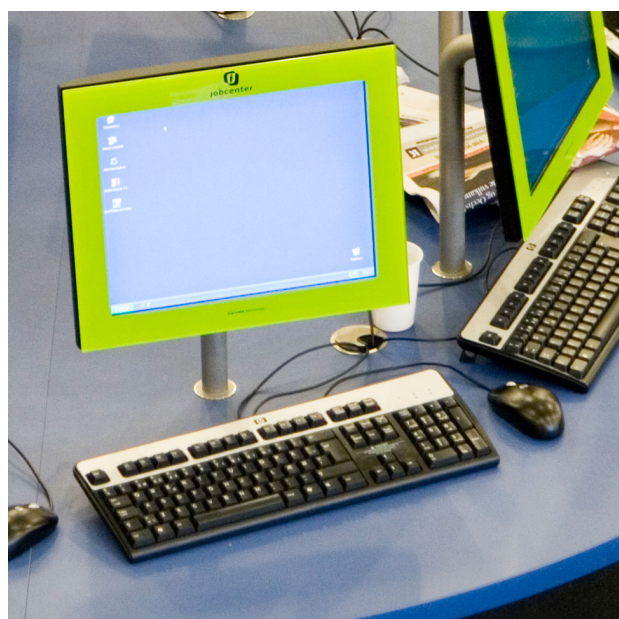
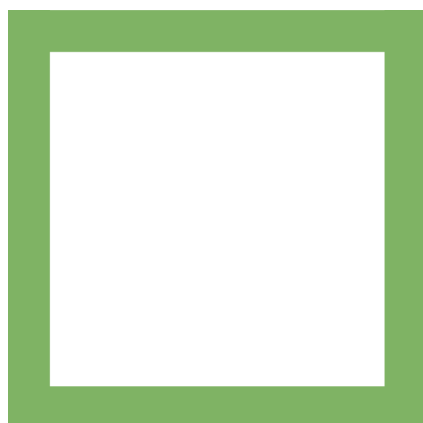




Matilde Høybye-Mortensen, Peter Ejbye-Ernst og
Karla Hammerskov

Produktion og anvendelse af ledelsesinformation på handicapområdet

Status i 11 kommuner inden
implementeringen af DHUV

Publikationen *Produktion og anvendelse af ledelsesinformation på handicapområdet – Status i 11 kommuner inden implementeringen af DHUV* kan hentes fra hjemmesiden www.kora.dk

© KORA og forfatterne

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: 978-87-7509-561-2

5131

Marts 2013

KORA
Det Nationale Institut for
Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling, 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
Telefon: 444 555 00

Forord

Denne rapport udgør første del af et større forskningsprojekt om digitale systemers rolle i produktion af ledelsesinformation i kommuner.

Rapporten er udarbejdet af praktikant Karla Hammerskov, studentermedarbejder Peter Ejbye-Ernst og forsker Matilde Høybye-Mortensen. Studentermedarbejder Lene Sønderup Olesen har bidraget til dataindsamling. Undersøgelsen finansieres af FSE – Det Frie Forskningsråd for Samfund og Erhverv. Projektansvarlig er Matilde Høybye-Mortensen fra KORA.

Formålet med denne rapport er at kortlægge, hvilke muligheder der er for at producere ledelsesinformation, og hvordan ledelsesinformationen anvendes på det kommunale voksenhandicapområde *inden* implementeringen af et nyt digitalt sagsbehandlingssystem (DHUV – Digitalisering af Handicap og Udsatte Voksne-området). Rapporten udgør således sammenligningsgrundlaget for den fremtidige dataindsamling og analyse, der vil blive foretaget *efter* implementeringen af DHUV.

Derudover er forhåbningen, at rapporten kan bruges af de 11 deltagende kommuner, samt andre kommuner, der overvejer – eller er midt i – at implementere DHUV.

11 kommuner har indgået i undersøgelsen, og i alt 47 personer har deltaget i interview. Vi vil gerne takke dem alle for deres medvirken.

Matilde Høybye-Mortensen
Februar 2013

Indhold

Sammenfatning	5
1 Indledning	10
1.1 Digital sagsbehandling og ledelsesinformation	11
2 Datagrundlag og metodologi.....	14
2.1 Datagrundlag.....	14
2.2 Metodologi	17
3 Begreber og tidligere undersøgelser	18
3.1 Hvad betyder digitalisering?	18
3.2 Tidligere undersøgelser af digitale sagsbehandlingssystemer og ledelsesinformation	18
4 Analyser	22
4.1 Produktion og anvendelse af ledelsesinformation i dag	23
4.1.1 Hvilken ledelsesinformation har de 11 kommuner i dag?.....	23
4.1.2 Hvordan producerer kommunerne ledelsesinformation?	26
4.1.3 Er ledelsesinformationen pålidelig?	27
4.1.4 Hvordan anvendes ledelsesinformation?	33
4.2 Hvilken ledelsesinformation efterspørges og hvorfor?	35
4.2.1 Begrundelser	38
4.3 Hvorfor er ledelsesinformation svær at producere?	40
4.3.1 Faktorer ved opgaven.....	40
4.3.2 Faktorer ved organiseringen af området.....	43
4.3.3 Tekniske faktorer.....	46
5 Kan DHUV afhjælpe vanskeligheder i produktionen af ledelsesinformation?	49
5.1 Forventningerne til DHUV	49
5.2 Faktorer ved opgaven	49
5.3 Faktorer ved organiseringen af området.....	52
5.4 Tekniske faktorer	54
6 Konklusion	56
6.1 Ledelsesinformation i dag	56
6.2 Hvorfor er ledelsesinformation svær at producere?	57
6.3 Kan DHUV afhjælpe vanskeligheder i produktionen af ledelsesinformation?	58
Litteratur	59
English Summary.....	61
Bilag A: Kommunebeskrivelser.....	66
Bilag B: Interviewguides	78
Bilag C: Nvivo kodetræ.....	84

Sammenfatning

Denne rapport formidler første del af et større forskningsprojekt om digitale systemers rolle i produktion af ledelsesinformation i kommuner. Formålet med rapporten er at kortlægge, hvilke muligheder der er for at producere ledelsesinformation, og hvordan ledelsesinformationen anvendes på det kommunale voksenhandicapområde *inden* implementeringen af et nyt digitalt sagsbehandlingssystem (DHUV – Digitalisering af Handicap og Udsatte Voksneområdet). Rapporten udgør således sammenligningsgrundlaget for den fremtidige dataindsamling og analyse, der vil blive foretaget *efter* implementeringen af DHUV. DHUV er et digitaliseringsprojekt iværksat af Socialministeriet og KL i samarbejde. DHUV har som eksPLICIT formål at producere ledelsesinformation af høj kvalitet. Intentionen er, at kommunerne med DHUV får bedre ledelsesinformation, som de kan bruge til økonomisk og faglig styring af området.

Digitale systemer betragtes ofte som et redskab til at producere god ledelsesinformation hurtigt, fordi de informationer, der indtastes i digitale systemer, forventes at kunne aggregeres samt muliggøre hurtige automatiserede udtræk af information om borgere og ydelser. Ledelsesinformation kan betragtes som et instrument i en styringsrelation, hvor digitale sagsbehandlingssystemer kan indgå i produktionen af ledelsesinformation ved at muliggøre transport af information fra et niveau i organisationen til et andet.

For kommunerne er det vigtigt at have ledelsesinformation om kommunens borgere og tilbud både som et fagligt og økonomisk styringsredskab. Informationen bruges til at styre og prioritere kommunens indsatser efter. Mangler kommunerne ledelsesinformation, eller er den information, de har, mangelfuld eller behæftet med fejl, vanskeliggøres skabelsen af overblik og derved den ønskede styring.

Fra tidligere studier ved vi, at digitale systemer møder implementeringsudfordringer lige så vel som andre politikker og teknologier gør, og digitale systemer oversættes af de medarbejdere, der skal bruge det og i den organisation, hvor den bruges. Det betyder, at medarbejdere kan anvende digitale systemer forskelligt, og at deres registreringspraksis varierer. Derfor er det relevant at undersøge kommunernes nuværende produktion og anvendelse af ledelsesinformation. Dels for at få viden om praksis omkring produktion og anvendelse af ledelsesinformation, og for, efter implementeringen af DHUV, at have et grundlag at sammenligne situationen med for at afgøre, hvorvidt nye digitale systemer ændrer praksis.

Konkret kortlægges i denne rapport følgende tre punkter:

1. Hvad er situationen omkring produktion og anvendelse af ledelsesinformation i dag?
2. Hvilken ledelsesinformation efterspørger kommunerne og hvorfor?
3. Hvad skyldes vanskelighederne ved at producere den efterspurgte ledelsesinformation?

Til slut diskuteres i hvilken grad udfordringer forbundet med produktionen af ledelsesinformation kan afhjælpes gennem implementeringen af sagsbehandlingssystemet DHUV.

Analysen er foretaget på baggrund af i 34 kvalitative interview i 11 forskellige kommuner i Danmark. Der er foretaget interview med tre forskellige faggrupper på tre forskellige niveauer i organisationen:

- Sagsbehandlere, der behandler sager om botilbud til midlertidige og længerevarende ophold og/eller sager om personlig og praktisk hjælp og socialpædagogisk bistand.¹
- Økonomimedarbejdere, der udarbejder statistikker og rapporter for området
- Chefer med overordnet ansvar for området og kontakt til det politiske niveau.

Kommunernes nuværende ledelsesinformation

Det varierer, hvor meget og hvilken type ledelsesinformation de 11 kommuner har. Dog er alle kommuner underlagt krav om rapportering til den autoriserede kontoplan, hvilket betyder, at alle kommuner kan producere ledelsesinformation om antal borgere i botilbud og en kategorisering af disse borgere i tre kategorier (sindslidelser, fysisk funktionsnedsættelse eller psykisk funktionsnedsættelse) samt udgifter fordelt på de nævnte borgergrupper. Derudover er det i langt de fleste kommuner muligt at se, hvilke bevillinger den enkelte borger har fået, samt hvilken paragraf der er bevilget efter.

Mens nogle kommuner kun lige har overblik over de lovpligtige kategorier, producerer andre kommuner yderligere ledelsesinformation. Det omfatter for eksempel information om diagnoser, udviklingen i antal klagesager eller belægningsprocent på de selvejende behandlingssteder. Denne type information kan dog som oftest ikke genereres digitalt og kræver derfor en manuel optælling og bearbejdning.

Vurderet på ni forskellige parametre fordeler kommunerne sig i to forskellige grupper, hvor den ene gruppe har forholdsvis få muligheder for udtræk ud over de basale eller lovpligtige udtræk (kommuner med basal ledelsesinformation), har den anden kommunegruppe flere muligheder for at lave udtræk af ledelsesinformation (kommuner med udvidet ledelsesinformation).

Produktion af ledelsesinformation

Ledelsesinformationen produceres i et samspil mellem sagsbehandlere og økonomimedarbejdere. Sagsbehandlernes primære rolle i produktionen af ledelsesinformation består i at registrere og videregive oplysninger om kommunens borgere. Hertil benyttes forskellige it-systemer såsom journallagringssystemer og dokumenthåndteringssystemer. Enkelte gange anvendes også selvfremsillede skemaer. Foruden de daglige registreringer mødes sagsbehandlerne også med specifikke ønsker om information fra ledelsesmæssig side. Typen af information, som efterspørges, varierer, men kan blandt andet rette sig mod foranstaltninger, borgerens problemstilling eller udgifter.

Økonomimedarbejdernes opgave er at samle den indtastede information samt foretage relevante aggregerede dataudtræk. Hertil anvendes dels Excel-ark, hvor de relevante oplysninger indtastes, hvorefter manuelle udtræk muliggøres. Derudover benyttes diverse digitale systemer.

¹ Serviceloven §§ 107, 108, 83 og 85 (Serviceloven, LBK nr. 810 af 19/07/2012 og VEJ)

Pålideligheden af kommunernes ledelsesinformation

Særligt to ting synes at påvirke kvaliteten og dermed også pålideligheden af den nuværende ledelsesinformation. Dels forhold ved de borgere, om hvem der registreres, dels forhold vedrørende selve registreringen. Ifølge flere sagsbehandlere kendetegnes borgere på handicapområdet i særlig grad ved deres fysiske såvel som psykiske omskiftelighed. Borgere kan således have gode og dårlige dage. Det betyder, at beskrivelsen af dem samt den information sagsbehandlerne indtaster, vil variere afhængigt af, hvornår vurderingen foretages.

Også forhold ved selve registreringen kan påvirke pålideligheden af ledelsesinformationen. Økonomimedarbejderne fortæller om forskellige muligheder for fejl. Det kan dreje sig om fejl i selve indtastningen, som kan skyldes simple slåfejl, manglende specifik viden om systemet hos de personer, der indtaster, eller det kan skyldes, at for mange mennesker er involveret i produktionen af data, hvorved risikoen for fejl øges. Pålideligheden af data kan også påvirkes af manglende standardisering for manuelle udtræk. Det betyder, at dataudtræk kan produceres på forskellige måder, hvilket potentielt gør dem usammenlignelige.

Anvendelse af den nuværende ledelsesinformation

Kommunerne anvender ledelsesinformation i flere forskellige sammenhænge og til flere forskellige formål. Dog bliver ledelsesinformationen i særlig grad brugt til at styre kommunernes økonomi. Dette skal ses i sammenhæng med, at mange kommuner efter Kommunalreformen i 2007 oplevede problemer med dels at få overblik over opgaver overtaget fra amterne, dels at få overblik over kommunens samlede borgere, indsatser og serviceniveau.

En måde at styre økonomien på er ved at følge tilgang og afgang til ydelser tæt. Dette er særlig relevant på handicapområdet, da enkelte dyre sager kan have stor betydning for det samlede budget. Derfor har de fleste kommuner udviklet en form for prognoser (demografiskema) for tilgang af brugere. På den måde har voksenhandicapafdelingen overblik over, hvilke borgere der fylder 18 år, og som de derved får ansvaret for. Ledelsesinformation bruges også til at forklare eventuelle budgetoverskridelser, såfremt der er markante økonomiske udsving undervejs i eller hen over årene. Denne forklaring kan dog som oftest ikke skaffes via udtræk, men skal skaffes manuelt via sagsbehandlerne og ved direkte at dykke ned i sagsdokumenterne.

Kommunernes efterspørgsel efter ledelsesinformation

Nogle kommuner er tilfredse med den ledelsesinformation de på nuværende tidspunkt har til rådighed. De fleste kommuner giver dog udtryk for, at de gerne vil have adgang til yderligere information.

Forskellige typer af information efterspørges. For eksempel nævnes ledelsesinformation om kvalitative aspekter. Det kan for eksempel være forklaringer på eventuelle budgetoverskridelser. Det kan også omhandle en viden om et tilbuds effekt. Dels for den enkelte borger, dels for en større gruppe af borgere. Som det ser ud nu, kan kommunerne ikke udtrække eller manuelt producere ledelsesinformation om disse aspekter. Endelig ønsker nogle kommuner at kunne generere ledelsesinformation på tværs af kommunens forvaltninger. Eksempelvis efterspørges viden om borgerens samlede ydelsesprofil på tværs af forvaltninger.

At disse informationer er vigtige begrundes i interviewene med, at a) kommunerne har behov for ledelsesinformation, der gør dem i stand til at styre økonomien, b) det giver politikerne bedre mulighed for at prioritere og træffe beslutninger på et kvalificeret grundlag, og c) det giver mulighed for at vide, om borgeren trives og får den intendede hjælp.

Hvorfor ledelsesinformation kan være svær at producere

Der kan være mange forklaringer på, hvorfor kommunerne ikke producerer den ledelsesinformation, de selv efterspørger. I rapporten fokuseres på tre faktorer: 1) faktorer ved opgaven (vurdering og tilbud til mennesker med handicap), 2) faktorer i organiseringen af området og 3) tekniske faktorer (it-systemer).

Faktorer ved opgaven: De borgere, som kommunen henviser til botilbud mv., er en meget heterogen gruppe. De har forskellige problemstillinger samt forskellige fysiske og eller psykiske funktionsniveauer. Netop denne heterogenitet gør det svært at opstille faste kriterier for, hvornår noget kan siges at have en effekt og derved også at generere ledelsesinformation om det. Nogle kommuner efterspørger også information, der kan forklare budgetoverskridelser. Eksempelvis i form af viden om borgerens tyngde; det vil sige, hvor alvorlig en problemstilling, der er tale om. Tyngde beskrives dog også som svært måleligt.

Der er ligeledes faktorer ved organiseringen, der kan forklare, hvorfor noget ledelsesinformation kan være svær at producere. For det første kan kommunernes brug af Bestille-Udføre-Model (BUM) og den medhørende adskillelse af myndighed (bestiller) og udfører medføre en vis informationsasymmetri mellem de to parter. Ofte vil den udførende enhed have større viden om borgerens daglige trivsel end myndighedsenheden. For det andet beskrives det også i interviewene, hvordan viden om kvalitative aspekter videreformidles på en måde, der vanskeliggør produktionen af ledelsesinformation, fordi formidlingen af viden om kvaliteten af tilbuddene, effekten for borgerne eller ændringer i borgersammensætningen ofte sker mundtligt på visitationsmøder. Det betyder, at disse informationer sjældent registreres skriftligt, og at såvel manuelle som digitale udtræk samt eventuelt senere brug af informationen vanskeliggøres.

Endelig kan produktionen af ledelsesinformation vanskeliggøres af en række tekniske forhold. For det første er sagsbehandlernes udredninger af borgeren endnu ikke digitalt it-understøttet. Selvom nogle kommuner er begyndt at kategorisere borgeres funktionsniveau ud fra Voksenudredningen (VUM, som er den faglige del af DHUV), kan der altså endnu ikke laves dataudtræk på dette. Også de it-systemer, som kommunerne allerede råder over, synes ikke altid at være tilpasset kommunernes behov for og ønsker til udtræk. Det betyder, at kommuner for eksempel ofte må lægge en stor arbejdsindsats i at lave manuelle optællinger. Produktion af ledelsesinformation vanskeliggøres også af mangelfuld kommunikation mellem forskellige it-systemer internt i kommunen. Det gør det for eksempel vanskeligt at få et samlet billede af borgerens ydelsesprofil på tværs af forskellige sektorer i kommunen. Det er dog ikke kun et teknisk problem. Muligheden for at oprette snitflader med andre systemer eksisterer, men beskrives som meget omkostningsfuld.

Kan DHUV afhjælpe vanskeligheder i produktionen af ledelsesinformation?

Alle de kommuner, der indgår i undersøgelsen står overfor at skulle implementere DHUV, og der er knyttet en række forhåbninger til det nye digitale system. Spørgsmålet er, i hvilken grad DHUV kan afhjælpe de problematikker, som kommunerne oplever med deres nuværende produktion af ledelsesinformation.

DHUV stiller en række værktøjer til rådighed for kommunerne. Blandt andet Voksenudredningsmetoden, som indeholder kategorier til at beskrive borgerens funktionsniveau. DHUV leverer således et bud på, hvordan effekt kan måles – nemlig ved hjælp af voksenudredningens funktionsniveauer, som borgeren udredes i forhold til, hvor en stigning i funktionsniveau kan bruges som indikator på, at indsatsen har en effekt. I hvilken grad funktionsniveauerne reelt vil kunne bruges til effektmåling synes dog at være afhængig af, at

funktionsmetodens kategorier fortolkes og anvendes forholdsvist ens af sagsbehandlerne. DHUV stiller også en række blanketter til rådighed til såvel bestiller som udfører. I den forstand tilbyder DHUV en kommunikationsvej.

Med DHUV indføres en standardiseret udredningsmetode med tilhørende kategorier, som borgeren skal indplacere i, og udredningen bliver digitalt understøttet. De to ting tilsammen kan i nogen grad tænkes at afhjælpe kommunernes nuværende problemer med at lave dataudtræk på parametre som fx tyngden og omfanget af borgerens problemstillinger. Hvad angår implementeringen af den digitale del af DHUV, så vælger kommunerne selv, hvilken leverandør der skal levere den digitale understøttelse, og kommunerne kan også selv udarbejde eller supplere Socialstyrelsens kravspecifikationer til systemet. Kommunerne har derfor indflydelse på, hvilke dataudtræk it-systemet skal muliggøre. DHUV stiller således en række redskaber til rådighed for kommunerne. Om redskaberne kan afhjælpe kommunernes problemer med at producere ledelsesinformation, vil hænge tæt sammen med, *hvorvidt* kommunerne vælger at tage redskaberne i brug, samt *hvordan* redskaberne anvendes i praksis.

1 Indledning

Denne rapport handler om ledelsesinformation på det kommunale handicapområde og udgør afrapporteringen af første del af et større forskningsprojekt om digitale systemers rolle i produktion af ledelsesinformation i kommuner.

Ledelsesinformation forstås her *som* aggregeret viden om kommunens borgere, deres behov, ydelser og udgifter hertil. Kommunerne har brug for den type information til at styre og prioritere deres indsats. Før ledelsesinformationen kan anvendes, skal den produceres.

Produktion forstås her som en proces, hvor information aggregeres og bevæger sig fra sagsniveau til ledelsesniveau. Produktionen er fortløbende. Der er således tale om en kontinuerlig produktion, hvor ledelsesinformation i form af dataudtræk kan genereres fx månedligt.

Anvendelse forstås som konkrete beslutningssituationer, hvor ledelsesinformationen indgår som aktiv del i beslutningstagningen i den kommunale ledelse.

Forskningsprojektets overordnede formål er at undersøge sammenhængen mellem digitale sagsbehandlingssystemer og ledelsesinformation. Det gøres ved at undersøge, hvilken forskel sagsbehandlingssystemet DHUV (*Digitalisering af Handicap og Udsatte Voksneområdet*) medfører for kommunernes mulighed for at producere ledelsesinformation. DHUV er et digitaliseringsprojekt iværksat af Socialministeriet og KL i samarbejde. DHUV har som eksplicit formål at producere ledelsesinformation af høj kvalitet. DHUV stod ultimo 2011 over for at skulle udbredes til landets kommuner (efter en test i 19 pilotkommuner). Det betyder, at der i 2012 har været en unik mulighed for at undersøge kommunernes produktion af ledelsesinformation *før* implementering af et digitalt sagsbehandlingssystem.

Undersøgelsen er designet som et før- og efter-studie. Det betyder, at de samme kommuner undersøges, før og efter de implementerer DHUV. Denne rapport handler udelukkende om situationen *før* implementeringen af DHUV. Kommunerne besøges næste gang *efter* implementeringen i løbet af 2013.

Konkret kortlægges i denne rapport følgende tre punkter:

1. Hvad er situationen omkring produktion og anvendelse af ledelsesinformation i dag?
2. Hvilken ledelsesinformation efterspørger kommunerne og hvorfor?
3. Hvad skyldes vanskelighederne ved at producere den efterspurgte ledelsesinformation?

Der indgår i alt 11 kommuner i undersøgelsen. Der er foretaget kvalitative interview med:

- Sagsbehandlere, der behandler sager om botilbud til midlertidige og længerevarende ophold (§§ 107 og 108) og/eller sager om personlig og praktisk hjælp (§ 83) og socialpædagogisk bistand (§ 85) (Serviceloven, LBK nr. 810 af 19/07/2012 og VEJ).
- Økonomimedarbejdere, der udarbejder statistikker og rapporter for området.
- Chefer med overordnet ansvar for området og kontakt til det politiske niveau.

I visse kommuner er der gennemført flere eller færre interview end tre. Antallet af interview afhænger af kommunens størrelse, medarbejderes specialiseringsgrad og kommunens organisering. I alt 18 sagsbehandlere, 15 økonomimedarbejdere og 14 chefer indgår i undersøgelsen. I alt er der gennemført 37 interview, hvoraf nogle er gennemført som gruppeinterview (primært interview med sagsbehandlere).

I fokus for interviewene er sager om bo- og dagtilbud eller botilbudslignende foranstaltninger (§ 83, 85, 107 og 108 i Serviceloven) og skabelse af ledelsesinformation på disse områder. Dette område har de senere år oplevet en stor udgiftsførøgelse og har udmærket sig ved meget sparsom ledelsesinformation (Dalsgaard m.fl. 2012). Vi forventer derfor, at kommunerne aktivt forholder sig til ledelsesinformation om netop dette område. For yderligere redegørelse for antal og typer af botilbud i kommuner henvises til KREVIS kortlægning af botilbudsområdet (Dalsgaard m.fl. 2012).

Kommunerne varetager følgende opgaver på handicap- og udsatte voksne-området. Myndighedsopgaver: Dvs. kommunen har ansvaret for at vurdere, hvorvidt borgere med handicap, sindslidelser eller sociale problemer har behov for hjælp ifølge servicelovens paragraffer samt visitere til den bevilligede hjælp. Det kan fx dreje sig om at tilbyde plads på et botilbud, hjælp i eget hjem eller andre foranstaltninger. Derudover kan kommunen drive egne tilbud, dvs. de kan selv være driftsherre, men kommunen kan også vælge at købe ydelser i andre kommuner eller hos private aktører.

To ændringer har været væsentlige for kommunernes sagsbehandling og derved for ledelsesinformation på handicapområdet. Dels Kommunalreformen, hvor kommunerne overtager opgaver fra amtet i 2007. Flere kommuner har efterfølgende oplevet problemer med at få overblik over opgaverne overtaget fra amtet, og hvis der var tale om en sammenlægningskommune, at få overblik over kommunens borgere og eksisterende serviceniveau. Dels ændring af retssikkerhedsloven i 2010, hvor kommuner får mulighed for at overtage handleforpligtigheden for egne borgere bosat uden for kommunen (Se LBK nr. 930 af 17/09/2012, samt Socialministeriets skrivelse nr. 9294 af 20/5 2010²). Det har betydet, at kommunerne kan vælge at overtage det administrative ansvar i form af opfølgninger, genvisitering mv., som før skete i den kommune, borgerens botilbud lå i.

1.1 Digital sagsbehandling og ledelsesinformation

Digitalisering af arbejdsprocesser og indførsel af nye teknologier anvendes i styringen af den offentlige sektor. Digitalisering præsenteres ofte som et effektiviseringsværktøj, seneste eksempel er regeringens 2020-plan, hvor øget digitalisering er anført som redskab til modernisering af den offentlige sektor (Regeringen 2012). Digitalisering ses generelt som et middel til effektivisering af arbejdsgange, og brugen af teknologi til forvaltning af socialområdet er et af fokuspunkterne i digitaliseringsstrategien: *Den digitale vej til fremtidens velfærd 2011-2015*. I strategien³ står der: *Effektive it-redskaber kvalificerer og effektiviserer sagsbehandlingen på det sociale område. Der er særligt fokus på, at redskaberne gør en forskel i sagsbehandlernes hverdag* (Regeringen 2011: 26).

Digitale systemer ses ofte som vejen til hurtigere (og bedre) ledelsesinformation, fordi de informationer, der indtastes i digitale systemer, forventes at kunne aggregeres og give

² Socialjura: <http://www.socialjura.dk/content-storage/regler/2010/skr-9294-af-205-2010/#c69393>

³ Strategien blev udviklet af Løkke Rasmussen-regeringen og siden tiltrådt af Thorning-Schmidt-regeringen

statistik viden om borgere og ydelser. Denne viden skal bruges af kommunerne til at styre og prioritere deres indsats med.

Der er tre digitaliseringssfærer i den offentlige sektor: *Borger-myndigheds-kommunikation*, *Interne administrative arbejds gange* og *Tværgående infrastruktur*.

Tabel 1.1 Sfærer for digitalisering i den offentlige sektor

Borger-myndigheds-kommunikation	Interne administrative arbejds gange	Tværgående infrastruktur
– At flytte sagsbehandlingsaktiviteter, så borgeren selv udfører processerne. – Selvbetjening på nettet i forhold til ansøgninger om ydelser, bestilling af tid m.m.	– Digitalisering af administrative processer, digitale forbindelser mellem forskellige niveauer fx mellem kommunens frontlinjemedarbejder og ledelse.	– Ønske om dataoverførsel mellem offentlige myndigheder, så borgeren kun skal indberette et sted/en gang. – Rammearkitektur.
<i>Formål:</i> at flytte arbejdsbyrden til borgeren.	<i>Formål:</i> Transcendere interne organisatoriske barrierer, gøre arbejds gange lettere, muliggøre dataudtræk.	<i>Formål:</i> Transcendere skel mellem organisationer og genbruge data.

