre ikke har de fornødne ressourcer til at støtte op om barnets trivsel og udvikling.
- Der er tale om børn/unge med svære sociale belastninger, som eksempelvis begyndende kriminalitet og misbrugsadfærd.
- Barnet/den unge har svært ved at indgå i sociale sammenhænge.
- Barnet/den unge har brug for en positiv rollemodel.

Kontaktpersonsordningen er ofte individuel støtte til den unge men kan også iværksættes i forhold til hele familien. Formålet med foranstaltningen er, at barnet/den unge via en stabil voksenkontakt støttes til en positiv udvikling, og får en positiv rollemodel. Hensigten er at stoppe/hindre uhensigtsmæssig adfærd og støtte barnet/den unge i at bevare/skabe gode sociale relationer til familie, venner, skole/arbejde osv.

Varighed: Tilbuddet er et relationsbåret tilbud, der tænkes langsigtet i barnet/den unges opvækst. Som udgangspunkt bevilliges kontaktperson i 3-5 t./u. for maksimalt 1 år ad gangen. Der skal som min. følges op på foranstaltningen hver 6. måned, med stillingtagen til, hvorvidt foranstaltningen fortsat er formålstjenligt eller nødvendigt. Virkningen af foranstaltningen dokumenteres med udgangspunkt i handleplanens mål for denne. Kan der, efter 6 måneder, ikke dokumenteres en positiv, målbar effekt, skal det overvejes, hvorvidt andre foranstaltninger skal træde i stedet. Forløbet ophører, når formålet er opnået, eller det ikke længere er formålstjenligt med en personlig rådgiver.

Leverandør: Støttepædagogerne

Økonomi: Udgiften til personlig rådgiver udgøres af lønudgiften til Støttepædagogerne, + løst ansat personale, primært til brug i sager, hvor barnet/den unge ikke er bosiddende (i kommunens navn). Lønudgiften til Støttepædagogerne er fikseret for et år ad gangen. For budget 2011 er afsat 325.000 kr.

5.3 "Den selektive"

En række serviceniveaubeskrivelser er karakteriseret ved, at de ikke er detaljerede, eller at de kun er detaljeret på et enkelt område.

Nogle af dem er meget klare i målgruppebeskrivelsen, men kobler ikke ydelserne til målgrupperne. Andre er meget detaljerede omkring ydelsernes indhold, men beskriver ikke målgrupperne. Andre er tydelige omkring

ressourceindsatsen fx antal timer en ydelse tildeles i, men beskriver hverken målgrupper eller ydelsens indhold detaljeret.

Nedenfor vises, hvor stor en andel af serviceniveaubeskrivelserne, der kan karakteriseres som "selektive".

Tabel 20. "Selektive" beskrivelers udbredelse på de fire områder

	Socialt udsatte børn og unge	Børn og unge med funktionsnedsættelse
Anbringelse	34 %	38 %
Forebyggelse	18 %	22 %

Heller ikke her er der stor forskel på andelen af "selektive" beskrivelser mellem de to grupper af børn og unge, men der er en tendens til, at det primært er på anbringelsesområdet, at de "selektive" beskrivelser findes.

Tekstboks 14. Eksempel på "selektiv" beskrivelse

Kontaktperson for barnet eller hele familien. Servicelovens § 52, stk. 3 nr. 6

Der fastsættes et vejledende maksimalt timeantal for kontaktpersonen. Såfremt dette afviges skal der være særlige grunde hertil. Støtten skal så vidt muligt afholdes internt af Forebyggelsen.

Fast kontaktperson	Der kan bevilges op til 4 timers fast kontaktperson ugentlig. Der aflønnes i honorar.
--------------------	--