Kilde: Høybye-Mortensen (2012) inspireret af workshoppen: *Indsatsområder for det digitale samfund*, Digitaliser Danmark, conference, Aarhus den 20. marts 2012⁴.

På socialområdet er der de senere år udviklet sagsbehandlingssystemer på de store sektormråder inden for velfærd. Det gælder områder som ældre, udsatte børn og unge og senest handicappede og udsatte voksne.

Digitalisering af produktion af ledelsesinformation og sagsbehandlingssystemer til brug i forvaltning af sociale sager (som DHUV, DUBU og Fælles sprog, se nedenfor) befinder sig i sfæren internt administrative arbejds gange.

Tabel 1.2 Eksempler på digitale sagsbehandlingssystemer på socialområdet

Sagsbehandlingssystem	Sektor	Afsender og udvikler
Fælles Sprog (1998 – nu er der udviklet en version 3, Fælles Sprog III)	Ældreområdet – visitation til hjemmehjælp	Socialministeriet og KL
Digitalisering Udsatte Børn og Unge (DUBU) (i drift fra 2012)	Børn og familieområdet – sager om familiestøtte, fjernelser af børn etc.	Socialministeriet og KL
Digitalisering af Handicap- og Udsatte Voksne-området (DHUV) (2012)	Handicap og udsatte voksne – fx sager om botilbud eller bostøtte	Social- og Integrationsministeriet og KL

For mere information om Fælles sprog og DUBU se Høybye-Mortensen (2011).

DHUV består af den faglige sagsbehandlermetode, Voksenudredningsmetoden (VUM), samt en digital understøttelse af denne.

Kommunerne er ikke lovmæssigt forpligtet til at anvende Voksenudredningsmetoden, og det fremgår endnu ikke, om metoden tiltænkes at gøres lovpligtig. Socialstyrelsen opfordrer dog alle kommuner til at anvende den. Kommunernes anvendelse af Voksenudred-

⁴ <http://documents.scribd.com.s3.amazonaws.com/docs/6jers05vsw1h4kvw.pdf?t=1332244909>

ningsmetoden kan i nogle tilfælde træde i stedet for kravet om anvendelse af den såkaldte funktionsevne metode.⁵

Parternes forventninger til, hvad DHUV vil medføre er ifølge beskrivelsen på Socialstyrelsens hjemmeside (www.socialstyrelsen.dk/dhuv):

- Bedre overblik og mere systematik i sagsbehandlingen og bestillingen/leverancen af sociale tilbud.
- En målrettet indsats på baggrund af valide og opdaterede oplysninger.
- Bedre mulighed for udtræk af ledelsesinformation og måling af effekt med henblik på bedre faglig og økonomisk styring.
- Lettere kommunikation mellem relevante interessenter, herunder borgeren, kommunens sagsbehandlere, andre sektorområder internt i kommunen (fx sundhed, beskæftigelse, uddannelse), udførerled og centrale myndigheder.
- Administrative lettelser i sagsbehandlingen.

I Danmark har udviklingen af digitale sagsbehandlingssystemer på socialområdet bestået af tre faser. For det første udvikles eller besluttet en faglig sagsbehandlingsmetode (fx Voksenudredningsmetoden (VUM⁶), Integrated Children's System (ICS) og International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF)). Dette indebærer, dels at centrale begreber bliver defineret, og dels at der udvikles en model for et standardiseret sagsforløb og vurdering af borgeren. For det andet gennemføres en afprøvningsfase, hvor frivillige kommuner (pilotkommuner) afprøver metoderne, der efterfølgende justeres. For det tredje udviklingen af en digital understøttelse af metoden. Enten i form af et fælles udbud eller ved indkøb i den enkelte kommune.

Tabel 1.3 Aktører involveret i DHUV's udviklings- og implementeringsfase

	Aktiviteter	Aktører
Fase 1	Arbejdsgangsanalyse, begrebsvedtagelse og afklaring	Deloitte Socialministeriet og Socialstyrelsen
Fase 2	Afprøvning af begreber, dokumenter osv. Evaluering af afprøvning	Pilotkommuner og Socialstyrelsen
Fase 3	Tilpasning, kravspecifikationer Uddannelse af sagsbehandlere	KOMBIT, kommuner, andre it-leverandører Socialstyrelsen VIA University College

⁵ Kravet om anvendelse af funktionsevne metoden i forhold til § 100 bortfalder for de kommuner, der i deres sagsbehandling anvender voksenudredningens sagsåbningsredskab, udredningsredskab samt redskabet til den samlede faglige vurdering af borgerens behov (Bekendtgørelse om vurdering af nedsat funktionsevne som grundlag for tildeling af handicapkompenserende ydelser, BEK nr. 39 af 20/01/2012).

⁶ I visse af de deltagende 11 kommuner anvendes VUM allerede. Den er dog ikke digitalt understøttet, men findes i form af en Word-blanket.

2 Datagrundlag og metodologi

2.1 Datagrundlag

Denne rapport bygger på interview foretaget i 11 kommuner i perioden januar 2012 til oktober 2012. Vi henvendte os til de kommuner, der i starten af 2012 på Socialstyrelsens kort over udbredelsen af DHUV stod opført som *Vil anvende Voksenudredningsmetoden* og *Vil måske anvende Voksenudredningsmetoden*.⁷

Kommunerne blev forespurgt om, hvorvidt de planlagde en digital understøttelse af VUM. Det resulterede i en liste på 13 kommuner, der planlagde en digital understøttelse af VUM. Af disse 13 kommuner sagde 11 ja til at deltage i undersøgelsen.

I hver kommune anmodede vi om interview med forskellige typer af medarbejdere. Dels sagsbehandlere, der visiterer/indstiller til botilbud, dels økonomimedarbejdere, der producerer oversigter over borgere, priser på tilbud etc. Og dels chefer/medarbejdere, der er ansvarlige for at levere information til det politiske niveau. Der blev i alt foretaget 34 interview.

Kommune	Interviewpersoner
Halsnæs	Leder for Voksen- og Handicapafdeling Økonomimedarbejder 2 sagsbehandlere
Faxe	Myndighedsleder Kvalitets- og proceskonsulent Økonomimedarbejder Sagsbehandler
Fåborg-Midtfyn	Handicap- og sundhedschef Økonomimedarbejder og souschef Sagsbehandler
Esbjerg	Centerleder Økonomiansvarlig 2 sagsbehandlere/faglige koordinators
Guldborgsund	Konsulent på handicapområdet Økonomistyrer Faglig koordinator
Struer	Socialchef Handicap- og psykiatrichef 2 sagsbehandlere/socialkonsulent
Svendborg	Centerleder Økonomikonsulent 2 sagsbehandlere
Tårnby	Handicap- og socialchef 2 økonomimedarbejdere Sagsbehandler
Aalborg	Bevillingschef Handicapchef Centerchef Myndighedschef Økonomistyrer og sekretariatsleder Økonomistyrer og økonomisk konsulent 2 sagsbehandlere
Roskilde	Voksen- og handicapchef Økonomimedarbejder på handicapområdet 2 sagsbehandlere
Holbæk	Socialchef for handicapområdet 2 økonomimedarbejdere 2 sagsbehandlere

⁷ http://www.socialstyrelsen.dk/dhuv/implementering/copy_of_udbredelse-af-dhuv

Der er forskel på kommunernes størrelse og derfor også forskel på, hvor mange medarbejdere der er ansat på området. I små kommuner kan det være den samme person, der har ansvaret for at producere oversigter og være i kontakt med det politiske niveau. I store kommuner kan der være flere forskellige økonomimedarbejdere og mange forskellige chefniveauer. Derfor er der også foretaget forskellige antal interview i kommunerne.

På baggrund af de gennemførte interview og materialer fra kommunernes hjemmesider udarbejdede vi en kommunerapport for hver kommune. Disse kan ses i bilag A. Kommunerne fik alle mulighed for at verificere de faktuelle oplysninger heri.

Indholdet i interviewene er beskrevet i nedenstående oversigt. De fulde interviewguides kan ses i bilag B.

Interviewperson	Temaer diskuteret i interviewene
Sagsbehandlere med direkte klientkontakt	– Hvilke it-systemer bruges og hvordan? – Hvordan organiserer de deres sagsstamme? – Hvilke informationer registreres i individuelle sager? – Hvilken (ledelses) information efterspørger deres ledere?
Økonomimedarbejdere med ansvar for afregning og udarbejdelse af oversigter og økonomirapporter	– Hvilke it-systemer bruges og hvordan? – Hvilke typer statistikker og rapporter kan de generere (fx udgifter, aktiviteter)? – Budgetter og budgetopfølgninger – Hvordan betragter økonomimedarbejderen datakvaliteten? – Hvilken (ledelses) information efterspørger ledere og politikere?
Chefer og/eller ledere med budgetansvar og ansvar for kontakt til det politiske niveau i kommunen	– Hvordan og hvilken information om forbrug, aktiviteter og kvaliteten af services er tilgængelige? – Hvad bruges informationen til? – Hvilken information efterspørger kommunalpolitikere? – Hvilken information kunne chefen godt tænke sig at have og hvorfor?

Udvalgte kommuner

De deltagende kommuner er udvalgt, fordi de har taget beslutningen om at implementere DHUV, men endnu ikke har gjort det. Dette er væsentligt for at kunne lave et før- og efterstudie. For at få en fornemmelse af, om de deltagende 11 kommuner adskiller sig væsentligt fra landets øvrige kommuner sammenlignes i tabellen nedenfor gennemsnittet fra de undersøgte kommuner med landsgennemsnittet på fire forskellige parametre. Dette gøres ud fra KREVI's rapport om undersøgelse af botilbudsområdet. Da en enkelt af de deltagende kommuner ikke indgår i KREVI's undersøgelse, er denne ikke med i sammenligningen. I tabel 2.1 præsenteres gennemsnittet for de deltagende kommuner i undersøgelsen og gennemsnittet for samtlige kommuner i KREVI's undersøgelse (se Dalsgaard m.fl. 2012).

Tabel 2.1 Gennemsnit for de 11 kommuner og gennemsnitskommunen i KREVI's undersøgelse

Kommune	Antal helårsbeboere i botilbud pr. 10.000 18-64-årige (2010)	Købsandel (2010)	Antal døgnpladser i botilbud pr. 10.000 18-64-årige (2011)	Salgsandel (2010)
Gennemsnit for de 11 (10) kommuner	64,0	64%	47,9	45%
Gennemsnitskommunen (n=89/98)	70,4	64%	48,4	44%

Kilde: KREVI's spørgeskema til kommunerne og rundringning til botilbud, 2011

Yderligere information om undersøgelsen og dataindsamlingen kan findes i "Metodisk appendiks – botilbudsområdet" (KREVI, 2012) og "Spørgeskema om botilbud og støtte mv. til voksne handicappede og sindslidende" (KREVI, 2011). Dokumenterne kan findes på www.krevi.dk.

DEFINITIONER

Botilbud	Botilbud til voksne handicappede og sindslidende efter Servicelovens §§ 107-108 og botilbudslignende boformer efter Almenboliglovens § 105, hvortil er knyttet støtte efter Servicelovens § 85. Botilbud, der alene er målrettet misbrugere eller socialt udsatte, er ikke medregnet.
Antal borgere i botilbud pr. 10.000 18-64-årige (2010)	Kommunens egne borgere med handicap og sindslidelse (som kommunen betaler for), der bor i kommunens egne og andre driftsherrers botilbud (helårsbeboere, 18+ år).
Købsandel (2010)	Andel af kommunens egne voksne handicappede og sindslidende borgere, der bor i botilbud drevet af andre driftsherrer, herunder andre kommuner, regionerne eller private aktører.
Antal døgnpladser i botilbud pr. 10.000 18-64-årige (2011)	Antal døgnpladser i botilbud til voksne handicappede og sindslidende, som kommunen selv driver eller i selvejende botilbud, som kommunen har driftsoverenskomst med.
Salgsandel (2010)	Andel døgnpladser i botilbud, som kommunen driver eller har driftsoverenskomst med, som sælges til andre kommuner (dvs. andel pladser beboet af andre kommuners borgere).

Det ses af tabel 2.1, hvordan der i alle fire kategorier er en nogenlunde lighed mellem landsgennemsnittet og gennemsnittet for de 11 kommuner. Den største afvigelse ses i 'Antal af helårsbeboere i botilbud pr. 10.000 18-64-årige', hvor gennemsnittet i de 11 kommuner er 64, og gennemsnittet på landsplan ligger på 70,4. Det kunne derfor tyde på, at de 11 kommuner i undersøgelsen har færre handicappede i botilbud pr. indbygger end landsgennemsnittet. Ud over denne afvigelse, er alle gennemsnit i de 11 kommuner stort set sammenfaldende med landsgennemsnittet.

2.2 Metodologi

Måden produktion og anvendelse af ledelsesinformation belyses på, er vha. interview i 11 kommuner på tre forskellige niveauer i organisationen.

At der er valgt at interviewe i 11 forskellige kommuner skyldes et ønske om at have en spredning over organisationer (for ikke at lave et casestudie af 'botilbudssagsbehandling i Midtkøbing Kommune'). På den måde bliver produktion og anvendelse af ledelsesinformation tegnet af flere organisationers (dvs. kommuner) praksis frem for kun af en.

Spredningen på organisationer antages her at give en fornemmelse af, hvor stort et fortolkningsrum der er i opgavevaretagelsen, baseret på den variation i anvendelsen der findes. Organisationerne er altså observationspunkter. Her trækkes på Glaser & Strauss' argumenter om, at det er vigtigt at studere flere grupper med forskellige karakteristika for at få genereret nok viden til, at ens undersøgelseskategorier er mættede (Glaser & Strauss 1967). I det her tilfælde er undersøgelseskategorierne *Produktion af ledelsesinformation* og *Anvendelse af ledelsesinformation*.

Hvorfor netop 37 interview i 11 kommuner? Ens indsamling af empiri (yderligere observationer, interview, cases e.l.) skal stoppe, når de kategorier eller begreber, man søger at udvikle teori omkring er mættede (hvad der kaldes theoretical saturation). Mættet vil i dette tilfælde sige, når der ikke længere opnås ny viden om det undersøgte, og når pointer eller kategorier gentages (Glaser & Strauss 1967). I dette tilfælde betyder det, at det ikke er nødvendigt med yderligere interview, når der ikke kommer nye svar på interviewspørgsmålene. Det lyder som et enkelt princip, men at afgøre, hvornår der ikke længere kommer ny viden, er vanskeligt i selve interviewfasen, idet det først er efter analysen, at det bliver tydeligt, om der er ny viden. Undervejs i selve interviewprocessen fik vi dog fornemmelsen af at have hørt det før, hvilket understøtter, at besøg i 11 kommuner var nok, og at der ikke ville opnås yderligere viden ved at inddrage en 12. kommune, medmindre vi ændrede fokus for undersøgelsen og tilføjede nye temaer i interviewene. Vi kunne måske have stoppet ved de 10 kommuner, men da projektet består af to dele, og der er risiko for, at en kommune af den ene eller anden grund ikke kan deltage i del to, fandt vi det fornuftigt at have en ekstra kommune med.

Interviewene blev efterfølgende transskriberet og kodet i softwareprogrammet Nvivo. Kodetræet kan ses i bilag C.

Det talte sprog er væsensforskelligt fra det skrevne og en direkte transskription får ofte talesproget til at se usammenhængende ud og blive uforståeligt, fordi intonation, fagter og mimik ikke kommer med på papiret. Vi har derfor, hvis det var nødvendigt for læsevenlighedens skyld redigeret i de citater, der gengives i analysen. Redigeringen er gjort med den intention at fastholde meningen og øge læsevenligheden. Som hovedregel er fjernede ord erstattet med en kantet parentes [...]. Gentagelser og fyldord (fx 'hvad er det nu, det hedder', 'som man siger', 'du ved' e.l.) er fjernet, og ordstillingen er ændret, hvis den sagte ordstilling var meningsforstyrrende. Visse steder, hvor der var behov for at uddybe det sagte, er de manglende ord ligeledes indsat i kantet parentes i citatet.

3 Begreber og tidligere undersøgelser

3.1 Hvad betyder digitalisering?

Ovenfor er beskrevet eksempler på digitale sagsbehandlingssystemer, som anvendes i Danmark, og det er fastslået, at digitalisering bruges som effektiviseringsstrategi. Men hvad dækker begrebet "digitalisering" over? Den tekniske definition er noget med nogle nuller og etabler og refererer som sådan til en måde at lagre information på. I Den Danske Ordbog er digitalisering defineret således: *Digitalisering: udbredelse af elektroniske medier og computerbaserede forretningsgange* (Litteraturselskab 2012), hvilket er en meget bred definition.

En dansk gennemsnitskommune vil til forvaltningen af velfærdsområder benytte sig af mange forskellige digitale systemer. På sektorområder som fx ældre- eller handicapområdet vil der kunne være 4-5 systemer i spil. For det første et fagsystem, hvor sagsbehandlere, der visiterer til ydelser, skriver vurderinger af borgerens behov. For det andet et journalsystem, hvor CPR-nummer og bevilligede ydelser på §-niveau tastes. Derudover findes typisk et afregningssystem, hvor oplysninger om, hvad der betales for hvilke ydelser, og til hvem, er registreret. Udførersiden, altså dem der leverer velfærdsydelserne, bruger måske et andet system til at beskrive borgeren, handleplaner og delmål. Derudover kan der findes systemer, hvor forhold der skal indberettes til en anden instans registreres. Det kan være forhold som magtanvendelse, eller særligt dyre enkeltsager, som der er statslig refusion på.

Så hvis *digitalisering* dækker over brug af digitale teknologier, jamen så er de kommunale forvaltninger allerede digitale. Når begrebet bruges i forbindelse med fremtidens velfærd, synes der dog at ligge betydeligt mere i det. Fænomener lige fra selvbetjening på internettet til velfærdsteknologier som robotstøvsugere og spiseroboter diskuteres under overskriften *digitalisering*.

Teoretisk er der en del uklarhed omkring begrebet digitalisering. For det første er der megen varians i sprogbrugen, dels anvendes begreber som 'it', 'teknologi', 'digitalisering', 'elektroniske systemer' og på engelsk bruges begreberne 'computerization', 'digitization' og 'technology' og 'ICT' (Information and Communication Technology) m.fl. Det kan derfor være vanskeligt at afgøre, hvorvidt forskellige videnskabelige artikler og bøger faktisk behandler det samme emne, og om det er på samme analytiske niveau eller ej. Der er ligeledes forskel på, om begrebet digitalisering bruges til at beskrive en proces, hvor noget bliver gjort digitalt, eller det er implementering og brug af digitale teknologier, der er i fokus.

Hvis man gerne vil sige noget om digitalisering i den offentlige sektor, er det derfor relevant med tydelighed og konkretisering omkring, hvilket fænomen der undersøges. Kort og godt: *hvad* og *hvordan* der digitaliseres. Dette forskningsprojekt undersøger, hvordan ledelsesinformation digitaliseres.

3.2 Tidligere undersøgelser af digitale sagsbehandlingssystemer og ledelsesinformation

Digitaliseringens betydning for ledelsesinformation

Ledelsesinformation kan betragtes som et instrument i en styringsrelation, hvor digitale sagsbehandlingssystemer kan indgå i produktionen af ledelsesinformation bl.a. om perfor-

mance ved at muliggøre transport af information fra et niveau i organisationen til et andet (Moynihan 2008, Power 1997). Digitale systemer kan endvidere udgøre en kontrolstruktur, idet digitaliseringen potentielt kan give fx ledere direkte adgang til journaler og anden dokumentation (Dearman 2005, 30:47-65). Digitalisering er på den vis med til at imødekomme kravet om mere dokumentation og kontrol, der findes i mange forvaltningssammenhænge. Dette sker bl.a. som processtyring i form af krav til udfyldelse af skemaer og blanketter (Høybye-Mortensen 2011). Samtidigt peges der på, at dette kontroloverskud, som digitalisering medfører, kun kan tænkes at vokse i omfang, da al forenkling vil medføre datareduktion og derfor vil blive betragtet som tab af kontrol (jf. oplæg af Pedersen & Elkjær 2012⁸).

Antagelsen om, at indsamling af ledelsesinformation skaber den med systemet intendede transparens i organisationer, problematiseres dog fra flere sider, bl.a. fordi opgaverne i den offentlige sektor er komplekse (Moynihan m.fl. 2011, Bruijn 2002), og løsningen af dem er politiske, hvorfor borgeres sociale problemer ikke kan beskrives objektivt (fx Jamrozik & Nocella 1998, Hall & Slembrouck 2009). Der er altså forhold ved den opgave, som offentlige organisationer løser, der gør, at det ikke er muligt at opfinde og anvende teknologi "rigtigt" og dermed være sikker på at få en objektiv beskrivelse frem. Et givent digitalt system vil som andre styringsværktøjer altid være udtryk for, at nogle informationer prioriteres over andre eller gør visse ting synlige og andre usynlige (Andersen & Thygesen 2007, Star 1999).

Digitale systemer og medarbejderne

Det akademiske felt er splittet i forhold til, hvor stor betydning digital teknologi antages at have for aktørers adfærd. På den ene side har vi en teknologideterministisk antagelse, hvor digitale systemer antages kraftigt at begrænse medarbejderes beslutningsmæssige råderum og standardisere deres arbejdsgange (Bovens & Zouridis 2002, Dearman 2005, Holt m.fl. 2009). På den anden side er der studier, der peger på, at digitale systemer langt fra determinerer adfærd, men tværtimod kan anvendes på vidt forskellige måder, og at det snarere er aktørers adfærd, der er konstituerende for teknologien og ikke omvendt (Orlikowski 2000, Lips, Taylor & Organ 2009, Grint & Woolgar 1997, Jorna & Wagenaar 2007).

Digitalisering af sagsbehandlingssystemer har givet visse forskere i den teknologideterministiske afdeling anledning til at ændre Michaels Lipsky's paradigmatisk begreb 'street-level bureaucracy' til 'screen-level bureaucracy' (Marston 2006, 9:83-103) eller 'system-level bureaucracies' (Bovens & Zouridis 2002, 62:174-184). I disse udtryk ligger en antagelse om, at udformningen af det digitale sagsbehandlingssystem får stor indflydelse på afgørelser, da systemerne afgør, hvilken information, der er plads til, mulige kategorier og i visse tilfælde foretager en afvejning af klientforhold, der er skjult for både sagsbehandler og klienter. Bovens og Zouridis mener, der er grund til at antage, at det skønsmæssige råderum hos den enkelte frontlinjemedarbejder bliver begrænset i takt med øget digitalisering, idet konditionsbaseret lovgivning (dvs. hvis/så-lovgivning) er betydelig lettere at omforme til digitale systemer end målorienteret lovgivning, og idet konditionsbaseret lovgivning begrænser behovet og muligheden for en skønsmæssig vurdering (Bovens & Zouridis 2002: 181). I Danmark taler man i digitaliseringsstrategien om *digitaliseringsklar*

⁸ Oplæg af Mogens Kühn Pedersen og Jens Kristian Elkjær den 12.12.2012 ved Produktivitetskommissionens konference.

lovgivning, men det er endnu for tidligt at sige, om der dermed menes konditionsbaseret lovgivning eller noget helt andet.

Et studie af digitalisering i jobcentre (Holt m.fl. 2009) peger på, at den standardisering af sagsgange, der er nødvendig at bygge et digitalt system op over, ikke nødvendigvis passer godt med komplekse og forskelligartede sociale sager.

It er benyttet til at effektivisere enkeltlovgivning og enkeltområder i sagsbehandlingen, men helheden fortoner sig. I de fleste sager skal der fx bruges flere forskellige lovgivninger[...] Man kan måske standardisere og effektivisere en gennemsnitssag, men den findes sjældent. Mange sager passer ikke ind i gennemsnitsskabelonen.

(Holt m.fl. 2009: 124)

Andre studier af digitale sagsbehandlingssystemer på henholdsvis børn og unge- og beskæftigelsesområdet peger på, at indførsel af digitale sagsbehandlingssystemer påvirker kvaliteten af det sociale arbejde indirekte ved at disponere over sagsbehandlerens tid (Gillingham 2009). Dearman konkluderer, at dokumentation i systemerne er uensartet, og at stort arbejdspress vil mindske omfanget af dokumentation (Dearman 2005, 30:47-65). Konkrete studier peger på diskrepans mellem sagsbehandleres praksis – altså det de gør i interaktionen med borgeren og i sagsbehandlingen – og det der registreres i digitale systemer (Dearman 2005, Gillingham 2009, Shaw m.fl. 2009).

Implementering af digitale systemer

Mange har diskuteret, hvorvidt det betyder noget, at styringsinstrumenter er digitale. Synspunkterne spænder over dikotomien 'Ja, det betyder noget særligt, at det er digitalt' til 'Nej, regler er regler ligegyldig indpakning'.

Når teknologi implementeres i organisationer kalder man det til tider 'oversættelse' eller 'modtagelse'. Både 'modtagelse' og 'oversættelse' dækker kort og godt over, at praksis vil variere, fordi et stykke teknologi kan anvendes på mange forskellige måder. Det bliver altså 'oversat' eller 'modtaget' til og i en daglig praksis. Den amerikanske forsker Orlikowski argumenter i sit studie fra 2000 for, at digitale systemer først bliver interessante som strukturerende princip, når systemet faktisk bruges. For som hun udtrykker det: *Teknologi alene gør ingen forskel, det afgørende er brugen af den*. Derfor skelner hun mellem to aspekter ved en teknologi: a) teknologien som artefakt og b) brugen af teknologien. Hvad angår medarbejderes brug af teknologien, kommer Orlikowski frem til, at der eksisterer tre forskellige måder at bruge ny teknologi på: 1) Inerti: det vil sige medarbejdere, der bruger teknologien til at fortsætte med deres arbejde som hidtil. De bruger systemet så lidt som muligt. 2) Applikation: det vil sige medarbejdere, der tilpasser sig systemet. Det vil sige, at de i interaktionen med systemer ændrer deres måde at arbejde på, så det matcher systemet. 3) Forandring: det vil sige medarbejdere, der i interaktionen ændrer deres måde at arbejde på radikalt, samtidig med at de ændrer og stiller krav til systemet. Dette og ovenstående fund angiver, at digitale systemer kan bruges – og bliver brugt – på forskellig måde. Derfor er praksisvinklen på teknologi vigtig.

Opsamling

Digitale systemer sætter, som andre skemaer og regler, rammer for, hvilken information, der registreres – og måske også derved, hvilke problemstillinger og løsninger, der er fokus på i forvaltningen. Digitale systemer er på den vis et styringsværktøj på linje med andre.

Men digitale systemer møder implementeringsudfordringer lige så vel som andre politikker og teknologier gør, og digitale systemer oversættes af de medarbejdere, der skal bruge det og i den organisation, hvor den bruges. Det betyder, at det er nødvendigt at kigge nærmere på, hvordan digitale systemer bruges til at producere ledelsesinformation, da det ikke er nok at kigge på en formel beskrivelse af et system og dets tekniske muligheder. Tidligere studier peger på, at medarbejdere kan anvende digitale systemer forskelligt, og at deres registreringspraksis varierer, dvs. der er ligeledes grund til at kigge nærmere på pålideligheden af data genereret via digitale systemer.

Vi ved endvidere, at digitale systemer ofte indgår som led i et kontrolsystem – og selve produktionen af ledelsesinformation kan siges at udgøre en kontrol af performance i organisationen. Tekniske barrierer og manglende integration af systemer kan imidlertid medføre en høj samlet mængde af digitale systemer, der skal registreres i, hvilket ud over at medføre en høj arbejdsbelastning også kan tænkes at medføre manglende registrering i alle systemer og derved upålidelig data.

I analyserne af de 11 kommuners produktion og anvendelse af ledelsesinformation kigger vi derfor nærmere på, *hvordan* den produceres, *pålideligheden* af den, samt hvad der kan forklare eventuel mangelfuld ledelsesinformation.

4 Analyser

Fokus i dette kapitel er de 11 kommuner, der er foretaget interview i. Analyserne handler om de 11 kommuners produktion og anvendelse af ledelsesinformation på handicapområdet før implementeringen af DHUV. Før kortlægningen af situationen inden DHUV er det imidlertid vigtigt at være opmærksom på, på hvilke områder og måder forandringer kan tænkes at vise sig, så kortlægningen kan udgøre et relevant sammenligningsgrundlag for situationen efter DHUV. Derfor vendes blikket indledningsvist mod DHUV og den måde, hvorpå DHUV tænkes at forandre kommunernes mulighed for at producere ledelsesinformation.

Som tidligere nævnt er der flere forskellige målsætninger med DHUV og en af dem er *Bedre mulighed for udtræk af ledelsesinformation og måling af effekt med henblik på bedre faglig og økonomisk styring*. Der ligger altså fra udviklernes (Socialministeriet og Socialstyrelsen) side en forestilling om, at DHUV påvirker situationen i kommunerne og derved kan forandre muligheden for at producere ledelsesinformation. Sådanne forestillinger om, hvordan interventioner (også kaldet programmer) påvirker bestemte situationer, kaldes programteori.

I deres mest udviklede form, indeholder programteorier tre elementer:

- *Situationsteori: Forestillinger om, hvilke kæder af årsag og virkning der skaber og fastholder den nuværende situation.*
- *Virkningsteori: Forestillinger om, hvilke kæder af årsag og virkning, samt serier af handlinger påvirket af interventionen/programmet, der kan ændre den givne situation til en anden ny situation eller beskytte den nuværende situation imod forandring.*
- *Normativ teori: Begrundelser for, at den ændrede eller fastholdte situation er bedre end den situation, der ville være opstået, hvis man ikke havde intervenseret eller havde intervenseret på en anden måde.*

(Hansen & Vedung 2005: 32)

Den programteoretiske tilgang har altså blik for, hvilken type af intervention (her DHUV) der vælges og konteksten herfor, idet den fokuserer på, *hvorfor* der ønskes en intervention, og *hvordan* indgrebet påtænkes at have effekt.

En hurtig beskrivelse af programteorien bag DHUV kan lyde sådan her: Den nuværende situation i kommunale handicapforvaltninger er, at der ikke er nogen systematik i (dokumentationen af) sagsbehandlingen og indsamlingen af viden, og der mangler overblik over aktiviteter og kvaliteten af disse (situationsteori)⁹. Dette er utilfredsstillende, da det umuliggør planlægning og faglig og økonomisk styring af området (normativ teori). DHUV vil ændre på dette. For det første ved at tilføre området en standardiseret måde at sagsbehandle på (via Voksenudredningsmetoden og de tilhørende blanketter), hvilket tænkes at medføre en ensartet indsamling og registrering af oplysninger om borgeren og en ensartet kategorisering af borgerne. For det andet ved at levere tekniske muligheder for at aggregere data fra enkeltsager og følge sager over tid (via it-understøttelsen), hvilket vil give

⁹ Jf. oplæg fra Socialstyrelsens metodekonsulent i Socialstyrelsen den 25. august 2011 og på konferencen Socialrådgiverdage den 29. september 2011 (Workshop D9 Understøttelse af sagsbehandling for udsatte voksne og borgere med handicap).

kommunerne den ledelsesinformation, de har brug for, for fagligt og økonomisk at kunne styre området (virkningsteori)¹⁰.

Kortlægningen af situationen inden implementeringen af DHUV koncentrerer sig derfor om følgende tre punkter:

1. Hvad er situationen i dag? (Situationsteorien).
2. Hvad efterspørger kommunerne og hvorfor? (Normativ teori).
3. Hvad skyldes vanskelighederne ved at producere det efterspurgt? (Virkningsteori).

Kapitlet er struktureret på følgende måde:

Først kommer en beskrivelse af, hvilken ledelsesinformation de 11 kommuner har, hvordan de producerer den, pålideligheden af den, samt hvordan den anvendes (afsnit 4.1).

Dernæst vendes blikket mod den ledelsesinformation, som kommunerne efterspørger, men som de ikke har i dag, samt begrundelserne for, hvorfor netop den information er vigtig og nødvendig (afsnit 4.2).

Tredje del af analysen fokuserer på forklaringer på, hvorfor kommunerne ikke i dag producerer den ledelsesinformation de selv efterspørger. Her zoomes ind på tre faktorer: 1) faktorer ved opgaven (vurdering og tilbud til mennesker med handicap), 2) faktorer i organiseringen af området (BUM, visitationsudvalg) og 3) tekniske faktorer (it-systemer) (afsnit 4.3).

4.1 Produktion og anvendelse af ledelsesinformation i dag

4.1.1 Hvilken ledelsesinformation har de 11 kommuner i dag?

I dette afsnit beskrives, hvilken type ledelsesinformation kommunerne har i dag – det vil sige før implementeringen af DHUV.

Ledelsesinformation om kommunens borgere

De 11 kommuner har i dag varierende mængder af ledelsesinformation om borgere i botilbud i handicapsektoren. Disse variationer har dog en lovpligtig minimumsgrænse, som fastsættes af kravene til rapportering ifølge den autoriserede kontoplan.¹¹ Det betyder, at alle kommuner rapporterer, hvor mange borgere de samlet har i botilbud. I den autoriserede kontoplan skal der endvidere differentieres mellem tre forskellige borgergrupperinger, som er henholdsvis: sindslidende, fysisk funktionsnedsættelse og psykisk funktionsnedsættelse. Derudover er der krav til information om, hvor mange penge der i den enkelte kommune bliver brugt på hver af de tre borgerkategorier. Det er desuden i langt de fleste

¹⁰ Jf. beskrivelserne af formålet med DHUV på Socialstyrelsens hjemmeside.

http://www.socialstyrelsen.dk/dhuv/Om_DHUV og beskrivelserne i Metodehåndbogen (Deloitte 2011).

¹¹ Den autoriserede kontoplan er Indenrigsministeriet fastsatte konti, hvorpå kommunerne må kontere deres udgifter. Den er lovfæstet ifølge *Bekendtgørelse om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision mv.* (BEK nr. 797 af 03/07/2012). Kontoplanen indeholder ni hovedkonti. Handicapområdet hører under hovedkonto 5. Den samlede kontoplan kan ses på Indenrigsministeriets hjemmeside <http://budregn.oim.dk/budget-og-regnskabssystem-for-regioner/3-den-autoriserede-kontoplan.aspx>

kommuner muligt at se lister over bevillinger listet med CPR-nummer, og hvilken paragraf det er bevilget under.

Ud over ovenstående ledelsesinformationsniveau, er der stor spredning på, hvilke andre informationer kommunerne har. Nogle kommuner har selvopfundne diagnoseregistreringssystemer, forholder sig til udviklingen af klagesager eller har kontakt til andre aktører om mulige fremtidige borgere. Det foregår fx ved, at kommunen i udarbejdelsen af budgetter, samarbejder med Børne- og Ungeafdelingen, som informerer dem om, hvilke borgere de i fremtiden kan forvente at overtage ansvaret for. Andre kommuner har udelukkende overblik over de i kontoplanen påkrævede inddelinger.

Meget få kommuner kan lave aggregerede udtræk om borgernes tyngde eller funktionsniveau, selvom flere kommuner er gået over til at udrede borgerne efter de standardiserede kategorier i Voksenudredningsmetoden. Information omkring borgernes funktionsniveau foreligger, men kan på grund af den endnu manglende digitale understøttelse, ikke automatisk aggregeres.

Ledelsesinformation om økonomiske forhold

Grundet tidligere overskridelse af budgetter har der i kommunerne været meget fokus på budgetoverholdelse og økonomistyring. Det har resulteret i krav til ledelsesinformation, som er fokuseret på økonomiske aspekter.

Det betyder endvidere, at mange kommuner har information om belægningsprocenten på kommunens behandlingssteder. Relevansen af denne type information afhænger dog af, hvilken takstmodel kommunen har. Nogle kommuner arbejder således med selvstændige budgetter for udfører.

I nogle kommuner ses en tendens til, at der er mindre information om pris og antal timer på borgere i kommunens egne tilbud end på borgere i private tilbud. Dette begrundes flere steder med, at man ikke arbejder med intern borgerfakturering, men blot med en samlet betaling for behandlingsstedet. Det kan medføre, at viden om en borger i et botilbud reduceres til viden om gennemsnitspris på alle borgere på det specifikke behandlingssted.

Modsat har der tidligere været mindre kvalitativ information om borgere i private tilbud eller i andre kommuners specialiserede tilbud. Flere kommuner beskriver dog, hvordan det med hjemtagning af handleforpligtigelsen er blevet muligt at genbesøge borgerne og dermed få mere information om borgernes behov og funktion. Flere kommuner har i den sammenhæng nedsat en taskforce, som rejser rundt i landet og indsamler information om borgere i botilbud uden for kommunen.

Hvordan fordeler kommunerne sig?

For at differentiere mellem de forskellige kommuner, i forhold til hvilken ledelsesinformation de kan producere, opdeler vi nedenfor kommunerne i to grupper på baggrund af deres mulighed for at lave ledelsesinformation vurderet på ni forskellige parametre.

Ledelsesinformation er her både mulighed for automatiserede udtræk af data fx gennem økonomisystemer som BDO, men også mulighed for gentagne udtræk af data fra Excel-ark. De ni parametre spænder fra de lovpligtige krav fra den autoriserede kontoplan til kvalitative parametre som funktionsniveau. Disse parametre er udvalgt, da de hyppigst nævnes i interviewmaterialet, og da der desuden på disse parametre er en spredning, så ikke alle kommuner kan lave udtræk på alle parametre.

De ni parametre er listet nedenfor:

1. Har kommunerne mulighed for at opdele budgettet som påkrævet i den autoriserede kontoplan? Det vil sige en opdeling i forhold til, om den primære problemstilling er sindslidelse, fysisk funktionsnedsættelse og psykisk funktionsnedsættelse.
2. Kan kommunen trække en liste med alle borgere, og hvilken paragraf disse er tilknyttet?
3. Kan der laves aggregerede dataudtræk på alle borgere i systemet med aktive sager på tværs af de forskellige sagsbehandlere?
4. Kan kommunen lave udtræk på den samlede udgift på en bestemt paragraf fra serviceloven?
5. Kan kommunen lave udtræk på den specifikke pris på en borgers tilbud og ikke kun gennemsnitsprisen for borgere i et bestemt tilbud.
6. Har kommunerne ledelsesinformation omkring, hvilke borgere der snart bliver 18 og dermed overgår fra Børne- og Ungeafdelingen til Voksenhandicapsektoren?
7. Kan kommunen lave udtræk omkring det samlede ydelsesbillede på borgeren? Det vil sige den samlede offentlige støtte på tværs af de forskellige sektorer i kommunen.
8. Er det muligt for kommunen at lave aggregerede udtræk på borgernes diagnose(r) eller problemtyper?
9. Kan kommunen lave aggregerede udtræk om borgernes funktionsniveau?

På baggrund af de ni parametre er de 11 deltagende kommuner inddelt i to forskellige grupper. Den ene gruppe består af de kommuner, der kan lave udtræk på seks eller flere af parametrene. Den anden gruppe er de kommuner, som har mulighed for at lave udtræk på fem eller færre parametre. De 11 kommuner, hvori der er foretaget interview, fordeler sig således, at seks kommuner har mulighed for at lave udtræk på seks eller flere af parametrene, og dermed har fem af kommunerne mulighed for at lave udtræk på fem eller færre parametre. Der er dermed to forskellige grupper af kommuner, hvor den ene har forholdsvis få muligheder for udtræk ud over de basale eller lovpligtige udtræk (kommuner med basal ledelsesinformation), og den anden kommunegruppe har flere muligheder for at lave udtræk af ledelsesinformation (kommuner med udvidet ledelsesinformation).

Nedenfor ses, hvor mange kommuner ud af de 11 adspurgte der på interviewtidspunktet var i stand til at lave udtræk på de ni parametre:

Parameter	Antal kommuner, der har mulighed for at lave udtræk
1: Borgerdifferentiering jf. autoriseret kontoplan	11
2: Paragraf, som borger bevilges	11
3: CPR på aktive borgere	11
4: Samlet udgift på paragraf	9
5: Specifik pris på borger i handicapafdelingen	10
6: Demografiskema (viden om fremtidige borgere)	6
7: Samlet ydelsesbillede på borgeren	1
8: Diagnose	1
9: Funktionsniveau	0

Oversigten viser, hvordan der er flere parametre, som alle kommuner kan lave udtræk på, men modsat også, at der er en enkelt, som ingen af kommunerne kan lave aggregerede udtræk på. Det ses, at alle kommuner er i stand til at lave udtræk på de tre første parametre, som er de lovpligtige eller basale udtræk omkring borgerne. Alle kommuner har overblik over, hvilke aktive borgere kommunen samlet har, hvilken paragraf disse er bevilget efter og kan opdele deres udgifter efter den tredelte borgerdifferentiering, der kræves på den autoriserede kontoplan. De fleste adspurgte kommuner er i stand til at måle deres samlede udgifter i handicapafdelingen på den enkelte paragraf fra serviceloven og er ligeledes i stand til at fastsætte en specifik pris på den enkelte borger. Det er kun cirka halvdelen af kommunerne der har informationer om, hvilke borgere der snart overgår fra Børne- og Ungeafdelingen og dermed bliver en udgift for voksenhandicap. Kun en enkelt kommune ud af de 11 er i stand til at lave udtræk på tværsektorielle udgifter på borgerne, og ligeledes er der kun en enkelt kommune, der kan lave aggregerede udtræk omkring borgernes diagnoser. Ingen af de interviewede kommuner er på interviewtidspunktet i stand til at lave aggregerede udtræk på borgernes funktionsniveau. I ovenstående oversigt ses derfor, hvordan de fleste kommuner er i stand til at lave nogle udtræk, men at der er stor variation i, hvilke udtræk de har mulighed for at lave ud over de basale.

For en beskrivelse af de enkelte kommuner se kommunebeskrivelserne i bilag A.

4.1.2 Hvordan producerer kommunerne ledelsesinformation?

Kommunerne har altså forskellige mængder og typer af ledelsesinformation i dag. Men hvordan produceres den? Hvilke redskaber tages konkret i brug? Og hvilke medarbejdere er involveret? Det bliver behandlet nærmere i dette afsnit.

Sagsbehandlingernes rolle i produktionen af ledelsesinformation

Ledelsesinformationen produceres i et samspil mellem sagsbehandlere og økonomimedarbejdere.

Sagsbehandlingernes primære rolle i produktionen af ledelsesinformation består i at registrere og videregive oplysninger om kommunens borgere. Hertil benyttes forskellige it-systemer, såsom journallagringssystemet KMD og dokumenthåndteringssystemet Acadre.

Sagsbehandlerne producerer i løbet af en arbejdsdag diverse informationer om borgeren. Dette sker dels i forbindelse med udredningen af borgeren, hvor borgerens situation og behov for hjælp afklares, dels i forbindelse med indstillingen af sagen, hvor sagen opsummeres og fremlægges for visitationsudvalget, og dels i forbindelse med bestillingen af opgaven hos udfører samt efterfølgende opfølgninger hos tilbuddet.

Det er dog ikke al den producerede information, som registreres på måder, der gør informationen anvendelig i ledelsesinformationsøjemed. Der lages således en række informationer om borgeren i sagsbehandlingernes it-systemer, der ikke bliver anvendt til ledelsesinformation. Det gælder blandt andet udredning af og opfølgning på borgeren og dennes tilbud. Mens udredningen som oftest gemmes som ét samlet dokument i Acadre, skrives opfølgningerne ind som et notat i journalsystemet KMD. Der registreres dog ikke ud fra fastsatte kategorier, hvilket gør såvel manuelle som digitale udtræk så godt som umulige.

En mængde information *bliver* dog anvendt til ledelsesinformation. Det gælder dels den information, der registreres i forbindelse med bestillingen af tilbuddet. Her orienteres økonomimedarbejderne om tilbuddet, efter hvilken paragraf tilbuddet er bevilget, tilbuddets

pris, hvor mange timer borgeren er visiteret til samt borgers CPR-nummer. Disse data samles efterfølgende af en økonomimedarbejder på baggrund af, hvilke der kan foretages diverse udtræk.

Dels gælder det informationer registreret i forbindelse med indstilling til visitationsudvalget. Her opsummeres sagen, og der noteres diverse informationer om borgeren, eksempelvis diagnose. Informationerne samles efterfølgende i et større skema. Dette praktiseres dog kun i enkelte kommuner.

Foruden de daglige registreringer mødes sagsbehandlerne også med specifikke ønsker til ledelsesinformation fra ledelsesmæssig side. Typen af data, som efterspørges, kan variere. Efterspørgslen kan dels rette sig mod foranstaltninger, eksempelvis antal borgere på forsorgshjem, krisehjem eller ungdomsuddannelser, herunder også antal borgere som kan overflyttes til andre institutioner. Efterspørgslen kan også rette sig mod borgerens problemstilling, eksempelvis antal voldsramte borgere eller antal borgere med en bestemt sindslidelse eller et bestemt handicap. Endelig kan den rette sig mod omkostninger, eksempelvis antallet af sager over et vist beløb.

For at efterkomme sådanne efterspørgsler er sagsbehandlerne som oftest nødt til manuelt at gennemgå sagerne og notere de ønskede oplysninger manuelt. Dette beskrives ofte som en lang og besværlig proces, særligt i de tilfælde, hvor sagsbehandlerne mangler overblik over egne sager. At processen netop er besværlig lægger også til tider en dæmper på efterspørgslen, da ledelsen er opmærksom på, at opgaven med manuelt at producere ledelsesinformation lægger beslag på medarbejderressourcer.

Økonomimedarbejdernes rolle i produktionen af ledelsesinformation

Mens sagsbehandlerne rolle består i at registrere information om den enkelte borger, er det økonomimedarbejdernes opgave at samle denne information samt foretage relevante aggregerede udtræk.

Økonomimedarbejderne modtager information fra forskellige kanaler i de enkelte kommuner. I nogle kommuner er det sagsbehandleren, der orienterer økonomimedarbejderen i forbindelse med visitationen af en borger. I andre kommuner sidder økonomimedarbejderen selv med ved visitationsmøderne og noterer oplysninger om de visiterede sager. Endelig er det i nogle kommuner det bevilgede botilbud, der kontakter økonomiafdelingen med registrering af borgeren. Dette ses oftest ved visitation til kommunernes egne tilbud.

Ved lagringen af informationer anvendes der i de fleste kommuner flere digitale systemer simultant. I mange kommuner anvendes et Excel-ark til umiddelbar lagring af informationer og til overbliksskabende udtræk. I nogle kommuner anvendes Excel-arket til budgetudkast og udtræk generelt. Andre kommuner overfører informationen til et andet digitalt system, hvorigennem udtrækkene laves. Endvidere anvendes der yderligere et program, eksempelvis KMD opus eller AS2007, til betaling af regninger og kontakt til udfører.

4.1.3 Er ledelsesinformationen pålidelig?

Helt banalt sagt, så afhænger ledelsesinformationens pålidelighed af kvaliteten af de data, den bygger på. Af denne grund er det interessant at se på, hvordan kommunerne opfatter kvaliteten af ledelsesinformation. En af forventninger til DHUV er, at det bliver muligt at producere ledelsesinformation af høj kvalitet. Pålideligheden af den nuværende ledelsesinformation skal derfor efter andet besøg i de 11 kommuner sammenlignes med pålideligheden af ledelsesinformation efter implementeringen af DHUV. Afsnittet bygger på medarbej-

dernes vurderinger af pålidelighed. Økonomimedarbejderne er direkte adspurgt om pålideligheden, og det er deres udsagn, der fylder mest. Enkelte andre medarbejdere har dog også forholdt sig til pålideligheden af data.

Vi vender nu blikket mod pålideligheden af data, som det så ud i de 11 kommuner på interviewtidspunktet. Ledelsesinformationen bygger på registreringer af data. Pålideligheden af data synes især at være betinget af to forhold. Dels forhold vedrørende selve registreringen af information, dels forhold vedrørende de borgere, om hvem der skal registreres.

Forhold ved registreringen af information

I interviewene nævnes, at pålideligheden af data kan være påvirket af en række forskellige fejl i forbindelse med registreringen. Det gælder såvel sagsbehandlernes som økonomimedarbejdernes registreringer. Fejlene kan inddeles i forskellige fejltyper.

En af de fejltyper, der synes at gå igen i kommunernes beskrivelse af deres registreringer, er tastefejl. Dette sker, når en økonomimedarbejder eller sagsbehandler ikke-intenderet angiver en anden værdi eller kategori, end vedkommende havde til intention at indføre i det digitale system. Dette ses eksemplificeret i nedenstående citat:

Interviewer: Så det er egentlig for at lette nogle arbejdsgange, at du gerne vil genbruge noget data?

Økonomimedarbejder: Det er også for at kvalitetssikre, fordi hver gang der kommer en ny ind og skal ind og taste, så kan vi risikere: "vi er kommet til at skrive 15 i stedet for 12, eller vi ramte 2-tallet i stedet for 1-tallet", det sker.

(Økonomimedarbejder, kommune med basal ledelsesinformation)

Som det fremgår af citatet, betyder tastefejl også ekstra arbejde for økonomimedarbejderen, der for at undgå fejlnoteringer er nødt til at tjekke data igennem.

En anden fejltipe ses, når en person uden kendskab til systemet indtaster oplysninger. Dette ses eksemplificeret i citatet nedenfor:

Interviewer: Så bare det med at sige, "hvor mange borgere har vi egentlig placeret et andet sted", det har der været to tal på?

Økonomimedarbejder: Ja, og det er ikke entydigt defineret. Det er ligesom det, vi begynder at arbejde med nu, plus at så har vi jo overtaget nogle tilbud fra regionen, som også er kommet til undervejs, og de er så blevet koblet på AS2007 undervejs. Men udførerne skal også lære at bruge systemet rigtigt. Vi har set nogle ting i systemet, hvor man tænkte, "det var pokkers, gad vide, hvad det egentlig er?" Så når vi har ringet ud, så har de sagt, "gud, skulle vi ikke gøre sådan?".

(Økonomimedarbejder, kommune med udvidet ledelsesinformation)

Det ses i citatet ovenfor, hvordan en fejlregistrering opstår, grundet manglende viden om det konkrete it-system. Dette kan skyldes manglende viden om området, eller manglende viden om hvilke og hvor informationer skal indtastes. Dette er i citatet ovenfor aktualiseret i forbindelse med implementering af et nyt it-system, hvor der er forskellige forståelser af,

hvilke informationer der skal registreres. At forskellige medarbejdere kan have forskellige opfattelser af, hvad og hvordan der skal registreres, synes at bekræfte Orlikowskis (2000) studier, der viser, at en regel eller et stykke teknologi kan anvendes og bliver anvendt på en varietet af måder. Redskabet bliver med andre ord oversat af dens modtagere, hvilket kan give sig udslag i forskellige anvendelsesformer.

I nedenstående citat udtaler en økonomimedarbejder sig om, hvilke konsekvenser det kan have, hvis en person laver indtastninger uden for eget fagområde:

Selvom det bare er en bogføring, kan det blive forkert, hvis du ikke nødvendigvis sidder med den faglige viden, om den her person fx er det ene eller det andet, så kan det jo godt ske, at du får klikket på det forkerte sted i systemet uden at opdage det. Eller det kan være, personen tænker, "det her tilbud er vist nok til den og den type borger", men det kan være, de inkluderer flere eller færre og så videre og så videre. Så nej, du kan ikke tage det 100 % for givet, at tallene afspejler virkeligheden.

(Økonomimedarbejder, kommune med udvidet ledelsesinformation)

Manglende viden og forskellige fortolkninger af målgrupper og tilbud hos de personer, der registrerer informationen, kan altså føre til, at forkerte informationer indtastes.

En anden fejltype, som går igen, er fejl grundet manglende rutiner og standarder omkring udtræk:

Jeg synes også, det er noget med, at når man laver nogle forskellige udtræk, og man bearbejder dem manuelt, så skal du jo også kunne gentage dem. Når du laver udtrækket for et år siden på de 30 dyreste sager på et tidspunkt, at når man så skal lave akkurat den samme øvelse året efter, så skal man jo lave udtrækket akkurat ens. Og hvis udtrækket så er manuelt bearbejdet, så er det jo med at prøve at huske, "hvad var det nu, jeg gjorde dengang", for at de to udtræk er sammenlignelige. Det er du ude over, hvis det er nogle maskinudtræk, hvor du har sagt, "jeg vil have det og det". Det der med at man laver et udtræk og bearbejder manuelt, så kan det jo bliver forskelligt fra gang til gang.

(Økonomimedarbejder, kommune med basal ledelsesinformation)

Det ses i citatet ovenfor, hvordan det giver problemer at lave manuelle udtræk, da proceduren ikke i dette tilfælde er fuldstændig fastlagt. Det vil betyde, at en forskel, der viser sig i udtrækket over tid, kan skyldes en forskel i metoden, der er brugt til at lave udtrækket.

Der laves mellemkommunale sammenligninger uden for kommunen på baggrund af nøgletallene og indberetningerne på kontoplanerne, men den enkelte kommune kan principielt bruge tallene til at sammenligne sit forbrug med andre kommuner. Flere kommuner nævner dog usikkerheden ved de mellemkommunale sammenligninger, der laves, fordi kommunerne konterer udgifterne forskelligt. En økonomimedarbejder nævner, hvordan forskellen i konteringspraksis får hendes kommune til at se anderledes ("skæv") ud end de andre:

Økonomimedarbejder: Der så vi jo lidt skæve ud, fordi vi netop konterer alt på § 108, men jeg kunne jo så forklare politikerne, hvorfor det ser sådan ud på KL's

benchmark. Så kunne jeg fortælle dem, at den her benchmark, den er udtryk for, hvordan vi alle sammen konterer. Så forklares udgifterne i forhold til den konkrete opgave og ikke så meget i forhold til konteringerne. Så kunne de se forskellene. Det var faktisk meget vigtigt at fortælle sin politiker engang imellem. [...]

(Økonomimedarbejder, kommune med udvidet ledelsesinformation)

Det ses, hvordan der i den pågældende kommune ikke er tillid til de benchmarking, der udføres, da disse tal er produceret ud fra forskellig konteringspraksis. Tallene er derfor målinger på forskellige ting og vurderes i flere kommuner som værende usammenlignelige.

Den fjerde fejltype omfatter situationer, hvor oplysninger af den ene eller den anden grund ikke bliver en del af ledelsesinformationen. Der ses her to forskellige typer af manglende information. Den første type er manglende information fra udfører, hvor sagsbehandleren efterspørger en bestemt type information, som ikke bliver leveret. Det ses i følgende citat:

Interviewer: I forhold til kvaliteten. Nu har vi jo snakket meget om økonomien også, men i forhold til kvaliteten af de botilbud, som borgerne får – hvor mange muligheder føler du, at du har for at få viden omkring det område?

Sagsbehandler: Ja, der er stadigvæk ikke klare tilmeldinger fra udfører. Dvs., at deres tilbud – hvad indeholder det? Vi har ikke rigtigt beskrivelser af metoder og aktiviteter. Så det er det, jeg savner som visitor.

(Sagsbehandler, kommune med udvidet ledelsesinformation)

Den anden type manglende information er, når informationen er forsinket i forhold til, hvornår der er brug for den:

Chef: Fokus er jo også øget hos sagsbehandlerne på, at det er vigtigt, at de får registreret oplysningerne. Det handler måske også om, at de forstår, at der er andre, der skal bruge det til noget. Det er ikke bare deres egen journal.

Økonomimedarbejder: Det hænger også sammen med, at tidligere på myndighedsområdet så kunne lederne se, "nå, nu ser vores økonomi sådan her ud", så går der en rådgiver hjem og rydder op på skrivebordet, og så kommer der lige otte ugers indskrivning på en gang, og det hele bliver indtastet. Det kan vælte hele billedet.

(Chef og økonomimedarbejder, kommune med basal ledelsesinformation)

Ved en forsinket indrapportering bliver det i ovenstående citat beskrevet, hvordan det er vanskeligt at lave en løbende budgetopfølgning. Det viser sig derfor som en væsentlig fejlkilde i ledelsesinformationen, hvis der i kommunerne ikke er en praksis, som sikrer, at information videregives til økonomiafdelingen, eller hvis det tager for lang tid for informationen at nå frem til økonomiafdelingen.

Flere økonomimedarbejdere beskriver desuden negative konsekvenser ved, at mange forskellige mennesker er involveret i produktionen af ledelsesinformation:

[...] Så spørger min leder mig: "Jamen, er det så pålideligt"? Så siger jeg: "Det foregår her oppe hos os, så det tror jeg. Jeg vil godt stå inde for, at vi bruger de rigtige arter, når vi bogfører". Det er igen, det er kun to-tre medarbejdere, der gør det, og de har fuldstændig styr på den autoriserede kontoplan, hvorimod hvis det var 25 sagsbehandlere, der gjorde tingene, så ville jeg ikke længere lægge navn til, at det var rigtigt. Det er måske ikke lige deres ansvar eller hovedforce.

(Økonomimedarbejder, kommune med basal ledelsesinformation)

Det ses af ovenstående, hvordan økonomimedarbejderne ikke vil lægge navn til udtrækket, hvis 25 sagsbehandlere har indtastet informationerne. Dette skyldes både manglende specialisering, men risikoen for fejl forøges endvidere ved det høje antal, der indtaster det. Dermed opnås ifølge økonomimedarbejderen citeret ovenfor en pålidelighed i data ved at begrænse antallet af personer, der indtaster informationerne til færrest muligt.

Foruden antallet af mennesker, der er involveret i produktionen, kan antallet af led, som informationen skal igennem, også øge sandsynligheden for de fire fejltypers indtræden. En økonomimedarbejder udtaler:

Interviewer: Den information, du har adgang til, og som du trækker viden og information fra, hvordan betragter du den? Tænker du, at det er et validt vidensgrundlag? Kan du regne med, den information der ligger?

Økonomimedarbejder: Ja, det kan jeg, indtil jeg så får besked om, at "vi har glemt at meddele...". Og det er jo faren ved den måde, vi kører det på.

Interviewer: Er det så sagsbehandlerne, der har glemt at lave indstillingen eller give en meddelelse?

Økonomimedarbejder: Det kan det være. Det kan også være bogholderiet. At de har glemt at udvide summen med det ene felt, hvor det ikke er kommet med. Der er flere fejlrisici.

(Økonomimedarbejder, kommune med udvidet ledelsesinformation)

Det ses af ovenstående citat, hvordan det vurderes at være problematisk, når informationer gennemgår for mange forskellige led, da risikoen for, at der begås fejl, dermed forøges.

Forhold ved borgerne – Borgerne er omskiftelige og komplekse

Sagsbehandlerne har som tidligere nævnt ansvaret for at få registreret informationer om borgeren på baggrund af kontakten med borgeren. Ifølge de interviewede sagsbehandlere er der forhold ved de borgere, om hvem der registreres, som kan påvirke pålideligheden af data. For eksempel gives udtryk for, at de forhold, som søges indfanget gennem den registrerede information, er foranderlige og komplekse, og at de derfor vanskeligt lader sig udtrykke via simple kategorier eller tal, som er den måde, informationer om borgeren skal registreres på, hvis kommunen anvender Voksenudredningsmetoden.

Flere sagsbehandlere påpeger, at borgerne netop er kendetegnet ved deres omskiftelighed. Dels hvad angår deres funktionsniveau, dels hvad angår deres opfattelse af egen situation. Hvad angår deres funktionsmæssige omskiftelighed kan en borger således have

gode og dårlige dage, og beskrivelsen af dem vil variere, afhængigt af hvilken dag samtalen gennemføres. En sagsbehandler udtaler:

Og hvornår skal man så tage den gode dag? "Jamen hvad har de flest af?" "ja, pyh", og hvornår laver man det skema, laver man det i en god periode. Det kan jo sagtens være, for det er dér borgeren kan overskue at gå igennem sådan et skema. Du får ikke ret meget ud af at gennemgå sådan et skema, hvis borgeren er et helt andet sted. Det har vi oplevet. Så det er et eller andet sted, for vores borgere er det noget med, hvor griber du dem henne, ikke også?

(Sagsbehandler, kommune med basal ledelsesinformation)

Hvad angår borgernes holdningsmæssige omskiftelighed oplever nogle sagsbehandlere at borgere meget hurtigt kan skifte i præferencer og sindstilstande, og at disse kan have ændret sig, efter en vurdering er foretaget. Den samme sagsbehandler, som er citeret ovenfor, uddyber:

Og vores borgere er jo også sådan, så den ene dag, så vil de det her, og så den anden dag, der vil de springe på et andet tog. Det kan man sige, det er jo også det, der er sådan lidt spøjst ved vores målgruppe. Et er situationen den dag, vi går ud og laver vurderingen, men så kan der jo gå en uge, og så kan de have reageret på et eller andet.

(Sagsbehandler, kommune med basal ledelsesinformation)

Hvad angår kompleksiteten af de forhold hos borgeren, der søges indfanget, hæfter flere sagsbehandlere sig særligt ved diagnosens kompleksitet. Dels påpeges det, at diagnoser ofte er komplekse og kun sjældent optræder i rene former, dels at en borger godt kan have flere diagnoser.

En sagsbehandler udtaler:

Det har der været rigtig meget på det seneste, hvor vi får sådan nogle lister ud over borgere fordelt på de forskellige paragraffer, og så skal vi angive, hvad borgeren er. Men der er kun to kategorier "sindslidende" eller "handicappet". Så sidder jeg og tænker, hvad hvis man er begge dele?

(Sagsbehandler, kommune med udvidet ledelsesinformation)

Derudover påpeges det, at en borger godt kan have en diagnose og samtidig være velfungerende:

Vi bruger jo ikke diagnoserne til at tildele ydelser med, fordi man sagtens kan have en diagnose og være yderst velfungerende og ikke have behov for hjælp. Diagnosen har ikke nogen betydning i sig selv. Det er funktionsniveauet vi kigger på.

(Sagsbehandler, kommune med udvidet ledelsesinformation)

Ifølge de ovenfor citerede sagsbehandlere er det et karakteristikum ved den registrerede og nedskrevne information, at den giver et bestemt billede af virkeligheden, nemlig det

som sagsbehandleren opfatter og vælger at registrere på et bestemt tidspunkt – et øjebliksbillede af borgeren. Dette gælder også kategoriseringer, fx i form af diagnoser eller funktionsniveauer, som også kun udtrykker ét forhold ved borgeren, og hvor kategoriseringen måske ikke har været enkel, da borgeren kunne placeres i flere forskellige kategorier fx pga. dobbeltdiagnoser.

4.1.4 Hvordan anvendes ledelsesinformation?

Vi har nu set på, hvilken ledelsesinformation kommunerne har, hvordan den produceres samt vurderet pålideligheden af denne. En ting er at producere ledelsesinformation, noget andet er at anvende den. Fra amerikanske studier ved vi, at ledelsesinformation ikke altid anvendes (Moynihan 2008). I dette afsnit undersøges derfor, hvordan kommunerne *anvender* den ledelsesinformation, de har til rådighed.

Kommunernes anvendelse af ledelsesinformation kan antage forskellige former. Dog synes den primært at blive brugt til at styre kommunens økonomi.

Ledelsesniveauet bruger således først og fremmest information om forbrug af og tilgang til ydelser til at overvåge, at årsbudgettet ikke overskrides. Det kan lyde enkelt, men efter struktur- og opgavereformen i 2007 oplevede mange kommuner problemer med dels at få overblik over opgaverne overtaget fra amtet, og hvis der var tale om en sammenlægningskommune, at få overblik over kommunens samlede borgere og serviceniveau.

Som en chef siger:

Det startede jo med, at vi ikke anede, hvad det var for en opgave, vi fik. Vi anede ikke, hvad tingene kostede. Vi betalte jo bare for enkeltpersoner, der var en del af amtets opgaver. Og da det lige pludselig blev samlet, og det også blev samlet for flere kommuner, så var det jo også tidligere blevet gjort – i dette her tilfælde – på tre forskellige måder. Og alene det, at budgettere der, hvor udgiften så hører hjemme, det tror jeg sådan set også var en udfordring.

(Chef, kommune med udvidet ledelsesinformation)

De ansvarlige kommunalpolitikere var ifølge de interviewede chefer naturligt nok meget optaget af denne ustyrlighed.

Hvis vi spoler tiden tilbage [til 2008], hvor vi i kommunen havde et overforbrug på 10 millioner kroner, der var politikerne voldsomt interesserede [i det regneark administrationen havde fået oparbejdet]. Der tog jeg CPR-numrene væk, og så viste jeg dem arket: "sådan to borgere der, den ene koster 3,5 million og den anden kostede 2,5 million". Tilsammen koster de to borgere 6 millioner, hvis vi kunne ændre det, hvilket vi efterfølgende gik hen og gjorde, hvoraf den ene kom til at koste 200.000 og den anden kom til at koste 500.000.

(Chef, kommune med udvidet ledelsesinformation)

De interviewede ledere mener, at de nu har fået styr på økonomien, hvilket også stemmer overens med det landsdækkende billede af, at udgiftskurven er knækket i 2011 (Dalsgaard m.fl. 2012). Det har dog ikke været en problemfri proces, og i flere kommuner har tidligere rod i økonomien på området kostet den daværende chef stillingen. Otte kommuner nævner

i interviewene, at de benytter selvadministrerede Excel-ark, og at de ad den vej har skabt et vist overblik.

Det fortæller en chef fra en lille kommune om:

Der er ikke nogen tvivl om, at vores regneark også er et planlægningsredskab. Det er helt klart her, hvor jeg får en fornemmelse af, hvilken type sager der dukker op de kommende år, og hvad vi skal geare os til. Så vi bruger det meget til planlægning af nye tilbud. [...] Vi bruger det også til at styre, hvor mange sager hver enkelt sagsbehandler har; altså hvor meget kan vi byde dem. Jeg kan fremlægge for vores politiske udvalg, når jeg synes, at der er for mange sager pr. sagsbehandler. Og jeg har jo et meget systematisk system, det er ikke noget gætteri. Så der er ikke så meget at komme efter, og det kan politikerne godt lide. De kan godt lide, at når de spørger mig om, "hvor mange psykisk syge er der i vores kommune?" vupti, så får de tallene. "Hvor mange psykisk syge har også ADHD?" Så får de tallene. Det er også kun [muligt at levere] fordi jeg sværger til regneark, så længe vi ikke har andet. Det er simpelthen den eneste mulighed du har for at skabe overblik. KMD kan simpelthen ikke styre det.

(Chef, kommune med udvidet ledelsesinformation)

Det bliver her tydeligt, at ledelsesinformation bruges i kontakten med politikerne, og at det er chefens opfattelse, at hendes ønsker og anbefalinger nyder større legitimitet, fordi politikerne har tillid til hendes selvgenererede ledelsesinformation.

Foruden overvågning af budgettet beskriver cheferne, hvordan ledelsesinformation også bruges til at undgå overraskelser i form af pludseligt indkomne udgifter. Et kendetegn ved handicapområdet er netop, at enkelte dyre sager kan have enorm betydning for det samlede budget. Derfor følges tilgang og afgang til ydelser tæt. Netop af denne grund har de fleste kommuner også udviklet en form for prognoser (demografiskema), for tilgang af brugere fx ved et samarbejde med familieafdelingen, så de har overblik over, hvilke borgere de får ansvaret for, når de fylder 18 (fx Svendborg, Faaborg-Midtfyn, Struer, Tårnby, Roskilde og Aalborg). Og som chefen i nedenstående citat giver udtryk for, så følges tilgang og afgang af borgere tæt.

Jeg synes, vi bruger rigtig meget tid på vores budgetkontrol. Og når jeg sidder med økonomimedarbejderen og socialchefen, jamen så er det jo også vældig væsentligt, at vi ved, hvad der er sket af udvikling. Hvad er der sket, siden vi mødtes sidst? Siden sidste budgetkontrol? Hvor mange er kommet på institutioner? Er der nogle, der er døde?

(Chef, kommune med udvidet ledelsesinformation)

Ledelsesinformation bruges ikke kun til at undgå overraskelser eller til at overvåge, at årsbudgettet ikke overskrides. Den bruges også til at *forklare* eventuelle budgetoverskridelser. Er der markante økonomiske udsving undervejs i eller henover årene, søges der således forklaringer på dette. Netop denne forklaring kan dog som oftest ikke skaffes via udtræk, men skal skaffes via sagsbehandlerne og/eller ved direkte kig i enkelte sager. Politikerne efterspørger også den type forklaringer. Det forklarer en chef nedenfor.

[Politikerne vil gerne vide] hvorfor udvikler noget sig, som det gør? I den her kommune har der været en fordobling af udgifterne til midlertidige botilbud fra 2008 til 2011. Det er immervæk en kort årrække til så voldsom en udvikling, hvorfor det? Det aner jeg ikke. Det kan vi kun gætte lidt på.

(Chef, kommune med basal ledelsesinformation)

Endelig bruges ledelsesinformation til at sikre sig, at kommunens praksis er inden for den lovgivningsmæssige ramme. Hertil anvendes opgørelse over antallet af klager. Både de klager, som tilbagevises af nævnet og dermed skal omgøres, men også de sager, som kommunen får medhold i.

Det sidste skud på stammen, som vi indførte sidste år, det er antallet af klager. Antallet af tilbagevisninger fra det sociale nævn. Antallet af sager, der bliver omgjort. Der får du et andet billede på, hvordan borgerne oplever kvalitetsniveauet. Så det laver vi opgørelser over, og det er vældig interessant at se, hvor mange sager der bliver indanket, og hvor mange vi så får ret i. Om vi sådan ligger nogenlunde på den lovgivningsmæssige side.

(Chef, kommune med udvidet ledelsesinformation)

Kommunerne anvender altså ledelsesinformation til en række forskellige formål. Dog synes den overvejende at blive brugt i økonomistyringsøjemed. Selvom kommunerne har en del ledelsesinformation til rådighed og også aktivt bruger denne, synes flere kommuner at efterspørge yderligere ledelsesinformation. Hvilken information, der konkret efterspørges, vil næste afsnit se nærmere på.

4.2 Hvilken ledelsesinformation efterspørges og hvorfor?

I dette afsnit ses nærmere på, hvilken ledelsesinformation kommunerne på interviewtidspunktet efterspurgte. Kortlægningen af kommunernes efterspørgsel før implementeringen af DHUV danner grundlag for den senere diskussion af, hvorvidt implementeringen af DHUV kan forvente at bidrage med noget af det, der efterspørges.

Kommunerne har allerede en del ledelsesinformation til rådighed. Det gælder i særlig grad information omkring tilgang og afgang fra ydelser. I hvilken grad kommunerne efterspørger andre former for information varierer.

Nogle chefer udtrykker fin tilfredshed med det, de ved i dag, og deres mulighed for at lave udtræk:

Min dagligdag fungerer optimalt, fordi jeg kan se, at det fungerer i forhold til sagsbehandleren. Når jeg har nogle udfordringer og gerne vil have noget [information] ud fx om, hvordan den enkelte borger ser ud, og hvad koster den enkelte borger. Så lister jeg ud til vores administrative medarbejdere, og inden jeg får set mig om, har jeg jo den administrative udmelding, jeg skal have. Det koster så og så meget. [...] få trukket en liste ud på alle borgere, og hvornår skal de genvisiteres? Hvad har de kostet indtil nu? Så jeg kan faktisk også se, hvad den enkelte visitator har visiteret til. [...] Og så er jeg ligeglad med, om informationen kommer fra himlen, jeg vil bare have, at det fungerer. Og det synes jeg egentlig

det gør med de systemer, vi har, som er BDO. Det er et supersystem. [...] Men lige nu og her fungerer det forholdsvist enkelt, og sagsbehandlerne er meget glade for, at de skriver ét sted.

(Leder af visitationen, kommune med udvidet ledelsesinformation)

Andre chefer synes, de har en mængde information til rådighed, og efterspørger blot at få hurtigere adgang til denne:

Nej, jeg vil jo bare gerne have, at jeg meget hurtigt selv vil kunne trække nogle tal. Nogle nemme måder at gøre det på. Vi har jo ikke tid til at sidde og lege med alle mulige systemer. Så det mangler jeg jo.

(Myndighedschef, kommune med basal ledelsesinformation)

Om den nuværende måde at lave udtræk på tilføjer samme chef:

Det tager lang tid ja, og jeg ved jo også godt, at hvis det er svært og de [økonomimedarbejderne] skal trylle og sådan noget, så er chancen for, at der er fejl i det meget, meget større.

(Myndighedschef, kommune med basal ledelsesinformation)

Mens nogle chefer har den tilstrækkelige information til rådighed, eller blot ønsker lettere og hurtigere adgang til denne, giver flere chefer dog udtryk for gerne at ville have adgang til yderlig information. Forskellige typer af information efterspørges.

De kommuner, der ikke på nuværende tidspunkt kan forklare budgetoverskridelser, vil gerne kunne give denne forklaring:

Der mener jeg fremadrettet, vi simpelthen er nødt til at kunne være mere præcise med den slags ting og så sige, "det skyldes, at der er kommet væsentligt flere borgere med de og de problemstillinger", eller "vi har ændret praksis. Tidligere gav man ikke til dem og dem, det gør man nu af de og de årsager", hvad ved jeg. Men vi har behov for at sige et eller andet, det nytter ikke noget bare at bruge 28 millioner mere om året.

(Chef, kommune med basal ledelsesinformation)

Situationen i dag i de 11 kommuner er, at der ikke kan udtrækkes (eller manuelt produceres) ledelsesinformation på kvalitative aspekter som effekt af tilbud og indsatser eller begrundelser for, hvorfor tallene ser ud, som de gør. Det er imidlertid noget cheferne i kommunerne efterspørger.

Chef for en kommune, der ikke har god ledelsesinformation i dag:

Vi har en høj gennemsnitspris pr. borger til handicaprelaterede ydelser sammenlignet med andre kommuner. Og det kan der være flere forklaringer på. Det kan være, at vi simpelthen har tungere borgere. [...] Eller det kan også være, at det skyldes, at vi bruger nogle tilbud, der er dyrere, fordi vi ikke kan få noget i den geografiske nærhed. Eller i det hele taget bare fordi vi bruger dyrere tilbud. Så [jeg vil gerne kende] vores manøvrerum. Kunne vi vælge billigere tilbud? Eller

kan vi faktisk ikke pga. de borgere, vi har? Eller det kunne også være som led i en strategi at sige: "vores borgere er ikke tungere, men vi har en politisk strategi, der handler om, at vi laver den store indsats her og nu for på længere sigt at kunne spare, for det giver mening." Jeg har en forventning til at VUM (Voksenudredningsmetoden) vil give mig nogle af de mere kvalitative argumenter og forklaringer på, hvorfor det ser ud, som det gør. Det her [gennemsnitsprisen] er bare tal.

(Chef, kommune med basal ledelsesinformation)

Foruden information, der kan forklare budgetoverskridelser, efterspørges der også viden om effekt. Dels en viden om tilbudseffekt for den enkelte borger:

Det ville jo være rart at vide, hvad man får for pengene. En ting er, hvordan pladsudnyttelsen er, men det er jo ikke målet, målet er at skabe forandringer for borgerne. Og det er jo rigtig svært at få data på. Men det er jo det, der er mest interessant. Fx vores misbrugsbehandling. Der har vi jo ikke nogen systematisk data på, hvordan det fungerer. Nogen gange kan man jo godt tænke, at vi mangler nogle helt basale opgørelser over, hvad der kommer ud af det her. Selve effekten. Hvor meget vi producerer, kan vi godt gøre op, men hvad der egentlig kommer ud af det, det mangler man nok lidt data på.

(Økonomimedarbejder, kommune med basal ledelsesinformation)

Der udtrykkes også ønske om at kunne måle effekt for forskellige borgergrupper. Dertil efterspørges viden om, hvilke borgertyper kommunen har.

Hvis vi kunne begynde og lave noget mere indberetning omkring, hvad er det for en type borger, vi har med at gøre her? Altså, er det en med ADHD, eller er det en med Downs Syndrom? Så det ikke bare hedder psykisk syg eller en udviklingshæmmet. Det kunne også være opgørelser over, hvad problematikken er. Jamen, det er angst, fordi så kunne man gå ind og sige, hvor mange har vi med angstproblematik i kommunen og begynde at undersøge, jamen rykker de tilbud, vi har til den her borgergruppe, eller er der skudt ved siden af? Det kunne være rigtig godt, hvis man kunne det.

(Konsulent, kommune med basal ledelsesinformation)

Endelig efterspørges der information om borgerens ydelsesprofil på tværs af kommunens forvaltninger. Dette primært for at undgå dublerende ydelser og dermed sikre en korrekt allokering og udnyttelse af midler. En chef siger:

Det er et ønske, jeg har vanskeligt ved at tro på lykkedes, men i min naivitet kunne jeg jo godt tænke mig, at man kunne få et samlet ydelsesbillede på CPR-numre, sådan så jeg kunne sikre mig, at der ikke bliver givet dublerende ydelser til den her borger. Bare internt i kommunen her, hvad sker der fx ovre på arbejdsmarkedsområdet, en hjerneskadet borger, hvad arbejder de med, hvad bevilger de, og hvad bevilger vi? Sådan så vi får en samlet ydelsesprofil på en borger, uden at vi skal bruge rigtig mange kræfter på at støve det op. Sådan på den helt store klinge, hvis man så også kunne se, hvad der gives af sundhedssektoren, ville det være godt. Vi har et kæmpe problem med dem, der skal have gen-

optræning efter servicelovens § 86 [...] Så mere gennemskuelighed på tværs, så vi lovgivningsmæssigt havde mulighed for det. Simpelthen for at kunne passe på vores borgeres penge, og de rigtige kan få den støtte, de skal have.

(Chef, kommune med udvidet ledelsesinformation)

Set i relation til rapportens tidligere omtalte digitaliseringssfærer i den offentlige sektor synes ovenstående citat at udtrykke et ønske om at overskride den nuværende sfære for digitalisering kendetegnet ved et internt informationsflow og bevæge sig over i en tværgående digitaliseringssfære, hvor flowet af information også går på tværs af offentlige myndigheder.

Det er hverken chefernes, sagsbehandlernes eller økonomimedarbejdernes opfattelse, at politikerne er interesserede i detaljer om borgergrupper, funktionsudvikling eller tilbud. Til spørgsmålet om, hvorvidt det politiske udvalg efterspørger viden om borgernes tyngde og/eller diagnose, svarer en chef:

Nej, de går ikke så langt ned i detaljen. De får nyhedsbreve fra direktøren her, og vi laver en sådan meget overordnet statistik, hvor økonomimedarbejderen koger § 107 og 108 sammen, og så koger han også § 103 og 104 sammen... og det får de vel en gang i kvartalet eller sådan noget. [...] Så ser de det, og jeg er jo med til de politiske møder. Jeg synes, vi har et udvalg, som er meget aktive, og som er rigtig gode i det her område, men de går ikke sådan langt ned i de her detaljer.

(Chef, kommune med udvidet ledelsesinformation)

Det vil sige, at megen af den ledelsesinformation, som cheferne efterspørger, er til brug for dem som et internt arbejdsredskab og ikke direkte for at informere politikerne.

4.2.1 Begrundelser

Ovenfor blev beskrevet, hvilken ledelsesinformation cheferne efterspørger. Dette afsnit handler om, hvilke begrundelser cheferne fremfører for den ekstra ledelsesinformation, de efterspørger.

Den nuværende ledelsesinformation bruges helt overvejende til at økonomistyre. At budgettet skal overholdes er slet ikke til diskussion, men en integreret del af chefernes indstilling til arbejdet, ifølge en chef for kommunens tilbud. Han siger:

Jeg har altid kørt mine ledere hårdt, benhårdt. Jeg har sagt til dem, "det er ikke til diskussion, jeg gider simpelthen ikke diskutere, om I skal overholde jeres budgetter eller ej, for det skal I, punktum. Hvis ikke I kan styre det, så skal I bare bede om hjælp, så skal jeg nok komme og hjælpe jer med at styre det, men det kan da godt være, I skal prøve at gøre det selv, for I skal jo også gerne kunne leve op til det at være leder".

(Chef, kommune med basal ledelsesinformation)

På den vis har, hvad man kan kalde økonomisk ansvarlighed, en plads i højsædet – og er chefernes opgave. Det hænger nok i høj grad sammen med historikken på området, hvor kommunerne har skullet arbejde hårdt for at få styr på deres udgifter. Det betyder ikke, at

der ikke er andre områder, der føles ansvar for, men de kan evt. være uddelegerede til andre chefer.

En chef giver udtryk for, at det netop har at gøre med arbejdsdelingen mellem administration og politikerne. Administrationen skal have styr på økonomien og være indrettet således, at politikerne har reel mulighed for at prioritere.

I øjeblikket er det jo sådan, at de par budgetforlig, jeg har været med til at fodre, der laver vi jo oplæg med, at nu skal de skrue taksterne ned med to procent. Det er jo ikke politisk styring. Det er jo teknisk styring. Politikerne er jo i den situation, at de skal vedtage noget [en besparelse] uden at ane, hvad det kommer til at betyde for serviceniveauet. Det er jo ikke tilfredsstillende. Så vi skal have stablet noget [ledelsesinformation] på benene, som gør, at der kan være en endtydig sammenhæng mellem det, politikerne beslutter, og det, der kommer ud af det, også for den sags skyld for at aflast sagsbehandlerne, som jo i dag får et ansvar, de egentlig ikke får løn for. Det er jo ikke dem der skal lægge serviceniveauet og bestemme, hvornår det er synd for nogen. Det er jo politikernes ansvar. Så egentlig er vi fremme ved noget ret fundamentalt i det her med, hvordan man driver en politisk styret virksomhed.

(Chef, kommune med basal ledelsesinformation)

Ovenstående citat er samtidig et eksempel på, hvad man kan kalde politisk ansvarlighed, altså at det er politikerne, der skal fastlægge serviceniveauet og ikke administrationen. Behovet for ledelsesinformation begrundes således ud fra en hensyntagen til, at det politiske niveau skal have mulighed for at træffe beslutninger på et kvalificeret grundlag.

Selvom efterspørgslen efter ledelsesinformation i mange tilfælde bunder i et ønske om på bedre vis at kunne styre økonomien, ses også eksempler på andre former for hensyn, eksempelvis hensynet til borgeren og dennes trivsel. Det vil sige ansvarlighed over for borgeren.

Jeg er optaget af effektmåling. Af den ydelse der skal leveres. Jeg ville gerne prøve og se, om man kunne lave en eller anden simpel måle-effektmålingsmetode, som man kunne lægge ud og sige: "Er det den ydelse, vi giver? Er det det, vi får leveret, og hjælper det borgeren?" Vores visitatorer ser jo ikke borgeren hver dag, så for at følge op på det, finde ud af, om der er kvalitet i det, vi leverer. Hvad er indholdet i det her? Jeg håber, at vi på et eller andet tidspunkt får sat effektmåling op for kunne måle, når vores visitatorer giver, eksempelvis jeg-støttende samtaler, betyder det så, at borgeren får det bedre i forhold til angst eller kommer ud af døren, når man har angst og så videre?

(Konsulent, kommune med basal ledelsesinformation)

At tage hensyn til og føle ansvar over for borgeren udelukker dog ikke eksistensen af andre typer ansvarlighed. Økonomisk ansvarlighed kan således godt gå hånd i hånd med ansvarlighed over for borgeren, der modtager ydelsen, ifølge den nedenfor citerede chef:

Når man betaler for meget for sådan et tilbud, så betyder det rent konkret, at der er et menneske, som er pakket ind i for meget personale. Det, synes jeg, er

fagligt og etisk forkert. Man skal jo ikke være sygeliggjort på den måde, hvis man selv kan tage tøj på, så skal man jo ikke have nogen, der rumsterer rundt og blander sig i det. Der kommer vi jo nogen gange til i de her sager at bevilge for meget og dermed sygeliggøre folk og dermed så også bruge for mange penge, men det er så en anden historie.

(Chef, kommune med basal ledelsesinformation)

Cheferne begrundet deres efterspørgsel efter mere ledelsesinformation med økonomisk ansvarlighed. De har simpelthen behov for ledelsesinformation, der gør dem i stand til at styre økonomien, da det er deres ansvar som chef for området. En begrundelse for at have bedre og mere ledelsesinformation om økonomien er, at det giver politikerne bedre mulighed for at prioritere og styre. Det vil sige ledelsesinformation bruges også til at sikre politikerne mulighed for at styre og derved stå til ansvar for kommunens serviceniveau.

Selvom efterspørgslen efter ledelsesinformation i mange tilfælde bunder i et ønske om på bedre vis at kunne styre økonomien og prioritere kommunens ressourcer, ses også eksempler på andre former for hensyn, eksempelvis hensynet til borgeren og dennes trivsel, bl.a. efterspørges ledelsesinformation om, hvorvidt borgerne faktisk får den hjælp, de er tildelt, og hvorvidt denne hjælp faktisk har den intendede effekt. Det er ikke muligt på baggrund af de foreliggende data at afgøre, hvorvidt de *muligheder* der er for at få ledelsesinformation, også påvirker efterspørgslen. Det er et forhold, det er muligt at tage op i næste interviewrunde, hvor det vil blive undersøgt, hvorvidt eventuelt ændrede muligheder for at producere ledelsesinformation medfører ændret efterspørgsel.

4.3 Hvorfor er ledelsesinformation svær at producere?

Ikke alle kommuner har den ledelsesinformation, de kunne tænke sig. Flere kommuner efterspørger således yderlig information – særligt information af kvalitativ karakter. En oplagt forklaring på, hvorfor denne type information ikke findes, er, at den er vanskelig opnåelig. Men hvorfor?

I dette afsnit diskuteres mulige forklaringer på, hvorfor kommunerne ikke producerer den ledelsesinformation, de selv efterspørger. Her zoomes ind på tre faktorer: 1) faktorer ved opgaven (vurdering og tilbud til mennesker med handicap), 2) faktorer i organiseringen af området og 3) tekniske faktorer (it-systemer).

Identifikationen af mulige forklaringer på den manglende produktion af ledelsesinformation gør det muligt efterfølgende at vurdere, i hvilket omfang implementeringen af DHUV kan afhjælpe nogle af de ovennævnte problemfaktorer.

4.3.1 Faktorer ved opgaven

For det første synes en række faktorer ved opgaven at vanskeliggøre produktionen af ledelsesinformation. Det gælder dels det faktum, at den pågældende borgergruppe ikke er homogen, dels at borgerens behov for støtte er svært at måle.

Borgergruppen er ikke homogen

Flere chefer efterspørger viden om effekt. De vil gerne vide, om de tilbud, de sender deres borgere ud i, virker. For at måle, om et tilbud virker, er det imidlertid nødvendigt at opstille

nogle kriterier for, hvornår et tilbud har en effekt. Er det fx når borgeren er steget i funktionsniveau, når borgeren er rykket fra længerevarende til midlertidigt botilbud, eller er det, når borgeren er helt fri for støtte?

Borgere, som visiteres til botilbud, eller som får støttet efter § 85, er ifølge de interviewede en meget heterogen gruppe. De har forskellige problemstillinger samt forskellige fysiske og eller psykiske funktionsniveauer. Denne diversitet gør det svært at opstille enslydende kriterier for, hvornår tilbud har en effekt for borgeren.

En sagsbehandler siger:

Det er svært at måle, hvad er godt? Er det, når en borger får afsluttet støtten, fordi vi har nået målet, har det så været godt? Eller er det godt, når hende der, der ikke har kunnet nogen som helst ting, nu står op hver morgen og går ud med sin skraldepose og tømmer sin postkasse. Det er jo også det, det er rigtig svært at måle, hvornår det er godt, og det er også forskelligt fra borger til borger. Så ja, det synes jeg er rigtig svært.

(Sagsbehandler, kommune med udvidet ledelsesinformation)

Hvornår noget er godt varierer altså fra borger til borger. Det er særligt typen af problemstilling, som afgør, hvilke succeskriterier der opstilles for den enkelte borger. Mens nogle borgere forventes at stige i funktionsniveau, er succeskriterier for andre borgere blot at fastholde det nuværende niveau. Det gælder for eksempel nogle borgere i de længerevarende botilbud:

Interviewer: Hvordan får du viden om, hvorvidt det rykker for borgerne?

Faglig koordinator: Det er lidt forskelligt. Der hvor jeg er tættest på, det er teamet, de unge, hvor vi jo har den her tremåneders opfølgning, hvor vi sådan ligesom gennemgår borgerne: Hvor langt er vedkommende, hvad blev aftalt sidst og rettet? De siger, hvor man kan sige, at borgeren egentlig har nået det stadie af udvikling, man kan forvente, der handler det om, at vi skal hjælpe borgeren med at holde det funktionsniveau vedlige. Der er det visitator selv, der kører ud og laver opfølgningen og sætter målene og følger op på, hvor langt er vi så med de mål? Har borgeren rykket sig, eller har vi formået at fastholde borgeren på det funktionsniveau?

(Faglig koordinator, kommune med basal ledelsesinformation)

For andre borgere betragtes en lille fremgang som en succes. Det gælder for eksempel borgere med misbrugsproblemer:

Jeg synes, jeg har mange, hvor vi siger, "yes, det her virkede", og vi rykker ham en lille bitte smule hver gang. Sådan nogle tidligere misbrugere, hvor man kan sige, "nu skærer vi hjælpen ned til kun en gang om ugen, og næste gang så bliver det sådan den åbne rådgivning". Så på den måde, så tænker jeg "det virker det her".

(Sagsbehandler, kommune med udvidet ledelsesinformation)

Der lader altså til at være nogle forhold ved karakteren af områdets borgergruppe, som vanskeliggør produktionen af ledelsesinformation om effekt. At det kan være svært at måle effekt, kan også ses i sammenhæng med, at området kendetegnes ved såkaldte vilde problemer, det vil sige problemer hvis årsager ofte er komplekse og sammensatte, og hvis løsning ikke umiddelbart lader sig bestemme (Krogstrup 2011; Jamrozik & Nocella 1998). Der findes med andre ord ikke nogen objektiv løsning på det sociale problem, hvorfor det også bliver vanskeligt at opstille objektive kriterier for, hvornår noget kan siges at have en effekt.

Borgernes tyngde er svært at måle

Cheferne efterspørger information, der kan forklare budgetoverskridelser, eksempelvis i form af viden om borgernes tyngde. Det kan dog være svært at måle borgerens tyngde. For det første fordi begrebet ikke er præcist afgrænset og derfor kan dække over flere forskellige ting. For eksempel borgerens diagnose eller graden af støttebehov:

Vi har været inde for et par år siden og forsøge at lave en tyngdemåling. Men det er jo noget, der er rigtig svært. Det kræver jo, at man får udarbejdet en eller anden metode, fordi hvornår er det, at en sag er tung? Er det mængden af dokumenter, der gør, at en sag er tung, eller er det en diagnose, der gør det, eller er det omfanget af støtten? Hvad er det, der tynger? Men det har jeg ikke nogen chance for at gå ind og undersøge på i forhold til, hvad vi har i dag. Men man kan helt sikkert udarbejde en eller anden metode for det.

(Faglig koordinator, kommune med basal ledelsesinformation)

At gøre diagnose til et mål for tyngde er dog ikke helt uproblematisk. Som en sagsbehandler nævner tidligere i rapporten, er det at have en bestemt diagnose ikke nødvendigvis ensbetydende med et stort behov for hjælp. Man kan således godt have en diagnose og samtidig være velfungerende uden stort støttebehov.

Nogle kommuner er begyndt at udrede borgeren i forhold til Voksenudredningens funktionsniveauer. Men heller ikke borgernes funktionsniveau siger noget entydigt om, hvor tung borgeren er. At have et højt funktionsniveau kan således godt gå hånd i hånd med et stort støttebehov:

Du kan sagtens have en borger, fx en der er udviklingshæmmet, fysisk oppegående og meget udadreagerende, og som kan rigtig mange ting selv, og dermed scorer meget lavt i udredningen, men som er nødt til at skulle være en d'er eller en e'er [dvs. har et stort støttebehov], fordi de er personfarlige eller har en dom, hvor de skal overvåges, så de ikke kan lades alene. Men udredning som sådan scorer de egentlig lavt.

(Sagsbehandler, kommune med basal ledelsesinformation)

Ej heller typen af tilbud borgeren er tilknyttet kan nødvendigvis give en præcis pejling på borgerens tyngde. I princippet kan borgeren godt være på et tilbud, der ikke fuldstændig modsvarer funktionsnedsættelsen. En økonomimedarbejder og en chef fortæller:

Interviewer: Kan I trække en liste over CPR-numre, og hvad den enkelte borgers tilbud koster?

Økonomimedarbejder: Det kan vi godt, det kan vi godt, men det viser jo bare noget om, hvilket tilbud borgeren er i. Det viser ikke, hvor tung borgeren er.

Chef: Det viser ikke noget om udvikling, eller om borgeren er placeret korrekt eller andet.

Økonomimedarbejder: Man kan godt have et andet tilbud, end det ens funktionsnedsættelse rent faktisk retfærdiggør.

Chef: Det skulle man så helst ikke have. Men man kan bare sige, vi har ikke nogen mulighed for sådan at krydstjekke det. Vores ledelsesinformation er egentlig meget sparsom, fordi det er i høj grad knyttet til vores afregningssystem, hvor vi som sagt kan se, hvor borgeren placeret er henne og til hvilken takst.

(Økonomimedarbejder og chef, kommune med basal ledelsesinformation)

Tyngdemålinger er altså for nogle kommuner svære at foretage. Dels fordi begrebet er vanskeligt definerbart, dels fordi de faktorer, man forsøger at definere det ud fra, ikke nødvendigvis siger noget dækkende om borgerens tyngde.

Vanskeligheder forbundet med tyngdemålinger betyder dog ikke, at sådanne målinger helt udelades. Det betyder blot, at begrebet defineres snævert ud fra de informationstyper, medarbejderne har til rådighed. Eksempelvis udgift pr. borger, som økonomimedarbejderen nedenfor fortæller.

Interviewer: Har I nogen mulighed i dag for at få sådan mere kvalitative data ud om borgeres tyngde?

Økonomimedarbejder: Nej. Hvis jeg skal trække det, så er det ud fra en økonomisk betragtning om, at høj økonomisk volumen er lig med en høj socialfaglig tyngde. Alternativt så skal jeg gå til relevante rådgivere og simpelthen bede om en vurdering.

(Økonomimedarbejder, kommune med udvidet ledelsesinformation)

4.3.2 Faktorer ved organiseringen af området

Foruden faktorer ved opgaven er der også en række faktorer ved organiseringen af området, som kan vanskeliggøre produktion af den ledelsesinformation, kommunerne efterspørger. Det gælder dels kommunernes organisering i en Bestiller-Udfører-Model (BUM), dels kommunernes brug af visitationsudvalg.

BUM som organiseringsform

Størstedelen af de medvirkende kommuner er organiseret i en form for BUM. Det betyder, at der er en adskillelse mellem myndighedsfunktionen, som visiterer borgerne, og den udførende enhed, der leverer ydelserne.

Adskillelse af de to enheder betyder også, at der er en vis informationsasymmetri mellem de to enheder. Den udførende enhed har således en større grad af viden om borgerens daglige trivsel, end den visiterende enhed har. Det fortæller en chef:

Socialrådgiverne sagde: Det er utrolig svært, vi sidder der over for en borger, og vedkommende har sin pædagog med fra opholdsstedet, og det er dem, der har al viden, og det er dem, der lægger presset, og de siger "ved du hvad, det her det går slet ikke". Det vil sige, det var lykkedes vores samfund, at leverandøren faktisk implicit var den, der havde bevillingen. Der sad med alle informationerne. Det var ikke sjældent, at nogen sagde: "Jamen, det kan slet ikke gå, så bliver personen indlagt på psykiatrisk, og vedkommende går ud og laver det og det og det". Og så er det klart. Det nemmeste i verden det er da for socialrådgiveren at skrive under på, at den bevilling fortsætter.

(Chef, kommune med udvidet ledelsesinformation)

Opholdsstedet har i det ovenstående citat således en større grad af information om borgeren end den visiterende sagsbehandler. Det betyder også, at opholdsstedet, selvom de ikke har den formelle bevillingskompetence, kan have stor indflydelse på, om bevillingen fortsætter.

For at få ledelsesinformation om kvaliteten og effekten af et tilbud har den visiterende enhed behov for viden fra udførerne. Det kræver et velfungerende kommunikationssystem mellem de to enheder. Netop adskillelsen af bestiller og udfører lader dog til i nogle kommuner at medføre en barriere for kommunikationen. Dels fordi de to enheder arbejder i forskellige it-systemer, dels fordi der er en vis uklarhed omkring arbejdsfordelingen og endelig på grund af manglende retningslinjer for informationsudvekslingen.

At de to enheder benytter forskellige it-systemer synes primært at være problematisk fordi det kan forskubbe tidspunktet for den visiterende enheds modtagelse af informationen. En sagsbehandler beskriver her, hvordan hun venter med at hente en status fra et tilbud, fordi det ligger i et eksternt journalsystem:

Interviewer: Er jeres tilbud gode nok til at melde tilbage til jer?

Sagsbehandler: Nogen er bedre end andre, skal vi sige det sådan? De får det lavet, og de er i deres eget system, så for nogen af dem er det også noget med, at man selv skal ind i deres, altså ind i EKJ, eller tidligere var det så lige i Care og tjekke "havde de fået det lavet", fordi du skulle putte det derind, det er jo deres journalsystem også. Så på den måde kan man sige, jamen når du havde en lille stund omkring sommerferien hvor der var ro, så var det måske, der du fik informationerne skippet over i det andet system.

(Sagsbehandler, kommune med basal ledelsesinformation)

Foruden tekniske vanskeligheder kan samarbejdet også kompliceres af en vis uklarhed omkring arbejdsfordelingen. Organiseringen har blandt andet medført en uddelegering af bevillingskompetencen til den visiterende enhed. Det betyder også, at sagsbehandlerne i højere grad stiller krav til udførerenheden om at kunne dokumentere, at det, de bestiller, faktisk også leveres.

Arbejdsfordelingen bliver omtalt af en sagsbehandler. Hun forklarer hvordan hendes ønske om at få dokumenteret sammenhængen mellem bestilling og ydelse, ikke altid imødekommes af tilbuddet:

Der har vi jo sådan set kun de statusser, vi får engang imellem, og nogen botilbud sender hvert halve år. Men det er jo meget forskelligt, hvad man oplever, og

jeg døjer rigtig meget med to botilbud i øjeblikket, som slet ikke har fanget pointen overhovedet. Man sender breve, de svarer aldrig. [...] Når de koster 1,3 mio. kr., så kan man også sige, at det skal passe sammen med den ydelse, man får til den borger. Så kan man stiller nogle krav, altså, og det er den balancegang, jeg også kæmper lidt med nogle gange.

(Sagsbehandler, kommune med udvidet ledelsesinformation)

Adskillelsen af bestiller og udfører betyder, at udfører ofte har mere information om borgeren end den bestillende enhed. Produktionen af ledelsesinformation om kvaliteten og effekten af et tilbud er afhængig af kommunikationen mellem de to enheder, således at den visiterende enhed modtager den nødvendige information fra udfører.

Visitationsmøder som informationskilde

At ledelsesinformation om kvalitative faktorer kan være svær for kommunerne at generere, kan også skyldes de fora, hvor viden om kvalitative aspekter bliver skabt og videreformidlet. I flere kommuner nævnes, at viden vedrørende kvaliteten af tilbuddene, effekten for borgerne samt viden om ændringer i borgersammensætningen primært formidles videre i mundlig form. Dette kan dels ske ved visitationsmøderne, men også ved de ugentlige teammøder eller faglige sparringer. En sagsbehandler fortæller her, hvordan gruppemøderne fx bruges til at drøfte ændringer i borgersammensætningen.

Man kan egentlig kun informere om stigning i visse borgergrupper mundtligt. Så det taler vi jo om på vores gruppemøder. Hvad er der? Og hvad rører sig? Og sådan. Og så har vi fx snakket om, at jobcentret får mange unge. Og i vores kommune vil vi så prøve at lave et forsøg på at samle de unge.

(Sagsbehandler, kommune med udvidet ledelsesinformation)

At ændringer i borgersammensætningen formidles videre i mundtlig form betyder ikke, at den ikke kan bruges i styringsøjemed. En faglig koordinator forklarer her, hvordan denne information netop bruges til at udvikle nye tilbud til deres borgere:

Og på den måde kan man sige, at ved at bringe sagerne i visitationsudvalget får vi også dialogen med udførerne om, at nu kan vi se, at der danner sig et billede af, at her har vi brug for at udvikle nogle nye tiltag i vores egen organisation for en bestemt målgruppe. Så det er også det, vi kan bruge det til, at vi har de her sager med på møderne.

(Faglig koordinator, kommune med basal ledelsesinformation)

Nogle chefer anser endog visitationsmøderne som deres primære kilde til ledelsesinformation:

Visitationsmøderne er jo også et styringsredskab i forhold til ledelsen. Det er her, vi ved, hvor sagen hænger, hvor den er henne. Lige meget, om det kun er en time, man beder om, så skal den altså fremlægges på visitationsudvalget. Der er ikke nogen kære mor. Der er ikke noget med at sige "jamen en time, og vi har pengene", det er lige meget. Det skal på visitationsmødet, fordi det er den ene-

ste mulighed, vi har for at have ledelsesinformationen. Så det er den vej igen, det kører i dag.

(Chef, kommune med udvidet ledelsesinformation)

Alle sager uanset størrelsen af bevillingen skal altså forelægges visitationsudvalget. Det er chefens eneste mulighed for at skabe sig et overblik. For denne chef er det informationerne, hun får fra visitationsmøderne, som hun opdaterer sine regneark efter, og som gør, at hun har overblikket.

Den pågældende kommune bruger visitationsmøderne som et alternativ til de digitale systemer. Selvom den nuværende brug af visitationsmøderne fungerer, anses digitale systemer dog som en bedre måde at skabe overblik på, herunder også overblik over den enkelte sagsbehandlers arbejde. Det beskrives af samme chef:

Så visitationsmødet er et rigtig vigtigt møde, fordi det er der, al videnstransaktion foregår. Jeg kan ikke i dag gå ind og se på, hvor langt en sagsbehandler er med sin sag. Det bliver jeg jo inde i it-systemet i stand til at kunne. Der vil jeg kunne sige til sagsbehandlere: "Du, jeg synes måske lige, vi har et hængeparti her, skal vi ikke lige snakke om det, få et overblik over, hvor vi er henne i afdelingen?" Der er det i dag bare i dyb tillid til, at man er der, hvor man siger, man er, sådan er det nødt til at være i dag. Ikke at jeg ikke tror, det fungerer, fordi det gør det, men alligevel så kunne vi nok godt mangle det overblik.

(Chef, kommune med udvidet ledelsesinformation)

Flere kommuner *producerer* altså information om kvalitative parametre og anvender den også til at styre deres indsatser efter. Måden, *hvorpå* den produceres, har dog nogle implikationer. For det første registreres informationen sjældent skriftligt. Det betyder, at såvel manuelle som digitale udtræk samt eventuelt senere brug af informationen vanskeliggøres. For det andet finder informationsudvekslingen sted i et afgrænset forum, hvilket gør deling af information på tværs af forskellige team/afdelinger mv. vanskelig. Endelig nævnes, at den videregivne information ikke er baseret på en systematisk indsamling af viden. At der for eksempel er sket et skifte i borgersammensætning vurderes ikke på baggrund af en nøjagtig opgørelse af antal, men derimod på baggrund af et udpluk af sager – de sager som tages op på møderne.

Den aktuelle måde, *hvorpå* viden om kvalitative parametre formidles, vanskeliggør altså produktionen af ledelsesinformation forstået som aggregeret viden om kommunens borgere og tilbud.

4.3.3 Tekniske faktorer

Produktionen af ledelsesinformation kan foruden faktorer ved opgaven samt organiseringen af området også vanskeliggøres af en række *tekniske* forhold.

For det første oplever flere kommuner at have flere it-systemer i brug, som ikke kan kommunikere internt. Det betyder, at de samme informationer skal indtastes flere gange.

Det er jo klart, at i det øjeblik man betaler en regning på en person, så ville det jo være rigtig smart, hvis man så kunne... at systemet ligesom selv dannede det ark, som de sidder og laver. De sidder jo så og taster ind i det ark bagefter, men

det er jo, altså først betaler man pengene og taster ind, at man har betalt dem, og bagefter så taster de det ind i et ark.

(Økonomimedarbejder, kommune med udvidet ledelsesinformation)

Det ses i ovenstående citat, hvordan der ved visitering til en borger i et system skal ske en manuel indtastning af disse informationer i et andet system. Der viser sig derfor en udfordring i produktionen af ledelsesinformation i kommunen, da de forskellige digitale systemer ikke kommunikerer med hinanden. Dette problem kommer specielt til udtryk ved kommuner, som anvender digitale løsninger, hvor der betales pr. snitflade. Det vil sige, at der betales for løsninger, der gør, at de forskellige systemer kan integreres og udveksle information. Det ses i følgende citat:

Altså, sådan som jeg ser it-systemet, så er mange af vores fagsystemer alle KMD-systemerne osv. jo kendetegnet ved, at det er store tunge systemer mange af dem. Og hvis man skal have noget frem af dem, så kræver det snitflader. Og snitflader koster penge, og de koster mange penge. Det koster penge at købe dem, og det koster penge at vedligeholde dem. Så for mig at se skal de it-leverandører blive meget bedre til at lave nogle standarder, som gør, at hvis man har ét system, så kan det udveksle data med et andet, fordi de har nogle åbne udvekslingsstandarder. Så man slipper for alt det der bøvl med at skulle købe snitflader i ét væk.

(It-administrator, kommune med udvidet ledelsesinformation)

Det ses af ovenstående citat, hvordan manglende kommunikation mellem it-systemer ikke kun skyldes manglende tekniske muligheder, men ligeledes en økonomisk barriere, da udgifterne til snitflader er store.

Det ses endvidere, at kommunerne har problemer med produktionen af ledelsesinformation, da de anvendte it-systemerne ikke kan lave de dataudtræk, som de gerne ville have. Det medfører, at de efterspurgte dataudtræk kræver en stor arbejdsindsats, da det skal gøres manuelt. Det beskriver en chef nedenfor.

Interviewer: [...] Hvis vi så kigger på i dag, så har I ikke så mange muligheder for at hive data ud af systemet, som siger ret meget andet, end hvor mange penge I bruger og på hvilke paragraffer?

Chef: Nej ikke systematisk i hvert fald. Vi kan til enhver tid hive data ud på CPR-nummer-niveau, men så kan du godt regne ud derefter, så bliver det bøvlet, ikke? Fordi så er der jo nogen, der skal sidde og tælle sammen manuelt. Det kan vi godt gøre, vi gør det indimellem, når vi synes, at nu er det altså virkelig vigtigt, at vi får det her at vide, men det er altså frygtelig omstændeligt og alt, alt, alt for besværligt. Det er rigtigt, at den systematiske viden, den vi kan trække ud af Børn og Voksne, som er sådan et generelt betalingssystem, hvor vi kan følge økonomidata, også aggregeret, det system kan fortælle os, at nu bruger vi to millioner mindre på midlertidige botilbud, end vi gjorde sidste år, men hvad der ligger til grund for den forandring, det er jo ikke godt at vide. Der skal vi grave ned i noget manuelt for at finde ud af det.

(Chef, kommune med basal ledelsesinformation)

Derudover kan der være en manglende tilpasning i form af, at det digitale system har for få funktioner til at lave dataudtræk, som hæmmer produktionen af ledelsesinformation. Dette ses i følgende citat:

Det er for besværligt, det er det. Jeg synes ikke, vi mangler noget. Jeg synes, at vi har de lister, vi skal bruge, det synes jeg faktisk. Jeg kunne godt tænke mig, at der var sådan et system, hvor alle ydelserne var på den samme person, fordi det er den jo ikke, nu skal vi ind og klikke på de forskellige ydelser, og så skal vi regne sammen, og det er sådan lidt... Så jeg kunne godt tænke mig, at man kunne klikke på sådan en knap, så alle de dyreste kom øverst fx. Det kunne være rigtig fedt at finde ud af. Lige nu der sidder vi og lægger sammen, og så kan man glemme noget. Det er det, jeg tænker: man glemmer sikkert et eller andet.

(Økonomimedarbejder, kommune med udvidet ledelsesinformation)

Af ovenstående ses det, hvordan det digitale system mangler funktioner, som kan gøre produktionen af aggregerede udtræk lettere og mere pålidelig. Modsat er der i nogle kommuner et ønske om simplere digitale løsninger, som kan give brugeren overblik og forståelse:

Interviewer: Har du et bestemt udtræk eller nogle bestemte informationer, hvor du tænker, det ville være enormt praktisk, hvis jeg kunne lave det her udtræk?

Økonomimedarbejder: Et eller andet sted, så har jeg jo en kærlighed til mine gamle regneark, som på én linje gav mig et kæmpe stort overblik med indskrivningsdato og eventuel udskrivningsdato og takster og anbringelser og alt sådan noget. Det kan vi ikke lige helt trække ud af det der system endnu. Det er sådan meget, sådan forskellige rapporter så, som vi sidder og stykker sammen. Men det kommer jo nok på et eller andet tidspunkt. Det kan også være, at det her DHUV hjælper med noget.

(Økonomimedarbejder, kommune med udvidet ledelsesinformation)

Økonomimedarbejderen citeret ovenfor fremhæver regnearket som noget, der giver bedre overblik end de eksisterende it-systemer. Og i flere kommuner suppleres det digitale system med et Excel-regneark, som økonomimedarbejderne selv kan opbygge og derved få et større overblik end de enkelte it-systemer kan tilbyde. Dette ses bl.a. i følgende citat:

Interviewer: Når du laver de her budgetopfølgninger, og når du generelt laver overblik og statistikker, hvilke it-systemer benytter du dig så af?

Økonomimedarbejder: Jamen det er jo Excel-regneark. Der findes jo ikke et system, der ligesom kan rumme det hele.

(Økonomimedarbejder, kommune med udvidet ledelsesinformation)

Hovedproblemet teknisk set er ifølge de ovenfor citerede interviewpersoner, at ingen af de nuværende it-systemer kan levere alle de dataudtræk, de har brug for. Her fremhæves Excel-regneark som et brugbart redskab.

5 Kan DHUV afhjælpe vanskeligheder i produktionen af ledelsesinformation?

5.1 Forventningerne til DHUV

De foregående afsnit har vist, at der kan være flere mulige grunde til, at kommunerne ikke kan producere den ledelsesinformation, som de selv efterspørger. Og det er blevet belyst, hvilke generelle udfordringer der er i forbindelse med at producere ledelsesinformation. Spørgsmålet er, i hvilket omfang implementeringen af DHUV kan afhjælpe nogle af udfordringerne, og i så fald hvilke betingelser der skal være til stede, før det kan lade sig gøre? Ingen af de medvirkende kommuner har på interviewtidspunktet implementeret DHUV, men planlægger at gøre det. Vurderingen af, hvorvidt DHUV kan afhjælpe nogle af de fremhævede udfordringer, tager derfor udgangspunkt i de *forventninger*, der er knyttet til DHUV. Med forventninger forstår vi de beskrivelser, der findes af DHUV's formål og effekt i formelle beskrivelser fra Socialstyrelsen, og som er kort beskrevet i DHUV's programteori i starten af kapitel 4. Programteorien gengives her nedenfor.

Den nuværende situation i kommunale handicapforvaltninger er, at der ikke er nogen systematik i (dokumentationen af) sagsbehandlingen og indsamlingen af viden, og der mangler overblik over aktiviteter og kvaliteten af disse. Dette er utilfredsstillende, da det umuliggør planlægning og faglig og økonomisk styring af området. DHUV vil ændre på dette. For det første ved at tilføre området en standardiseret måde at sagsbehandle på (via Voksenudredningsmetoden og de tilhørende blanketter), hvilket tænkes at medføre en ensartet indsamling og registrering af oplysninger om borgeren og en ensartet kategorisering af borgerne. For det andet ved at levere tekniske muligheder for at aggregere data fra enkelt-sager og følge sager over tid (via it-understøttelsen), hvilket vil give kommunerne den ledelsesinformation, de har brug for, for fagligt og økonomisk at kunne styre området.

5.2 Faktorer ved opgaven

Først ses der på, i hvilket omfang DHUV kan tænkes at afhjælpe de problemer ved produktionen af ledelsesinformation, der knytter sig til faktorer ved opgaven. To faktorer er nævnt, som kan vanskeliggøre produktionen af ledelsesinformation, dette gælder i særlig grad ledelsesinformation om effekt. De to faktorer er borgergruppens heterogenitet og vanskeligheden ved at måle tyngde. Begge dele knytter sig til selve det at foretage vurderinger af borgere.

Hvad angår vanskeligheden ved at opstille kriterier for effekt grundet borgerens heterogenitet, synes DHUV i en vis grad at kunne afhjælpe problemet. DHUV kan selvsagt ikke ændre på karakteristikaene ved kommunens borgere. De vil fortsat have forskellige problemstillinger samt forskellige fysiske og eller psykiske funktionsniveauer, hvorfor det fortsat vil være svært at opstille enslydende kriterier for, hvornår tilbud har en effekt. DHUV leverer dog et bud på, hvordan effekt kan måles – nemlig ved hjælp af de funktionsniveauer, som borgerne udredes i forhold til gennem DHUV's faglige metode – Voksenudredningsmetoden.

Det fremgår således af Socialstyrelsens undervisningsmateriale om DHUV, at:

Det samlede funktionsniveau kan give et billede af effekt af indsatsen pga. mulighed for at følge udviklingen i funktionsniveau på individniveau.

(http://www.socialstyrelsen.dk/dhuv/Om_DHUV/oplaeg)

Der indgår syv temaer i Voksenudredningsmetoden. De er: 1) mobilitet, 2) egenomsorg, 3) kommunikation, 4) praktiske opgaver i hjemmet, 5) samfundsliv, 6) socialt liv og 7) sundhed (Metodehåndbogen s. 19). For hvert af de temaer, sagsbehandleren vurderer relevant at behandle, skal sagsbehandleren vurdere borgerens funktionsniveau på en skala fra 0-4¹².

En stigning i funktionsniveau kan tolkes som et tegn på, at indsatsen har en effekt. Metoden kan også tænkes at tage højde for borgernes diversitet – at nogle borgere for eksempel er så dårlige, at effekt ikke er lig fremgang, men derimod fastholdelse. I dette tilfælde er det ikke stigningen men derimod opretholdelse af funktionsniveau, der indikerer, at indsatsen har haft en effekt. Fastholdelse eller ændring i funktionsniveauerne kan således udgøre en indikator for, om indsatser har effekt.

Nogle af de kommuner, som er begyndt at vurdere borgeren ud fra Voksenudredningsmetoden, oplever vanskeligheder forbundet med at funktionsvurdere. En sagsbehandler fortæller her, hvordan det kan være svært at "score" borgeren, dvs. sætte tal på funktionsniveau:

*Det er svært at sætte tal på, altså er det her en etter, eller er det måske en toer?
Det sidder vi jo nærmest og sjusser os frem til.*

(Sagsbehandler, kommune med basal ledelsesinformation)

Vanskelighederne forbundet med at funktionsvurdere forsøges i nogle kommuner løst ved at tale sammen om, hvordan man funktionsvurderer, fx på teammøder.

Jeg vil sige, at det er svært de første par gange [at funktionsvurdere], men jeg synes generelt, at jo mere vi taler sammen... det handler om, at vi er nødt til at tale sammen om, hvad vi skal vurdere ud fra.

(Sagsbehandler, kommune med basal ledelsesinformation)

Citatet ovenfor illustrerer, at angivelse af funktionsniveau bygger på en konkret vurdering, og at sagsbehandlerne kollektivt forsøger at nå frem til, hvordan kategorierne skal fortolkes, og hvad der lægges til grund for en vurdering af funktionsniveau.

Problemer med fortolkning og anvendelsen af metoden handler både om, at kategorierne og niveauerne skal fortolkes, og der skal nås til kollektiv enighed, men også om mere praktiske forhold, såsom i hvilke felter forskellige oplysninger skal registreres:

Vi er bare blevet kastet ud i det "værsgo at bruge det", uden at vi egentlig har fået at vide, hvad der skal stå i det, og hvor det skal stå henne. Jeg synes, det er lidt forvirrende. Man kommer til at skrive de samme ting flere gange, synes jeg.

(Sagsbehandler, kommune med basal ledelsesinformation)

¹² 0 = Intet problem (ingen, fraværende, ubetydeligt), 1 = Let problem (en smule, lidt), 2 = Moderat problem (middel, noget), 3 = Svært problem (omfattende, meget), 4 = Fuldstændigt problem (totalt, kan ikke) (Metodehåndbogen s. 29).

Der kan altså være nogle praktiske omstændigheder, der vanskeliggør brugen af funktionsniveauerne som indikatorer på effekt. Herunder eksempelvis variationer i sagsbehandlernes vurderings- og registreringspraksis.

En anden intention med DHUV er at muliggøre tyngdemålinger. Ligesom funktionsniveauet fra Voksenudredningsmetoden tænkes at muliggøre måling af en indsats effekt, er det også intentionen med DHUV, at funktionsniveau kan angive borgernes tyngde på en måde, der kan aggregeres:

For eksempel kan det samlede funktionsniveau give et billede af tyngden på tværs af målgrupper.

(http://www.socialstyrelsen.dk/dhuv/Om_DHUV/oplaeg)

Funktionsniveauet er altså valgt som et kategorisystem, der skal beskrive borgeren og kunne gå på tværs af diagnoser, aldersgrupper og indsats typer. Intentionen er, at tyngdemålingerne kan bruges til ledelsesinformation:

Endvidere har den samlede funktionsvurdering et vigtigt formål, idet der herigennem skabes grundlag for opsamling af struktureret ledelsesinformation om borgerne inden for den enkelte kommune såvel som nationalt. For eksempel kan det samlede funktionsniveau give et billede af: tyngden på tværs af målgrupper, fordeling af behov for støtte inden for de enkelte målgrupper/ydelsesgrupper – og effekt af indsatsen pga. mulighed for at følge udviklingen i funktionsniveau på individniveau.

(Metodehåndbogen s. 31)

Kommunerne forsøger allerede i dag at angive borgerens problemstilling i form af kategorier. Det kan fx være på baggrund af diagnoser, typen af tilbud, de er i, eller mængden af hjælp, de modtager. Dette bruges også til at få en fornemmelse af tyngden hos borgeren, altså hvor tung en problemstilling der er tale om. Det volder dog de fleste af de 11 kommuner problemer at kategorisere borgerne og lave ledelsesinformation på det.

Ifølge de interviewede sagsbehandlere giver funktionsniveauet ikke nødvendigvis et billede af borgerens behov for støtte. At have et højt funktionsniveau kan således godt gå hånd i hånd med et stort støttebehov. En udad reagerende borger kan fx godt have et højt funktionsniveau, men være mere plejekrævende end en udviklingshæmmet borger, fordi vedkommende konstant skal overvåges, lyder argumentet fra sagsbehandlerne. Denne modsætning er metoden på papiret gearret til at håndtere, idet sagsbehandleren ud over at sætte funktionsniveauer fra 0-4 på de relevante temaer også skal lave en samlet faglig vurdering af borgeren (= funktionsvurdering). Funktionsvurderingen angives ud fra en enkel standardkategorisering med fem niveauer: A = Intet problem, B = Let problem, C = Moderat problem, D = Stort problem, E = Fuldstændigt problem (Metodehåndbogen s. 31). Sammenhængen mellem funktionsniveauerne (udtrykt i tal fra 0-4) og den samlede funktionsvurdering (udtrykt ved et bogstav fra A-E) er ikke tænkt som automatiseret, men bliver skabt som følge af sagsbehandlerens samlede vurdering af borgerens problemer og ressourcer. Det beskrives således i Metodehåndbogen:

På grundlag af udredningen skal sagsbehandleren vurdere borgerens samlede funktionsniveau, som i modsætning til vurderingen af det specifikke funktionsni-

veau under hvert tema viser et generelt billede af borgenes situation/funktionsniveau [...] Det skal understreges, at den samlede funktionsvurdering ikke er et gennemsnit af funktionsniveauet for hvert af de relevante temaer. I stedet er det sagsbehandlerens samlede faglige vurdering med udgangspunkt i borgerens samlede ressourcer og begrænsninger. Det betyder, at temaerne fra udredningen vil have varierende betydning for vurderingen af det samlede funktionsniveau. Der kan eksempelvis være sager, hvor borgeren har en lav score på hvert af de afdækkede temaer i udredningen, men får en høj score på den samlede funktionsvurdering på grund af kompleksiteten for problemstillingerne samlet set.

(Metodehåndbogen s. 30 og 31)

I hvilken grad funktionsvurderingerne vil kunne bruges som ledelsesinformation om effekt afhænger dog nok af flere ting. For det første, at funktionsmetodens kategorier fortolkes og anvendes forholdsvis ens af sagsbehandlerne. Forskelle i vurderingspraksis vil gøre det problematisk at bruge funktionsniveauet til at sammenligne fx forskellige tilbuds effekt, da eventuelle forskelle lige så vel kan tilskrives forskel i vurderingspraksis, som det kan skyldes egentlige forskelle på indsatsens effekt. Fra tidligere studier ved vi, at vurderinger af borgere ikke er udtryk for en objektiv måling, men en skønsmæssig vurdering (Høybye-Mortensen 2011), og at det, der registreres, kan variere fra det, der gøres og vurderes (Dearman 2005). Derfor kan funktionsvurderinger ikke blive 100 % ens. Vi ved dog også, at vurderingsmetoder kan bidrage til en højere grad af ensretning, særligt, hvis metoden har en vidensbase og bygger på nogle teoretiske antagelser om borgergruppen, dennes problemstillinger og løsningsmuligheder (Høybye-Mortensen 2011).

5.3 Faktorer ved organiseringen af området

Vi vil nu vende blikket mod de faktorer ved organiseringen af arbejdet, som syntes at vanskeliggøre produktionen af ledelsesinformation og undersøge, i hvilken grad DHUV kan afhjælpe disse. Langt de fleste kommuner har organiseret sig med en adskillelse mellem dem, der bestiller, og dem, der udfører opgaverne. Dette medfører et behov for koordinati-on og kommunikation mellem de forskellige aktører.

Der er nogle udfordringer omkring informationsasymmetri mellem bestiller og udfører og dermed også produktionen af ledelsesinformation. Ses der på de formelle intentioner, der er knyttet til DHUV, synes den i en vis udstrækning at kunne afhjælpe problemet og lette kommunikationen mellem de to enheder. DHUV har således blandt andet som intention at lette kommunikationen med udførerledet:

Lettere kommunikation mellem relevante interessenter, herunder borgeren [...] udførerled og centrale myndigheder.

(www.socialstyrelsen.dk/dhuv/Om_DHUV)

DHUV består af en række blanketter til såvel bestiller som udfører. Blandt andet indeholder den en beskrivelse af, hvordan opfølgningen skal foretages, herunder også hvornår og på hvilken måde de to parter bør indgå i denne (<http://www.socialstyrelsen.dk/dhuv/kravspecifikation/metodehaandbog>).

I den forstand synes DHUV at tydeliggøre myndighed og udføreres roller samt angive en mulig kommunikationsvej.

DHUV stiller med andre ord nogle redskaber til rådighed, som muliggør en forbedret kommunikation mellem myndighed og udfører. For at det skal lykkes, kræver det, at disse redskaber tages i anvendelse. Det er op til den enkelte kommune at vurdere, hvilke blanketter det nye it-system skal indeholde, da kommunerne selv vælger, hvilken it-leverandør de vil købe systemet af. Kommunerne kan beslutte at benytte sig af samtlige blanketter, men kan også vælge blot at benytte sig af et udpluk af disse. I den forstand er intentionen om lettere kommunikation også betinget af kommunernes valg i forbindelse med køb af it-system, samt af hvordan de forskellige parter benytter sig af systemet. Fra studier af Fælles Sprog, et sagsbehandlings system lig DHUV, men brugt på ældreområdet, ved vi, at eksistensen af den digitale mulighed for at kommunikere ikke er ensbetydende med, at det finder sted (Høybye-Mortensen 2011).

En ambition med DHUV er, at det skal forbedre kommunikationen internt i kommunen:

Lettere kommunikation mellem relevante interessenter, herunder [...] andre sektorområder internt i kommunen (fx sundhed, beskæftigelse, uddannelse).

(http://www.socialstyrelsen.dk/dhuv/Om_DHUV)

Socialstyrelsen har i udarbejdelsen af DHUV opstillet nogle minimumskrav til de digitale systemer, der skal bruges til at understøtte DHUV. Disse minimumskrav kaldes kravspecifikationer. Kravspecifikationerne omfatter dog ikke, hvilke digitale systemer der anvendes i andre sektorer i kommunen. Det kan derfor ikke sikres, at der opnås en lettere kommunikation med de forskellige sektorer, da det varierer, hvilke systemer der her anvendes, og dermed vil det variere, hvorvidt disse kan samarbejde med den digitale understøttelse af DHUV

(<http://www.socialstyrelsen.dk/dhuv/implementering/it-kravspecifikation/kravspecifikation-og-bilag>).

Internt i forvaltningen udgør visitationsmøder og faglige møder for den enkelte leder en vigtig kilde til information. Manglen på skriftlig opsamling på møderne samt systematik i indsamlingen af viden gør dog en valid ledelsesinformation svær at producere på baggrund af visitationsmøderne. Her kan DHUV tænkes at bidrage på to måder. For det første tilbyder DHUV i kraft af den digitale understøttelse af udredningsmetoderne (og de standardiserede skabeloner) en dokumentation og skriftlighed, som muliggør udtræk til brug for ledelsesinformation på baggrund af kommunens samlede mængde sager inden for området.

DHUV har også som målsætning at:

Skabe grundlag for opsamling af struktureret ledelsesinformation om målgrupperne.

(http://www.socialstyrelsen.dk/dhuv/Om_DHUV/oplaeg)

DHUV kan således for det andet tænkes at højne systematikken i indsamlingen af information. Ledelsesinformation vil i den forstand kunne basere sig på et større antal sager end det udsnit, der drøftes på visitationsmøderne. Det digitale system gør det potentielt også muligt for et større antal mennesker at gøre brug af informationen. DHUV kan derved må-

ske være med til at skabe en alternativ kanal for produktion og anvendelse af ledelsesinformation end visitationsmøderne – og andre eksisterende ledelsesinformationskanaler.

5.4 Tekniske faktorer

En af intentionerne med DHUV er at forbedre mulighederne for at lave udtræk af ledelsesinformation:

Bedre mulighed for udtræk af ledelsesinformation og måling af effekt med henblik på bedre faglig og økonomisk styring.

(http://www.socialstyrelsen.dk/dhuv/Om_DHUV)

En række tekniske forhold i de 11 deltagende kommuner blev beskrevet som hindringer for produktionen af ledelsesinformation. DHUV synes at kunne afhjælpe nogle af disse forhold. For det første indføres med DHUV en standardiseret udredningsmetode med tilhørende kategorier, som borgeren skal indplaceres i, og standardiserede kategoriseringer er forudsætningen for, at der kan laves dataudtræk. For det andet bliver udredningen digitalt understøttet. De to ting tilsammen kan i nogen grad tænkes at afhjælpe kommunernes nuværende problemer med at lave udtræk på borgerspecifikke parametre.

Flere kommuner oplever, at de nuværende digitale systemer ikke i tilstrækkelig grad er tilpasset deres behov for og ønsker til udtræk. Hvad angår implementeringen af DHUV, så vælger kommunerne selv, hvilken leverandør der skal levere den digitale understøttelse, og kan også selv udarbejde – eller supplere Socialstyrelsens – kravspecifikationer til systemet. Kommunerne har derfor indflydelse på, hvilke udtræk systemet skal muliggøre. Viften af mulige udtræk begrænses dog i den forstand, at det kun er muligt at lave udtræk på de kategorier, som sagsbehandler og andre medarbejdere indtaster oplysninger ud fra. Derudover stiller Socialstyrelsen krav om, at systemet skal muliggøre udtræk (hvad styrelsen kalder *strukturerede data*) på en række forskellige funktioner (<http://www.socialstyrelsen.dk/dhuv/implementering/it-kravspecifikation/kravspecifikation-og-bilag>).

Kommunernes kravspecifikationer til det digitale system, samt Socialstyrelsens minimumskrav til, hvilke udtræk systemet skal kunne udføre, synes således at muliggøre en tilpasning af systemet til kommunernes behov. Såvel chefer som økonomimedarbejdere og sagsbehandlere udtrykker ofte ønske om kun at skulle anvende ét system. At lette det administrative arbejde er også et af formålene med DHUV:

Administrative lettelser i sagsbehandlingen.

(http://www.socialstyrelsen.dk/dhuv/Om_DHUV)

Flere kommuner har arbejdet med mange forskellige systemer gennem tiden, og deres erfaring er, at ét system sjældent kan håndtere de mange forskelligartede behov. P.t. arbejder alle 11 kommuner også i flere systemer. En økonomimedarbejder forklarer her, hvordan hun anvender Excel-ark, fordi hverken tidligere eller nuværende systemer kan imødekomme hendes behov:

Der findes jo ikke systemet, der kan rumme det hele. Vi har set temmelig mange systemer efterhånden. Logica, KMD, Børn og Voksne har vi forsøgt. Det bruger de så lidt i Børn og Unge, men det er for besværligt at arbejde med. For eksempel KMD, Børn og Voksne. Når man fik en regning, så skulle den inaktiveres og oprettes. Altså, det har været for besværligt.

(Økonomimedarbejder, kommune med udvidet ledelsesinformation)

Tanken om, at DHUV kan skabe et alternativ til eller ligefrem fuldt ud erstatte de nuværende måder at producere ledelsesinformation på, synes på denne baggrund ikke sandsynlig. På trods af indførelsen af DHUV vil der således givetvis vedblive at eksistere alternative måder at lagre information på. Dels ved brug af andre digitale systemer eller Excel-ark, dels gennem visitationsmøder, teammøder eller andet og parallelle it-systemer til fx afregning.

6 Konklusion

Denne rapport handler om produktion og anvendelse af ledelsesinformation i 11 danske kommuner før implementeringen af DHUV – Digitalisering af Handicap og Udsatte Voksneområdet. Rapporten indgår i et større forskningsprojekt, der undersøger, hvordan digitale sagsbehandlingssystemer påvirker kommunernes produktion og anvendelse af ledelsesinformation. Dette gøres ved at interviewe sagsbehandlere, økonomimedarbejdere og chefer i kommunerne før og efter implementeringen af det digitale system DHUV.

Rapporten har dels undersøgt, hvilken ledelsesinformation kommunerne har til rådighed, pålideligheden af denne og hvordan de producerer den. Derudover har den undersøgt, hvilken ledelsesinformation kommunerne efterspørger, samt peget på mulige faktorer, der kan forklare vanskeligheden ved at producere specifikke typer ledelsesinformation. Endelig har rapporten indeholdt en diskussion af, hvorvidt implementeringen af DHUV kan tænkes at afhjælpe kommunernes udfordringer i forbindelse med produktionen af ledelsesinformation.

6.1 Ledelsesinformation i dag

Det varierer, hvor meget og hvilken type ledelsesinformation de 11 kommuner har. Dog har alle kommuner informationer som lever op til kravene til registrering i den autoriserede kontoplan. Det betyder, at alle kommuner har information om alle bevillinger fordelt på en overordnet differentiering mellem tre borgerkategorier og som minimum en viden om udgifterne fordelt efter paragraffer under disse kategorier. Derudover er det i langt de fleste kommuner muligt at se, hvilke bevillinger den enkelte borger har fået, samt hvilken paragraf der er bevilget efter.

Mens nogle kommuner kun lige har overblik over de lovpligtige kategorier, producerer andre kommuner yderligere ledelsesinformation. Eksempelvis information om borgeres diagnose, udviklingen i klagesager mv.

Der er også stor varians i, *hvordan* kommunerne producerer ledelsesinformation. Mens nogle kommuner kan producere ledelsesinformation gennem udtræk fra digitale systemer, benytter andre sig af selvfremskillede Excel-ark. Atter andre har slet ikke udarbejdet en metode til at producere visse former for ledelsesinformation. Her vil information om eksempelvis den samlede udgift på en bestemt paragraf kræve en manuel gennemgang og optælling af borgersager eller blot bero på et skøn. Nogle kommuner har således mere systematiserede procedurer for produktion af ledelsesinformation end andre.

Kvaliteten af ledelsesinformation er afhængig af den data, ledelsesinformationen bygger på. Ifølge de interviewede, kan især to ting påvirke pålideligheden af data. Dels fejl i forbindelse med registreringen af information, dels forhold ved de borgere, om hvem der skal registreres. Fejl i forbindelse med registreringen kan omfatte tastefejl og manglende viden om, hvilke informationer der skal indføres i systemet. Er udtræk af ledelsesinformation ikke automatiseret, kan manglende faste procedurer for, hvordan dataudtrækkende gennemføres, også påvirke pålideligheden, da afvigelser mellem procedurerne vil gøre dataudtrækkene usammenlignelige.

Foruden fejl i forbindelse med registreringen kan pålideligheden af data også blive påvirket af borgerens fysiske såvel som psykiske omskiftelighed. Borgere kan have gode og

dårlige dage, hvilket betyder, at beskrivelsen af dem, samt den information sagsbehandlerne indtaster, vil variere afhængigt af, hvornår vurderingen foretages.

Den ledelsesinformation, som kommunerne har i dag, bruges primært til at styre økonomien. Flere kommuner havde efter opgave- og strukturreformen i 2007 vanskeligt ved at få overblik over opgaver overtaget fra amterne samt overblik over kommunens samlede borgere, indsatser og serviceniveau. Ledelsesinformation bruges også til at forklare eventuelle budgetoverskridelser, såfremt der er markante økonomiske udsving undervejs i eller hen over årene. Endelig bruger flere kommuner ledelsesinformation til at undersøge, hvorvidt der er basis for at åbne nye behandlingstilbud.

Mens nogle kommuner fortæller, at de har tilstrækkelig ledelsesinformation til rådighed eller blot savner metoder til hurtigere at få adgang til denne, efterspørger andre kommuner yderlig ledelsesinformation. Hvilken information, der efterspørges, varierer og afhænger også af de forskellige kommuners nuværende mulighed for at producere ledelsesinformation. Flere kommuner efterspørger dog information om kvalitative aspekter. Det kan for eksempel være begrundelser for eventuelle budgetoverskridelser. Det kan også omhandle en viden om et tilbuds effekt. Som det ser ud nu, kan kommunerne ikke udtrække eller manuelt producere ledelsesinformation om disse aspekter. At denne information er vigtig begrundes dels i a) at kommunerne har behov for ledelsesinformation, der gør dem i stand til at styre økonomien, b) at det giver politikerne bedre mulighed for at prioritere og træffe beslutninger på et kvalificeret grundlag, og c) at det giver mulighed for at undersøge, hvorvidt borgeren trives og får den intendede hjælp.

6.2 Hvorfor er ledelsesinformation svær at producere?

At kommunerne ikke producerer den ledelsesinformation, som de selv efterspørger, herunder særligt information om kvalitative aspekter, skyldes flere ting. I rapporten belyses tre faktorer, som vanskeliggør kommunernes produktion af ledelsesinformation, nemlig faktorer ved opgaven, ved organiseringen af området og tekniske faktorer.

Forvaltningens opgave på handicap- og udsatte voksneområdet er at vurdere borgernes behov og visitere til indsatser, hvis der er behov for det. Netop denne opgave at vurdere borgernes behov nævnes som vanskelig af sagsbehandlerne. For det første er de borgere, som kommunen henviser til botilbud mv., en meget heterogen gruppe. De har forskellige problemstillinger samt forskellige fysiske og eller psykiske funktionsniveauer. Netop denne heterogenitet gør det svært at opstille faste kriterier for, hvornår indsatsen kan siges at have en effekt. Derfor vanskeliggøres generering af ledelsesinformation om dette.

For det andet kan produktionen af ledelsesinformation vanskeliggøres af forhold ved organiseringen af området. Fx kan kommunernes adskillelse af bestiller og udfører (BUM) medføre en vis informationsasymmetri mellem de to parter. Ofte vil den udførende enhed have større viden om borgerens daglige trivsel end myndighedsenheden (bestilleren). At generere ledelsesinformation om kvalitet og effekt er derfor afhængig af kommunikationen mellem de to. Viden om kvaliteten af tilbuddene, effekten for borgerne eller ændringer i borgersammensætningen udveksles ofte mundtligt på visitationsmøder, hvilket vanskeliggør produktionen af ledelsesinformation. At informationerne udveksles mundtligt betyder, at de sjældent registreres skriftligt, og at såvel manuelle som digitale udtræk samt eventuelt senere brug af informationen vanskeliggøres. For det andet er den viden, der udveksles på visitationsmøder, præget af aktuelle sager og dækker således ikke systematisk alle sa-

ger. Det kan derfor være vanskeligt at omsætte disse tilgængelige informationer til ledelsesinformation.

Endelig kan produktionen af ledelsesinformation vanskeliggøres af en række tekniske forhold. Sagsbehandlingens udredninger af borgeren er endnu ikke digitalt understøttet. Selvom nogle kommuner er begyndt at kategorisere borgeres funktionsniveau ud fra Voksenudredningen (VUM, som er den faglige del af DHUV), kan der altså endnu ikke laves dataudtræk på dette. De it-systemer, som kommunerne allerede råder over, synes ikke altid at kunne indfri kommunernes behov for og ønsker til udtræk. Det betyder, at kommuner ofte må lægge en stor arbejdsindsats i for eksempel at lave manuelle optællinger. Ledelsesinformation vanskeliggøres også af mangelfuld kommunikation mellem forskellige it-systemer internt i kommunen.

6.3 Kan DHUV afhjælpe vanskeligheder i produktionen af ledelsesinformation?

Der er knyttet store forhåbninger til DHUV. DHUV forventes blandt andet at lette det administrative arbejde, strukturere informationsindsamlingen, muliggøre flere dataudtræk, forbedre kommunikation mellem bestiller og udfører mv. Dermed synes DHUV på papiret at kunne afhjælpe flere af de problemer, som knytter sig til kommunernes produktion af ledelsesinformation.

DHUV stiller en række redskaber til rådighed for kommunerne. Med DHUV indføres en standardiseret udredningsmetode (VUM) med tilhørende kategorier, som borgeren skal indplaceres i. DHUV leverer dermed et bud på, hvordan effekt kan måles – nemlig ved hjælp af voksenudredningens funktionsniveauer. En stigning i funktionsniveau kan fx bruges som indikator på, at indsatsen har en effekt. DHUV indeholder også en række blanketter til såvel bestiller som udfører. I kraft af systematikken, hvorved information indsamles, og den digitale understøttelse heraf kan DHUV således tænkes at skabe en ny kanal for produktion af ledelsesinformation. Derudover synes DHUV at kunne forbedre informationsdeling mellem bestiller og udfører og dermed lette produktionen af information om borgere og tilbud.

Hvis forventningerne realiseres, kan DHUV også afhjælpe i hvert fald nogle af de tekniske problemer i produktionen af ledelsesinformation. Dette vil dog i høj grad afhænge af, hvilke krav til udtræk med videre, som kommunerne stiller til leverandøren af it-systemet. Uanset valg af leverandør må man forvente, at it-systemet understøtter DHUV-skabelonerne, men kommunen kan derudover vælge, hvor mange funktioner der yderligere købes. DHUV udgør således ikke en samlet pakke, som kommunerne kan tage i brug eller lade være. Kommunerne kan derimod vælge elementer til og fra. Hvilke elementer, der vælges til, vil have betydning for kommunernes efterfølgende muligheder for at producere den ønskede ledelsesinformation.

Tidligere undersøgelser har peget på, at teknologi kan anvendes meget forskelligt – dette gælder således også DHUV. Hvorvidt forventningerne til DHUV indfries må således antages at være tæt forbundet med, hvordan kommunerne implementerer systemet, hvordan det bliver inkorporeret i medarbejdernes arbejdspraksis, samt hvordan den samlede mængde af digitale systemer bliver, og om disse taler sammen.

Litteratur

- Andersen, N.Å. & N.T. Thygesen (2007): Styring af styringsværktøjer. I C. Greve (red.): *Offentlig ledelse og styring*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bovens, M. & S. Zouridis (2002): From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control. *Public Administration Review* 62(2):174-184.
- Bruijn, H. de. (2002): Performance measurement in the public sector: strategies to cope with the risks of performance measurement. *International Journal of Public Sector Management* 15(7):578-594.
- Dalsgaard, C.; R. Dørken, A.G. Andersen & S.Ø. Møller (2012): *Botilbudsområdet: HVEM-HVAD-HVOR*. Kortlægning af området for botilbud og støtte til voksne handicappede og sindslidende. Aarhus: KREVI.
- Dearman, P. (2005): Computerized Social Casework Recording: Autonomy and Control in Australia's Income Support Agency. *Labor Studies Journal* 30(1):47-65.
- Deloitte Business Consulting (2011): *Voksenudredningsmetoden. Metodehåndbog*. Odense: Socialstyrelsen.
- Det Danske Sprog- og Litteraturselskab: *Den danske ordbog. Moderne dansk sprog*. Tilgængelig på: <http://ordnet.dk/ddo>
- Gillingham, P. (2009): *The Use of Assessment Tools in Child Protection: An Ethnomethodological Study*. Melbourne: University of Melbourne.
- Glaser, B.G. & A.L. Strauss (1967): *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. I H.S. Becker (red.): *Observations*. Chicago: Aldine Publishing Company.
- Grint, K. & S. Woolgar (1997): *The Machine at Work. Technology, Work and Organization*. Cambridge, Mass.: Polity Press.
- Hall, C. & S. Slembrouck (2009): Professional Categorization, Risk Management and Inter-Agency Communication in Public Inquiries into Disastrous Outcomes. *British Journal of Social Work* 39(2):280-298.
- Hansen, M.B. & E. Vedung (2005): *Fælles sprog i ældreplejens organisering. Evaluering af et standardiseret kategorisystem*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Holt, H.; H. Hvid, S.L. Grosen & H.L. Lund (2009): *IT, køn og psykisk arbejdsmiljø*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

- Høybye-Mortensen, M. (2011): *Velfærdsstatens dørvogtere. Procesregulering af visitationer på socialområdet*. Ph.d.-afhandling. København: Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Høybye-Mortensen, M. (2012): Sagsbehandling i en digital virkelighed: Digitalisering, standardisering og individuelle hensyn. *Politik* 15(3):36-43.
- Jamrozik, A. & L. Nocella (1998): *The Sociology of Social Problems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jorna, F. & P. Wagenaar (2007): The 'Iron Cage' Strengthened? Discretion and Digital Discipline. *Public Administration* 85(1):189-214.
- Krogstrup, H.K. (2011): *Kampen om evidensen*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Lips, A.M.B.; J.A. Taylor & J. Organ (2009): Identity Management, Administrative Sorting and Citizenship in New Modes of Government. *Information, Communication & Society* 12(5):715-734.
- Marston, Greg. (2006): Employment services in an age of e-government. *Information, Communication & Society* 9(1):83-103.
- Moynihan, D.P. (2008): *The Dynamics of Performance Management. Constructing Information and Reform*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Moynihan, D.P.; S. Fernandez, S. Kim, K.M. LeRoux, S.J. Piotrowski, B.E. Wright & K. Yang (2011): Performance Regimes Amidst Governance Complexity. *Journal of Public Administration Research and Theory* 2011 (21):141-155.
- Orlikowski, W. (2000): Using Technology and Constituting Structures: A Practice Lens for Studying Technology in Organizations. *Organization Science* 11(4):404-428.
- Power, M. (1997): *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Regeringen (2012): *Danmark i arbejde. Udfordringer for dansk økonomi mod 2020*. København: Statsministeriet.
- Regeringen; Kommunernes Landsforening & Danske Regioner (2011): *Den digitale vej til fremtidens velfærd. Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015*. København: Økonomistyrelsen.
- Shaw, I.; M. Bell, I. Sinclair, P. Sloper, W. Mitchell, P. Dyson, J. Clayden & J. Rafferty (2009): An Exemplary Scheme? An Evaluation of the Integrated Children's System. *British Journal of Social Work* 2009(39):613-626.
- Star, S.L. (1999): The Ethnography of Infrastructure. *American Behavioral Scientist* 43(3):377-391.

English Summary

The production and use of management information in the disability sector

Status in eleven Danish municipalities prior to the implementation of the new digital case-processing system DHUV

This report deals with the first part of a major research project on the role of digital systems in the production of management information in Danish municipalities. The purpose of the report is to map the options for producing management information and the ways in which it is used in the municipal adult disability sector *prior to* the implementation of a new digital case-processing system, DHUV ("Digitising the Disability and Vulnerable Adult Sector"). Thus, the report will form the comparison baseline for future data collection and analysis undertaken *after* the implementation of the new system. The DHUV project is a joint initiative of the Danish Ministry of Social Affairs and Integration and the Danish municipalities' umbrella organisation, Local Government Denmark. The project has the explicit purpose of producing high-quality management information, the intention being that with DHUV the municipalities will have at their disposal better management information to use in their financial and operational management of the sector.

Digital systems are often considered a tool for producing high-quality management information quickly, because it is thought that it will be possible to aggregate the data entered and perform rapid automatic extraction of information about clients and services. Management information can be seen as an instrument in a management relation where digital case-processing systems can contribute to the production of management information by enabling the transport of information from one level in the organisation to another.

It is important to the municipalities to have management information about their clients and programmes as an aid in their operational and financial management of the sector. The municipalities manage and prioritise their programmes and services in the light of such information. Without it, or with deficient or incorrect information, it is more difficult for them to form the broad picture necessary for the appropriate performance of the management function.

It is known from earlier studies that problems are encountered in the implementation of digital systems just as much as is the case with other policies and technologies, and that such systems are interpreted by the employees who use them and the organisations in which they are used. In consequence, there may be differences between different employees' application of the digital systems, and their data registration practice may also vary. Therefore it is relevant to investigate the way in which management information is produced and used by municipalities at present – partly to learn about the management information that exists and is used today, and partly in order to have a basis for comparison of the situation after the implementation of DHUV.

Specifically, the present report considers the following three questions:

1. What is the present situation with regard to the production and use of management information?
2. What management information do the municipalities want, and why?
3. What gives rise to the difficulties in producing the desired management information?

Finally, the report discusses the extent to which difficulties in connection with the production of management information can be alleviated by the implementation of the DHUV digital case-processing system.

The analyses are based on 34 qualitative interviews conducted in eleven different Danish municipalities. The interviewees were drawn from three different professional groups at three different organisational levels:

- Case officers handling cases relating to the provision of medium- to long-term accommodation in residential facilities and/or cases where the need is for personal and practical help and socio-pedagogical support.¹³
- Finance and accounts department staff who prepare statistics and reports on the sector.
- Managers with overall responsibility for the sector and contact with elected representatives.

The municipalities' management information at present

The eleven municipalities vary in respect of the quantity and type of management information they have. However, all are subject to the requirement of reporting in relation to the authorised classification of accounts, which means that they can all produce management information on numbers of clients in residential facilities, categorising those clients into three groups (mental illness, physical functional impairment, and mental functional impairment), and on expenditure broken down by those categories. Moreover, in far the greater number of municipalities it is possible to see what benefits an individual client has received, and under what legal provision they were granted.

While some municipalities only just satisfy the legal requirements for categorised information, others produce more management information. Such information may include, for example, information about diagnoses, trends in the number of complaints/appeals, or utilisation rates at independent treatment facilities. However, this type of information usually cannot be generated digitally, and therefore must be obtained by manual counting and processing.

Assessed in relation to nine different parameters, the municipalities fall into two different groups, one of which has relatively few possibilities for data extraction beyond what is basic or is legally required (municipalities with basic management information), while the other has more possibilities for extracting management information (municipalities with extended management information).

¹³ Sections 107, 108, 83 and 85 of the Danish Social Services Act (Consolidated Act No. 810 of 19 July 2012, and guidance thereto)

The production of management information

Management information is produced from the work both of case officers and of finance and accounts department staff. The primary role of case officers in its production consists in recording and passing on information about the municipality's clients, for which purposes IT systems such as social record storage systems and document-handling systems are employed. Use is sometimes also made of self-produced tables. Apart from the daily registration of information, case officers are often faced with requests from management for specific information. The type of information requested varies, but may, for example, relate to the municipality's measures, programmes and facilities, clients' problems, or expenditure.

The task of finance and accounts department staff is to collect the information entered into the system and perform relevant aggregated data extracts. For this purpose Excel spread sheets into which the relevant information is entered are employed, enabling subsequent manual extracts to be performed. Various digital systems are also used.

Reliability of municipal management information

The quality and thereby also the reliability of management information at present seem to be particularly influenced by factors of two kinds, relating respectively to the clients about whom information is being recorded and to the actual information registration process. According to some of the case officers, people with disabilities are characterised particularly by both physical and mental changeability. Therefore, they may have good days and bad days. As a result, descriptions made of them and the data entered about them will be subject to variation depending on when the assessment is performed.

Factors relating to the registration process itself are also capable of affecting the reliability of management information. Finance and accounts department staff point to various possible sources of error. Faults in the actual data entry are one such source. These faults may be due to simple typing errors, to lack of specific knowledge of the system on the part of the persons performing the data entry, or to the involvement of too many people in the production of data, which increases the risk of error. The reliability of data can also be affected by lack of standardisation in relation to manual data extraction. In other words, data extracts can be produced in different ways, which potentially renders them mutually non-comparable.

Use of present management information

The municipalities use management information in several different contexts and for several different purposes. However, it is used to a particularly large extent in their financial management. This should be seen in conjunction with the fact that following the local government restructuring of 2007, many municipalities experienced difficulties in gaining an overall view of the tasks they took over from the counties and of the totality of their clients, programmes and services, and level of service.

One method of financial management is close tracking of entry to and exit from programmes. This is particularly relevant in the disability sector, as individual costly cases can have a significant impact on the overall budget. Therefore the majority of municipalities have developed a type of forecasting (a demographic table) for user entry to programmes. This allows the adult disability department to anticipate the numbers reaching the age of 18 and thereby becoming the municipality's responsibility. Management information is also used to clarify causes when budgets are exceeded, if there are marked divergences during a year or over several years. However, this clarification cannot usually be derived from

data extracts, but must be obtained manually by case officers and direct examination of case documents.

Municipalities' wishes in respect of management information

Some municipalities are satisfied with the management information they have at their disposal at the present time. However, the majority state that they would like to have access to more information.

Different types of information would be welcomed. One of the types mentioned is management information about qualitative aspects, for example explanations of the causes when budgets have been exceeded. Information about the effect of a programme or offer, both for the individual client and for larger groups, is another example. At present the municipalities can neither extract nor manually produce management information on these aspects. Lastly, some municipalities would like to be able to generate cross-departmental management information. For example, there is a desire for information about clients' overall cross-departmental benefit profiles.

The importance of this information is explained in the interviews by (a) the municipalities' need for management information that puts them in a position to manage their finances, (b) the enhancement it would represent of the elected Council's means of setting priorities and taking decisions on a sound, well-informed basis, and (c) the scope it would offer for knowing about the well-being of clients and whether they are receiving the help intended.

Why management information can be difficult to produce

There can be many reasons why the municipalities do not produce the management information that they themselves wish to have. The report focuses on three types of factor: (1) factors due to the nature of work in the disability sector (assessment of and provisions for people with disabilities); (2) organisational factors; and (3) technical factors (IT systems).

Factors due to the nature of the task: People who are offered accommodation in residential facilities or other benefits or services form a very heterogeneous group. They have different problems and different physical and mental functional levels. This very heterogeneity renders it difficult to establish fixed criteria for determining when an intervention can be said to have had an effect, and therefore also difficult to generate management information about it. Some municipalities would also like to have information that could provide an explanation when budgets are exceeded, for example in the form of information about the severity of clients' problems. However, severity is also described as difficult to quantify.

There are also organisational factors that account for certain management information being sometimes difficult to produce. Firstly, the municipalities' use of the purchaser-provider model with its inherent separation of authority (purchaser) and provider may entail a certain asymmetry of information between the two sides. Frequently the providing entity will be in possession of more information about clients' day-to-day well-being than the authority. Secondly, as interviewees pointed out, information about qualitative aspects is communicated onwards in a way that makes the production of management information difficult, because communication of information about quality of services, effects for clients, and demographic changes often takes place orally during assessment meetings. As a result, this kind of information is seldom recorded in writing and data extraction, both manual and digital, and any subsequent use of the information, is made difficult.

Lastly, the production of management information can be hindered by a number of technical factors. In the first place, the case officers' analysis of the client's situation is still

without digital IT support. Although some municipalities have begun to categorise clients' functional level using the adult assessment method "VUM" (which is the client-handling part of DHUV), it is not yet possible to obtain data extracts from this source. Moreover, the IT systems that the municipalities have at their disposal now do not always seem to be adapted to their needs and wishes regarding data extraction. That means, for example, that the municipalities are often obliged to invest much work in carrying out manual counts. The production of management information is further hindered by deficiencies in the communication between different IT systems within the municipality. Such deficiencies may make it difficult, for example, to obtain an overall picture of clients' benefit profiles across the municipality's different sectors. However, this is not purely a technical problem. The possibility of setting up interfaces with other systems does exist, but is described as very costly.

Can difficulties in the production of management information be eased by DHUV?

All the municipalities that participated in the study will shortly have to implement the new DHUV digital case-processing system, and a number of specific hopes are being attached to it. The question is to what extent it can ease the problems experienced by the municipalities at present in their production of management information.

The system places a number of tools at the municipalities' disposal, among them the adult assessment method, which contains categories for the description of clients' functional levels. Thus, DHUV offers a means of effect measurement specifically utilising the functional levels used in client assessment – a rise in functional level could be taken as an indicator that a programme or service was producing an effect. However, the extent to which the functional levels will in reality be usable for the purpose of effect measurement seems to depend on the functional categories of the method being interpreted and applied relatively uniformly by case officers. The DHUV system also provides a number of forms for use by the purchaser and the provider, and in that sense it offers a communication channel.

With the DHUV case-processing system, a standardised case assessment method is being introduced which comprises categories to which clients are assigned and digital support for these assessment decisions. It seems possible that the two elements together might ease the municipalities' present difficulties with obtaining data extracts on parameters such as, for example, the severity and extent of clients' problems. As regards the implementation of the digital part of DHUV, the municipalities themselves will choose suppliers to provide the digital support, and they can also produce their own requirements or supplement the National Board of Social Service's specifications that must be met by the system. They can therefore influence what kinds of data extraction the IT system will make possible. Therefore, the system places a number of tools at the municipalities' disposal. Whether these tools will contribute to easing the municipalities' difficulties in the production of management information will depend closely on *whether* the municipalities choose to make use of the tools and on *how* the tools are used in practice.

Bilag A: Kommunebeskrivelser

Dette bilag indeholder en kort beskrivelse af hver af de 11 kommuner. Som skrevet i kapitel 3 er kommunerapporterne udarbejdet på baggrund af de gennemførte interview og enkelte dokumenter og hjemmesidemateriale. Kommunerne fik alle mulighed for at verificere de faktuelle oplysninger. Fire af kommunerne vendte tilbage med kommentarer hertil, som efterfølgende er tilføjet.

Esbjerg Kommune

Organisering

Esbjerg Kommune er en del af Region Syddanmark og har 115.184 indbyggere. Før 1. januar 2012 var der i kommunen 15 kommunalt ejede og fire privatejede botilbud for voksne handicappede. Hver socialrådgiver har mellem 60 og 120 sager afhængigt af arbejdstid, og hvor komplicerede de enkelte sager er. Den enkelte socialrådgiver har i Esbjerg Kommune egenkompetence til at give støtte i eget hjem, men ved § 107/108 skal kontorchefen inddrages, og komplicerede §§ 107- og 108-sager skal forelægges visitationsudvalget.

Der anvendes i Esbjerg Kommune et visitationsskema, som indeholder en prosabeskrivelse af borgerens funktionsniveau og en handleplan for borgeren. Funktionsniveauet fastlægges med udgangspunkt i samtaler med borgeren, og i nogle sager inddragelse af journaler og samtaler med personale og pårørende. På baggrund af funktionsbeskrivelsen og kvalitetsstandarder placeres borgeren i forhold til § 85 i en af fire støttekategorier: moderat, omfattende, massiv og specialstøtte.

Ledelsesinformation

Der er endnu ikke implementeret en standardiseret it-løsning i kommunen, hvilket betyder, at hver rådgiver har sit eget system til at holde styr på sine borgere. De individuelle systemer udformes i Word, Excel eller notatbøger. Word-filer gemmes på fællesdrevet, hvorigennem centerlederen kan få information om den enkelte borger, men dog ikke på aggregeret niveau.

Esbjerg Kommune anvender KMD som journalsystem, og der kan i dette laves udtræk på pris og CPR-nummer på borgere. Kommunen har rammebudget for handicapområdet. Der afleveres årligt en økonomisk redegørelse til politikere, som er udformet efter reglerne fra Indenrigsministeriets autoriserede kontoplan. Der kan være behov for andre typer ledelsesinformation i enten meget komplicerede sager, eller sager hvor en borger klager.

Digitale systemer

Excel-ark: anvendes til at lave budget og vurdere den økonomiske udvikling i forhold til rammebudgettet. Centerlederen bruger selvfremsillede excel-ark og Word dokumenter til at udregne udgifter i forhold til rammebudgettet. Desuden bruges Word-dokumenter af den enkelte rådgiver til journalskrivning og til at holde styr på borgere.

KMD: bruges som journalsystem til at danne overblik over, hvilke borgere der er aktive i systemet.

AS2007: anvendes til at kommunikere mellem tilbud og økonomiafdeling. Hver måned skriver behandlingsstederne en rapport om borgere og udgifter. Prisen på stedet fastsættes hvert år, og de to ting kobles sammen og budgetteres.

Informationskilder

Interview: foretaget den 9. februar 2012 med centerleder, koordinatore/socialrådgivere og økonomiansvarlig.

Dokumenter: Kvalitetsstandarder, kommunes hjemmeside.

Faxe Kommune

Organisering

Faxe Kommune er en del af Region Sjælland og har 35.222 indbyggere. Kommunen har tre botilbud under § 108 og seks botilbud under § 107, og det vurderes, at kommunen cirka har 100 borgere i egne botilbud og 100 i andre kommuners. Der har siden 2010 været indført et månedligt visitationsudvalg, hvor alle sager bringes op. Den enkelte sagsbehandler har ingen egenkompetence til at visitere sine borgere, men kommer med en faglig anbefaling, som bringes med på visitationsudvalget. Hver visitor har cirka 160 borgere. Visitationen sker på baggrund af det standardiserede udredningsskema til VUM. Ydelserne visiteres gennem et fastlagt ydelseskatalog, og hver enkelt borger får tilknyttet en handleplan for deres ydelser.

Ledelsesinformation

Rådgiverne gemmer de standardiserede udredningsskemaer i SBSYS. Gennem dette kan andre få adgang til denne information. Der kan dog ikke laves aggregerede udtræk gennem dette program. Endvidere informerer rådgiverne økonomimedarbejderne om nye borgere og udgifter i systemet, så dette kan indføres i det disponerede budget. Kommunen har ikke mulighed for at lave udtræk på forbedring eller forværring i borgerens funktionsniveau. Rådgivernes og visitationsudvalgets mulighed for at vurdere behandlingsstederne er begrænset til den information, der findes på tilbudsportalen. Desuden udfylder udfører hver måned et Excel-ark, som rapporterer status for tilbuddet og borgerne. Antallet af klager kobles på den enkelte sag, og der kan derfor ikke laves et aggregeret udtræk på klagerne. Det er ikke i kommunen muligt at lave udtræk på borgernes diagnose eller lidelse, men det er muligt at differentiere ud fra kravene, der stilles på den autoriserede kontoplan.

Det er i Faxe Kommune muligt automatisk at opgøre, hvilke borgere der er placeret i kommunens egne tilbud og borgere placeret i private tilbud eller i andre kommuners tilbud. Det er endvidere muligt at differentiere borgerne mellem de forskellige paragraffer. Desuden reviderer BDO løbende kommunens budget, når nye sager tilføjes.

Digitale systemer

EKJ: bruges af udfører.

Rambøll/Care: Plejesystemets program bruges til at lave økonomiske udtræk med. Bruges mindre og mindre af rådgiverne, som i højere grad bruger SBSYS

SBSYS: Dokumenthåndtering og det primære program brugt af visitationsdelen. Bruges til at notere kommentarer til behandlingssteder på den enkelte sag. Kan ikke lave udtræk på større gruppe, men kun belyse enkelte borgere. Bruges til advis om genbesøg hos borgere.

BDO: Central database, som samler information om alle borgere, denne bruges også til udtræk på fx paragraffer.

Børn og Voksne: Bruges til at indkræve penge fra andre kommuner for borgere placeret i Faxes tilbud.

Excel-ark: bruges af rådgiverne til at holde styr på deres egne borgere.

Informationskilder

Interview: foretaget 14. august 2012 med en sagsbehandler og 24. maj 2012 med myndighedsleder i center for beskæftigelse og omsorg, kvalitets- og proceskonsulent i Center for it og digitalisering samt en økonomimedarbejder.

Dokumenter: Kommunes hjemmeside

Faaborg-Midtfyn Kommune

Organisering

Faaborg-Midtfyn Kommune er en del af Region Syd og har 51.694 indbyggere. Kommunen har 13 botilbud, bofællesskaber og støttecentre.

Kommunen har en klassisk BUM-model og arbejder med aftalestyring. Hver rådgiver i Faaborg-Midtfyn Kommune har gennemsnitlig 100 sager. Rådgiverne har egenkompetence til at give § 85-støtte. Der er ikke en fast grænse for, hvor mange timer rådgiverne har egenkompetence til, men hvis det bliver botilbudslignende skal det bringes på visitationsudvalg. Al visitation til § 107 og § 108 skal på visitationsudvalg. De sager, som ikke forelægges visitationsudvalget, diskuteres internt blandt rådgivere på personalemøder. Udredningen af borgere sker efter den standardiserede Funktionsudredningsformular ISO, hvor borgerens funktionsniveau vurderes på en femdelt skala i forskellige kategorier.

Ledelsesinformation

Rådgiverne i Faaborg-Midtfyn Kommune videregiver information til andre rådgivere på deres teammøder. Der produceres information gennem funktionsudredningen og scoringskemaet, men disse har endnu ikke en digital understøttelse og kan derfor ikke belyses i en aggregeret sammenhæng. Botilbudssager og botilbudslignende § 85-sager præsenteres på visitationsmøder, hvor funktionsudredningen og scoringsskemaet bruges til at placere borgeren i et botilbud. De kan i Faaborg-Midtfyn Kommune lave udtræk på de tre borgergrupper, som er påkrævet til den autoriserede kontoplan. Økonomistaben orienteres af sagsbehandleren om borgere placeret i private tilbud eller tilbud i andre kommuner, men orientering om borgere placeret i tilbud inden for kommunen selv foregår automatisk. Tre gange årligt udarbejdes større økonomiske budgetopfølgninger, som inddrager information fra Børne- og Ungeafdelingen.

Digitale systemer

Børn og Voksensystemet: bruges til at betale regninger.

KMD-sag: bruges til at lagre funktionsudredningsformularen og til at lagre og sende breve.

AØL fra KMD: bruges som kommunal fællesdatabase og til at lave udtræk af økonomistaben. Det er ved hjælp af dette program, at budgetopfølgningen udformes.

Care: bruges ikke meget, men det bruges i sager, hvor borgerne indgår i andre sammenhænge, hvor dette program bruges.

Informationskilder

Interview: foretaget 27. juni 2012 med handicap- og socialchef, souschef og økonom og rådgiver

Dokumenter: Udredningsskema og kommunens hjemmeside.

Guldborgsund Kommune

Organisering

Guldborgsund Kommune har 62.197 indbyggere og er en del af Region Sjælland. Der er i kommunen fire døgntilbud, med i alt 87 pladser. I Guldborgsund Kommune har hver visitator gennemsnitligt 140 sager. Den enkelte visitator har en egenkompetence i sager op til en vis størrelse. Dette hænger sammen med, at der i kommunen er lavet rammebudgetter for henholdsvis borgere, der er tildelt 0-15 og 15-30 timer ugentligt. Borgere, som kræver mere behandling, skal visiteres til private opholdssteder eller andre kommuner end Guldborgsund. Borgere som visiteres til § 108 skal på visitationsmøde. Der bruges i dag de standardiserede VUM-blanketter til henholdsvis udredning og handleplan. Der visiteres desuden ud fra kommunens kvalitetsstandards, som sætter ramme for, hvor meget tid der kan visiteres til specifikke opgaver.

Ledelsesinformation

Gennem møder mellem visitatorerne og deres koordinator lagres viden om enkeltsager i et Excel-ark. Hver visitator bruger sit eget system til at holde overblik over sine sager. Der er i KMD-sag mulighed for at koble antallet af timer, borger modtager, hvilket behandlingssted de er tilknyttet og CPR-nummer. Grundet vanskeligheder med KMD-sag på interviewtidspunktet er det problematisk at lave udtræk på paragraffer. I KMD-sag kan der laves udtræk på overordnede kategorier, som stemmer overens med den autoriserede kontering, men ikke specifikke diagnoser eller borgertyngden. Da VUM-skabelonerne endnu ikke er digitalt understøttet, er det heller ikke muligt at lave udtræk på funktionsniveau, selvom dette registreres.

I forbindelse med visitation af borgeren til tilbud orienterer visitator en økonomimedarbejder, der så indtaster informationerne i Børn- og Voksensystemet. Ud fra dette system laves en prognose i forhold til rammebudgettet. Denne prognose baseres på regninger fra januar måned, og ud fra disse vurderes belægningsprocenten, samt hvorvidt rammebudgettet overholdes. Der bliver i Guldborgsund Kommune lavet en forvisitering og forskellige andre

manuelle noteringsmåder for at holde styr på udgifterne. Det betyder dog, at informationen skal noteres fire-fem forskellige steder.

Digitale systemer

Børn- og voksensystemet: bruges som afregningssystem i forhold til borgere fra andre kommuner og til at lave statistik på borgere fra egen kommune. Visitatorer mailer nye borgere til regnskabsmedarbejder, som så indtaster dette i systemet.

Excel-ark: bruges til at holde styr på borgere fra andre kommuner og af nogle visitatorer til at holde styr på deres borgere samt til at samle information.

KMD opus: er Guldborgsunds økonomisystem, bruges til at betale regninger til andre kommuner.

Acadre: er et arkiveringssystem, der bruges af visitatorer til opbevaring af breve.

KMD-sag: er et arkiveringssystem, der bruges til opbevaring af forskellige dokumenter. Det bruges til opbevaring af de standardiserede VUM-blanketter.

Informationskilder

Interview: foretaget 22. marts 2012 med faglig koordinator for rådgivere, konsulent og økonomimedarbejder.

Dokumenter: Kvalitetsstandarder (der dog på interviewtidspunktet stadig var under udarbejdelse) og kommunes hjemmeside.

Halsnæs Kommune

Organisering

Halsnæs Kommune er en del af Region Hovedstaden og har 31.068 indbyggere. Kommunen har 57 pladser i to botilbud til voksne handicappede, og socialpsykiatrien har tre bofællesskaber, hvor et stadig er under opbygning. Kommunen er organiseret efter en dialogbaseret BUM-model. Hver rådgiver har mellem 40-55 borgere. Der bliver i Halsnæs Kommune visiteret ud fra den standardiserede udredningsformular (VUM), men de har endnu ikke implementeret de andre standardiserede dele af VUM (handleplan, opfølgning, indstilling til visitationsudvalg og heller ikke ydelsespakker). Udredningsformularen anvendes på nuværende tidspunkt i form af en word-skabelon. Der er planer om at visitere ud fra kvalitetsstandarder, men disse er på interviewtidspunktet ikke færdige. Ved visitering til kommunens egne tilbud visiteres borgeren til et plejebehov, som udførerne dækker med det antal timer, de finder passende. Visiteres der til et behandlingssted uden for kommunen, visiteres der til et bestemt antal timer til borgeren.

Ledelsesinformation

Rådgiverne noterer borgernes CPR-nummer, hvilken paragraf de er visiteret til, hvornår der skal ske opfølgning, hvorvidt de er udsatte voksne (angivet med 'V') eller handicappede (angivet med 'H') samt placering og handleplan. Desuden registreres borgernes primære lidelse i forbindelse med udredningen, som er i overensstemmelse med kravene til den autoriserede kontoplan. Trods notering af funktionsniveau og andre informationer i det stan-

dardiserede udredningsskema er det ikke muligt at lave udtræk på dette, grundet manglende it-understøttelse. Det er heller ikke muligt på nuværende tidspunkt at lave udtræk på diagnoser. For at få overblik over antallet af sager gennemgår lederen hver enkelt sag fra STH-registeret. Det er heller ikke på nuværende tidspunkt muligt at lave udtræk omkring botilbud, hvilken service der gives, hvor tung borgeren er og eventuelle udviklingstendenser i funktionsniveau hos borgeren.

I Halsnæs Kommune anvendes et Excel-ark til økonomistyring. Her noteres CPR-numre, navn, hvor borgeren er placeret, under hvilke foranstaltning, og hvad udgiften er. Det er ikke muligt at lave et automatisk udtræk på paragraffer, og hvilke udgifter der er på dem. Det er ikke muligt i kommunen at se udgifterne på en enkelt borger på tværs af de forskellige paragraffer.

Digitale systemer

KMD-sag: anvendes som journalsystem.

E-doc: bruges til arkiv og borgerkommunikation.

Excel-ark: bruges af økonomiafdelingen til at holde overblik over borgerne og budgetestimering.

BDO-databasen: skal bruges til at rapportere data videre fra sagsbehandlere til andre niveauer. Er dog ikke oppe at køre på interviewtidspunktet.

Informationskilder

Interview: foretaget 14. marts 2012 med en økonomimedarbejder, to rådgivere samt lederen af Voksen- og Handicapafdeling.

Dokumenter: Kommunes hjemmeside.

Holbæk Kommune

Organisering

Holbæk Kommune er en del af Region Sjælland og har 69.507 indbyggere. Kommunen har fem botilbud og tre opgangsfællesskaber til voksne med handicap. Holbæk Kommune er organiseret efter en takststyret BUM-model. Rådgiverne i Holbæk Kommune har i gennemsnit 80 borgere. De har en egenkompetence ved § 85 op til 12-15 timer, men alt større end dette skal på visitationsudvalg. På visitationsudvalget præsenterer rådgiveren to mulige alternativer af støtte til borgeren. Sager, der koster over 100.000 kr. pr. måned, skal godkendes af socialchefen. Udredningen af borgerne i Holbæk Kommune er i en overgangsfase, hvor nogle rådgivere bruger et samtalskema, mens andre anvender VUM-skabelonen til udredning.

Ledelsesinformation

Rådgiverne og deres koordinator har mulighed for at danne sig et overblik over, hvilke borgere der er tilknyttet den enkelte rådgiver og basale informationer om borgeren i Børne- og Voksensystemet. Det er muligt at lave udtræk på specifikke paragraffer og timeprisen for en borger, men ikke på helbredsoplysninger og lidelser. De enkelte rådgivere har i deres personlige system noteret lidelser, men der kan ikke laves udtræk på disse informationer

på et aggregeret niveau. Det er desuden muligt at lave udtræk på differentieringen påkrævet til det autoriserede kontoplan. Rådgiverne informerer økonomiarbejderne ifm. visitation af borger til en ydelse. Økonomimedarbejderne indtaster disse informationer i både disponeringsarkene og KMD Børn og Voksen. I udarbejdelsen af budgetforudsigelsen inddrages informationer om fremtidige borgere fra sagsbehandlerne og Børne- og Ungeafdelingen.

Digitale systemer

Excel: bruges til at disponere over budgettet og opdateres af økonomimedarbejdere. Excel bruges også som base for det digitale system Cognos.

Acadra: bruges til at gemme visitationsblanketter fra VUM.

KMD børn og voksne: leverer statistik til alle opfølgninger/optællinger. Der er mulighed for at trække alle sager tilknyttet en rådgiver, hvor borgeren er placeret, hvad det koster og andre administrative oplysninger. Økonomer indtaster informationer heri, og programmet kommunikerer med økonomiprogram.

Cognos: bruges til at skabe ledelsesinformation på baggrund af Excel-dokumenter.

Informationskilder

Interview: foretaget 13. marts 2012 med to rådgivere, socialchefen og to økonomimedarbejdere.

Dokumenter: Administrationsgrundlag (kvalitetsstandarder) og kommunes hjemmeside.

Roskilde Kommune

Organisering

Roskilde Kommune har 82.658 indbyggere og er en del af Region Sjælland. Handicap- og socialpsykiatridelen har i alt 21 botilbud til voksne handicappede og sindslidende. Hver rådgiver i kommunen har cirka 110 borgere. Alle bevillinger efter serviceloven skal på visitationsmøde. Der træffes dog ofte en formandsbeslutning i de mindre komplekse sager. Roskilde Kommune anvender online-skabelonen af VUM-udredningen og lagrer udredningerne i KMD-sag. Skabelonerne bruges også til at bestille ydelser gennem den modificerede BUM-model, som kommunen anvender. Kommunen visiterer kun til egne tilbud, og botilbuddet fastsætter selv det antal timer, en borger skal have og dermed prisen på borgeren.

Ledelsesinformation

AS2007 bruges til at lave udtræk på CPR-nummer, udgifter på den enkelte paragraf, hvilket botilbud og ydelser borgeren har og belægningsprocenten i botilbud. Det er ikke muligt at lave udtræk på specifikke lidelser på et aggregeret niveau. Det er dog muligt via registreringerne i den autoriserede kontoplan at koble udgifter med henholdsvis sindslidende, fysisk funktionsnedsættelse og psykisk funktionsnedsættelse. Der har tidligere været problemer med at opnå information om borgere udenbys. Dette har dog forandret sig med nedsættelse af en taskforce, som har genbesøgt alle borgere udenbys og opdateret dem i AS2007. Kommunen opnår desuden information om mulige fremtidige udgifter gennem samarbejde med Børne- og Ungeafdelingen.

Digitale systemer

KMD-sag: anvendes af pensionsservice og voksenservice. Det bruges til at danne overblik over, hvilke sager den enkelte har og til at arkivere VUM-blanketter. Derudover anvendes programmet af den enkelte sagsbehandler til at holde styr på, hvornår der er opfølgning på sager, gennem de indbyggede Advislister.

CSC-omsorgssystemet: bruges af pensionsservice og visitatorer fra voksenservice. Det er et system, der bruges til kommunikation mellem myndighed og udfører.

AS2007: bruges til at lave udtræk på belægningsprocent på botilbud, hvad den enkelte borger er tildelt af ydelser. Dette system bruges til at lave udtræk til de økonomiske rapporter, der leveres til kommunalpolitikere en gang i kvartalet.

Informationskilder

Interview: foretaget 27. marts 2012 med voksen- og handicapchefen, to socialrådgivere fra henholdsvis Voksen- og Handicap og pension samt en økonomimedarbejder.

Dokumenter: Kommunes hjemmeside.

Struer Kommune

Organisering

Struer Kommune er del af Region Midtjylland og har 22.235 indbyggere. Struer Kommune har otte botilbud med i alt 72 beboerpladser, hvoraf fem er målrettet voksne med udviklingshandicap, et tilbud for voksne med hjerneskade og to for borgere med psykisk sårbarhed/psykisk lidelse. Rådgiverne i handicapafdelingen har 100 borgere hver. Rådgiverne har ikke egenkompetence i anbringelsessager, som skal afgøres på visitationsmøder. Sager, som vurderes at blive en udgift på over en million årligt, skal sendes til orientering i socialudvalget, men beslutningen træffes endeligt på visitationsudvalget. Det specialiserede socialområde på voksneområdet har fælles budget.

Ledelsesinformation

Behandlerne udarbejder en elektronisk sagsfremstilling, som indleveres til visitationsudvalget. Sagsfremstillingen indeholder en borgerbeskrivelse samt en vurdering fra behandleren om, hvilken støtte borgeren har behov for. Borgerbeskrivelsen er en kort beskrivelse af borgeren, en vurdering af borgerens funktionsevne og relevante fokuspunkter i sagen. Funktionsevnen vurderes på baggrund af samtale- og aftaleskemaet fra funktionsevne-metoden og ikke i fastlagte funktionsniveauekategorier. Vurderingen af hvilken støtte der skal gives, præsenteres i et vedlagt økonomiskema, som angiver prisen på tilbuddet og hvor lang tid borgeren forventes at have behov for tilbuddet. Efter hvert visitationsmøde noteres udvalgets beslutning på sagen.

Økonomiskemaet er opdelt i henhold til den autoriserede kontoplan. Samme kategorisering bruges i afdelingens interne Excel-ark. Excel-arket indeholder CPR-nummer, diagnoser (15-17 selvopfundne diagnosekategorier), adresse, hvornår borgeren startede i den specifikke afdeling, hvorvidt borgeren er udvisiteret, samt hvilken typer ydelse de er visiteret til. Desuden indeholder dokumentet en liste fra Børne- og Familieafdelingen med information

om fremtidige borgere. Denne information bruges til at forudsige udgifter samt det fremadrettede behov for typer af tilbud. Excel-arket bruges til at trække information til politikerne om forskellige borgergrupper samt tilgang og afgang af sager. Derudover bruges arket til at vurdere belastningsgraden af sager hos den enkelte rådgiver.

Digitale systemer

Excel-ark: Til at have overblik over sager bruges selvadministreret Excel-ark, da dette viser aktive og afsluttede sager for borgere, som er i tilbud både i og uden for Struer Kommune.

KMD: anvendes til nogle udtræk på eksempelvis borgerlister til socialrådgivere.

Komplisal journal: er blevet brugt i socialkontoret som journalhåndteringsprogram.

Online tilbudsportal: bruges til at indhente informationer og priser på leverandører.

Bosted: anvendes på leverandørområdet.

Informationskilder

Interview: foretaget 23. januar 2012 med leder for handicapafdelingen og leder af socialkontoret samt to sagsbehandlere.

Dokumenter: Brochure om sagsbehandling og kommunes hjemmeside.

Svendborg Kommune

Organisering

Svendborg Kommune hører til Region Syddanmark og har et indbyggertal på 58.713.

Svendborg Kommune råder over fire længerevarende botilbud efter § 108 og 13 midlertidige botilbud efter § 107 for voksne med fysisk og psykisk funktionsnedsættelse. Ud over kommunens egne botilbud anvendes også regionale såvel som private tilbud. Der visteres dog p.t. langt flest borgere i egne tilbud. Sagsbehandlerne i Voksen Handicap og Psykiatri har i gennemsnit cirka 117 aktive sager. Sagsbehandlerne har ikke egenkompetence til at bevilge efter §§ 85, 107 eller 108, men skal bringe disse sager på visitationsudvalget. I forbindelse med §§ 107 og 108 skal lederen desuden godkende sagsbehandlernes indstilling om visitation.

Der foreligger ikke nogen standardiseret metode eller skemaer til udredning af borgeren. Sagsbehandlerne benytter endnu ikke VUM-skabelonerne, men skal oplæres i dette ultimo oktober 2012.

Ledelsesinformation

Sagsbehandlernes udredninger og indstillinger til visitationsudvalget gemmes i KMD-aktiv, hvortil også lederen har adgang. Afgørelser og afslag gemmes i Acadre. Sagsbehandleren noterer i en indskrivningsblanket, hvilket tilbud der er bevilget, CPR-nummer, samt hvor mange timer borgeren er visiteret til. Indskrivningsblanketter afleveres til bogholderiet, som indtaster oplysningerne i et Excel-ark. Disse oplysninger bruges af økonomikonsulentten til at lave budgetopfølgninger. Drøftelse af sagerne foregår på de ugentlige faggruppe-

møder samt på visitationsmøderne. Der bliver ikke taget referat e.l., og drøftelserne foreligger derfor ikke i elektronisk form.

Sagsbehandlerne har, ved udtræk fra Acadre, overblik over deres sagslister og -antal.

Økonomikonsulenten kan via sine selvfremsillede Excel-ark få overblik over, hvor mange borgere de har på henholdsvis §§ 85, 103, 104, 107, 108 og 96. Listerne opdateres manuelt ved udgangen af hver måned. Økonomikonsulenten udarbejder, på baggrund af lister fra Børne- og Unge-afdelingen, et Excel-ark med støttekrævende børn og unge, der snart fylder 18, og dermed overgår til voksenafdelingen. Disse informationer bruges til udarbejdelse af budget og eventuel tilpasning af tilbud.

Der kan ikke laves aggregerede udtræk på diagnose, problemstilling, kvaliteten af tilbuddene, borgerens funktionsmæssige udvikling eller andre kvalitative aspekter. Viden om kvaliteten af de forskellige botilbud fås udelukkende gennem opfølgninger og øvrig kontakt med udførerdelen samt gennem "bostøttesystemet", hvor personalet på botilbuddene kan skrive dagbogsnotater. Ønskes viden om borgernes udvikling, skal dette foregå via en manuel gennemgang af hver enkelt sag.

Digitale systemer

KMD-Aktiv: bruges af sagsbehandlerne som journalsystem. Her oprettes og lagres alle journaler. Udredningen skrives i et journalnotat og gemmes også i KMD. Disse har lederen også adgang til.

Acadre: indeholder diverse skabeloner. Der ligger desuden diverse standardbreve og skrivelser til borgeren vedr. bevillinger, afgørelser, afslag, klagevejledning mv.

Excel-ark: anvendes af økonomikonsulenten til at lave budgetopfølgninger, demografiske lister, samt oversigter over borgere på §§ 85, 107 og 108 tilbud.

Informationskilder

Interview: foretaget 3. oktober 2012 med centerlederen, økonomikonsulent, og to sagsbehandlere.

Dokumenter: Kvalitetsstandard for § 107 og kommunes hjemmeside.

Tårnby Kommune

Organisering

Tårnby Kommune er en del af Region Hovedstaden og har 41.014 indbyggere. Tårnby Kommune administrerer selv tre botilbud, hvoraf to er rettet mod udviklingshæmmede og autister og et administreres af socialpsykiatrien. Kommunen køber hovedsagligt ydelser fra private bosteder og andre kommuner. Tårnby Kommune har valgt ikke at overtage botilbud fra regionerne og har derfor i dag meget få botilbud, som kommunen selv administrerer. Hver rådgiver har i gennemsnit 80 borgere i Tårnby Kommune. Rådgiverne har egenkompetence til at genvisitere og give afslag på anmodninger fra borgere, men kan ikke visitere støtte til borgerne uden om visitationsudvalget. Visitationsudvalget har kun visitationskompetence i sager, som koster op til 1,4 million kr. Beløb over den størrelse skal bringes op

politisk. Der er i kommunen ikke nogen standardformular for udredning. Dog bruges i nogle tilfælde et samtalskema.

Ledelsesinformation

Visitatorerne bringer alle deres sager til visitationsudvalget. Derigennem overbringes informationer om relevante sager til handicap- og socialchefen. Hver måned laves et udtræk på tre sager fra tilfældige sagsbehandlere, som handicap- og socialchefen gennemgår til bunds. Dette gøres med henblik på at sikre, at den interne revision lever op til lovkravene. Man har ikke i kommunen mulighed for at lave aggregerede udtræk på kvalitative aspekter ud fra den nuværende udredningsmetode og it-system. Hver måned produceres en budgetforudsigelse på baggrund af nuværende udviklingstendenser, information fra Børn- og Ungeafdelingen og anden information om eventuelle borgerbevægelser. Denne rapport udformes, så der gives et bud på prisen for de enkelte paragraffer, og hvad den samlede årsudgift derfor vil blive. Handicapafdelingen i Tårnby Kommune arbejder ud fra et rammebudget.

Digitale systemer

Doc-ajour: bruges som postsystem til at arkivere korrespondancer mellem rådgiver og borger.

KMD sag: Bruges af rådgiverne til at arkivere journaler på borgerne, desuden bruges advisfunktionen af nogle til at holde styr på genbesøg og andre aftaler.

Excel: anvendes af økonomimedarbejderne til at lave forskellige lister, som bruges til at lave budgetforudsigelser. Der er flere forskellige lister, som holder styr på forskellige aspekter af borgernes gang igennem systemet: startdato, slutdato, pris, ydelser etc.

Børn og Voksen: bruges af økonomiafdelingen til at betale regninger.

Informationskilder

Interview: foretaget 26. juni 2012 med handicap- og socialchefen, to økonomimedarbejdere og en rådgiver.

Dokumenter: Udviklingsstrategi 2012 og kommunes hjemmeside.

Aalborg Kommune

Organisering

Aalborg Kommune er en del af Region Nordjylland og har 201.142 indbyggere. Aalborg Kommune bruger en dialogbaseret BUM-model. Aalborg Kommune råder over 57 botilbud i og 680 dagtilbudspladser. Handicapafdelingen i Aalborg Kommune har cirka 750 borgere i botilbud, og hver visitator har cirka 120 sager. Visitatorerne har egenkompetence til tildeling af fem timer pr. uge på § 85. Alt derover skal på visitationsudvalg. Aalborg Kommune anvender VUM-blanketterne i deres onlineversion, men flere rådgivere anvender dog stadig Care, da onlineversionen vurderes for ustabil til det daglige arbejde. Cirka 300 ud af 900 relevante borgere var på interviewtidspunktet blevet udredt efter VUM.

Ledelsesinformation

I Aalborg Kommune videregiver rådgiverne information gennem deltagelse i visitationsmøder, hvor de præsenterer deres sager, og ved at indtaste informationer om dette i Care. Når en rådgiver indstiller en borger til en bestemt ydelse, anvendes et standardiseret indstillingsskema til at formidle sagen til visitationsudvalget. Skemaet indeholder en samlet vurdering af borgeren, målene med behandlingen, prisen for tilbuddet, et alternativt behandlingstilbud samt en faglig vurdering af borgeren. Det er muligt at lave udtræk på borgerne fordelt på paragraffer, hvilke tilbud borgerne er i og CPR-numre. Det er endvidere muligt at måle sygefraværet, antallet af magtindberetninger og klager for de enkelte tilbud og samlet for handicapafdelingen. Selvom en del af kommunens borgere allerede er udredt efter VUM, er det ikke muligt at lave udtræk på funktionsniveau grundet manglende digital understøttelse.

Det er i Aalborg Kommune muligt at lave udtræk på, hvor mange der får § 85-støtte, men grundet den nuværende finansieringsmodel er det ikke muligt at se, hvor mange timer den enkelte får. Dette skyldes, at kommunen arbejder med takststyrede tilbud, så alle borgere i et tilbud koster en gennemsnitspris. Der udarbejdes månedligt en økonomisk rapport, som rapporterer om den økonomiske udvikling på paragraffer, men ikke på borgergrupper. Desuden leveres der en gennemsnitspris på alle borgere.

Digitale systemer

Care: bruges til udredning af borgere og har et henvendelsesmodul, hvor sager er registreret.

EKJ: anvendes af udfører til faglig dokumentation.

KMD opus: bruges af udfører til økonomi og af myndighed til at lave udtræk på økonomi.

AS2007: kommunens afregningssystem, bruges også til at lave ledelsesinformation, da det har information om CPR-nummer, placering, pris, handle- og betalingskommune.

Excel: trækker rapporter ind fra KMD og laver udtræk på dem.

Informationskilder

Interview: foretaget 29. februar – 2. marts med sekretariatsleder og økonomistyrer, handicapchef, centerchef, to rådgivere, bevillingschef, en økonomistyrer & -konsulent samt myndighedschefen.

Dokumenter: Kommunes hjemmeside.

Bilag B: Interviewguides

Interview med chef/direktør

Vi er i gang med et projekt, der handler om ledelsesinformation og digitalisering på handicapområdet og udsatte voksneområdet.

Ideen er, at vi besøger kommuner, der har sagt, at de vil implementere en digital understøttelse af VUM – Voksenudredningsmetoden, men som endnu ikke har gjort det. Derfor er vi her nu og vil så gerne vende tilbage om et år. Men formålet nu her er at finde ud af, hvordan I arbejder i dag, hvilken ledelsesinformation I har mulighed for at få i dag fx om § 108-området.

Vil du kort præsentere dig selv, og hvad dit ansvarsområde/opgaver er?

Brug evt. organisationsdiagrammet til at udpege, hvor i organisationen den enkelte er placeret.

I de fleste kommuner har handicapområdet/det specialiserede socialområde været præget af styringsmæssige udfordringer. Hvordan vil du beskrive handicapområdet her i Faxe Kommune?

Brug evt. her dokumentmateriale eller andre oplysninger fra kommunens hjemmeside til at stille uddybende spørgsmål. Formålet er at få viden om situationen i kommunen, da den antages at have betydning for hvilken ledelsesinformation de er interesserede i.

Har I iværksat nogen initiativer for at kunne holde jeres budget?

Nogle kommuner vælger at bevæge sig væk fra at give borgere § 108-botilbud til i højere grad at give hjælp efter § 85. For eksempel ved at omdanne botilbud til almene boliger. Er det en bevægelse, I også har her i kommunen?

Jeg vil gerne høre lidt om jeres ledelsesinformation i forhold til økonomistyring. Hvad kan det typisk være for statistikker eller overblik, du kan få i dag? Kan du fx få en oversigt over antal borgere, der får en § 108-ydelse eller en oversigt over forbrug på forskellige tilbudstyper?

Formålet er at få så konkrete beskrivelser som muligt af de oversigter, de får. Spørg gerne her ind til:

- Hvem leverer statistikker og overblik?
- Har chefen mulighed for selv at lave udtræk, kigge i regneark eller lignende?

En vigtig ledelsesinformation er naturligvis viden om forbrug i forhold til den budgetterede ramme. Noget andet er ledelsesinformation om kvaliteten af de tilbud, borgerne får. Hvilke muligheder har du for at få ledelsesinformation om kvaliteten af fx jeres § 108- eller § 85-ydelser?

Jeg tænker, du har kontakt med det politiske niveau: Hvad efterspørger politikerne af oversigter eller information på området? Kan de fx finde på at spørge om en oversigt over de 10 dyreste enkeltstager eller lignende?

Opfølgende spørgsmål: Har du mulighed for at give politikerne det? Kan du fx give dem en oversigt over, hvor mange borgere I har med ADHD eller lignende?

Hvad tænker du egentlig omkring formålet med ledelsesinformationen: Er det at kunne holde øje med udviklingen på området og begrunde fx budgetoverskridelser – eller er det for at kunne planlægge og ændre indsatser?

Hvis du helt selv kunne ønske, hvilken ledelsesinformation kunne du så godt tænke dig, at du have mulighed for at få?

Opfølgende spørgsmål: Hvilke muligheder ville det give dig, som du ikke har i dag, hvis du havde den information?

Er der her til sidst noget, som du tænker er vigtigt, og som vi ikke har været inde på?

Interview med sagsbehandlere/visitatorer/rådgivere

Indledning

Vi er i gang med et projekt, der handler om ledelsesinformation og digitalisering.

Ideen er, at vi besøger kommuner, der har sagt, at de vil implementere en digital understøttelse af VUM – Voksenudredningsmetoden, men som endnu ikke har gjort det. Derfor er vi her nu og vil så gerne vende tilbage om et år. Men formålet nu her er at finde ud af – hvordan I arbejder i dag, hvilke it-systemer og hvad I registrerer om borgerne, når I behandler fx § 108-sager eller § 85-sager.

Vil du kort præsentere dig selv, og hvad dine arbejdsopgaver består i?

Brug evt. her organisationsdiagrammet til at udpege, hvor i organisationen vedkommende er placeret.

Spørg ind til, hvor mange sager vedkommende har, og hvad der er gennemsnittet for sagsbehandlere i kommunen.

Når du/I nu arbejder med sagerne, hvilke digitale systemer bruger I så?

Spørg ind til, hvilke oplysninger de registrerer i de forskellige systemer. Forventningen er, at de bruger et journalsystem (fx KMD), et afregningssystem og måske/måske ikke et fag-system (fx Rambøll).

Spørg også ind til, hvordan de leverer informationer videre fx til økonomiafdelingen – er det nok de taster det, eller sender de fx en mail eller lignende.

Der lader til at være stor forskel fra kommune til kommune og rådgiver til rådgiver, hvordan man holder overblik over sine egne sager. Hvordan holder du/I overblik over dine/jeres sager?

Spørg evt. ind til, hvordan de holder styr på, hvornår det er tid til opfølgning for borgere, der bor på botilbud.

Når I nu har kontakt med en borger eller pårørende, der fx har ansøgt om et botilbud, har I så nogle bestemte redskaber, I bruger? Her tænker jeg fx på visitationsskemaer eller udredningsskemaer?

Vær her opmærksom på, om de allerede bruger VUM til at udrede borgeren. Spørg gerne ind til, hvordan selve visitationsprocessen foregår, om de skal have alle sager op på visitationsudvalg, eller om de selv kan beslutte ting. Typisk taler man om en vis egenkompetence fx ret til selv at bevilge op til et vist beløb.

Brug evt. her dokumentmateriale eller andre oplysninger fra kommunens hjemmeside til at stille uddybende spørgsmål. Fx spørg ind til, hvilken rolle kommunens kvalitetsstandarder spiller, når de skal afgøre sager.

Har I nogen form for kategorier, I arbejder med i forhold til borgere? Skriver I fx en diagnose, et funktionsniveau eller lignende?

Hvis de i kommunen allerede bruger VUM, så spørg ind til, hvordan det er at bruge funktionsniveauerne (at sætte tal på). Hvis de bruger kategorier, så spørg ind til, om de kan lave udtræk, altså lister over, hvor mange med hvilken diagnose osv. Og om deres leder bruger oplysningerne.

Nu vil jeg gerne høre lidt om, hvilken type overblik eller udtræk du har mulighed for at lave. Kan du fx lave en liste over alle dine borgere, der får et tilbud efter § 108?

Kommer din chef nogensinde og beder dig om at finde ud af et eller andet, som fx hvor mange borgere har du med ADHD? Eller hvor tunge er de borgere, du har?

Spørg ind til, om der kan nævnes et konkret eksempel, og til hvordan dette så foregår, skal rådgivere manuelt tælle op?

Spørg ind til, om der nogensinde er henvendelser fra det politiske niveau fx opfølgning af de 10 dyreste enkeltsager eller lignende.

Hvilke muligheder synes du, at du har i dag for at få viden om, hvad kvaliteten er af det botilbud, hvor borgeren bor, eller den hjælp, borgeren får i hjemmet?

Hvis du helt selv kunne ønske, hvilke muligheder for at få viden om og overblik over dine sager kunne du så godt tænke dig, at du have mulighed for at få?

Opfølgende spørgsmål: Hvilke muligheder ville det give dig, som du ikke har i dag, hvis du havde den information?

Er der her til sidst noget, som du tænker er vigtigt, og som vi ikke har været inde på?

Interview med økonomistyrer/økonomimedarbejder

Indledning

Vi er i gang med et projekt, der handler om ledelsesinformation og digitalisering.

Ideen er, at vi besøger kommuner, der har sagt, at de vil implementere en digital understøttelse af VUM – Voksenudredningsmetoden, men som endnu ikke har gjort det. Derfor er vi her nu og vil så gerne vende tilbage om et år. Men formålet nu her er at finde ud af, hvordan I arbejder i dag, hvilke systemer I arbejder i, hvilke udtræk I har mulighed for at foretage.

Vil du kort præsentere dig selv, og hvad dit ansvarsområde/opgaver er?

Brug evt. her organisationsdiagrammet til at udpege, hvor i organisationen vedkommende er placeret.

Mange kommuner har jo haft problemer med at styre økonomien på det specialiserede social-område, har det også været tilfældet her i _____ Kommune?

Har I iværksat nogen særlige initiativer eller arbejdsgange for at kunne holde jeres budget?

Jeg tænker, at du/I bliver bedt om at levere økonomioversigter fx over forbrug og lignende. Når du skal lave de oversigter, hvilke it-systemer trækker du så oplysninger fra?

Spørg her ind til, hvor oplysningerne kommer fra. Trækker de fx oplysninger direkte fra et journalsystem, eller sidder de og administrerer deres eget Excel-ark, som de kan taste i? Spørg også ind til, hvordan de får oplysninger fra sagsbehandlere om fx pris og regning – i nogle kommuner sender sagsbehandlerne en mail til økonomimedarbejderen om pris og navn på institution.

Hvordan opfatter du kvaliteten af de data, du har i _____ (navn på de systemer, de trækker fra)? Er det din vurdering, at de er til at regne med?

Spørg ind: Hvorfor/hvorfor ikke?

Jeg vil gerne høre lidt om jeres ledelsesinformation i forhold til økonomistyring. Hvad kan det typisk være for statistikker eller overblik, du har mulighed for at levere i dag? Kan du fx trække en oversigt over antal borgere, der får en § 108-ydelse, eller en oversigt over forbrug på forskellige tilbudstyper?

Spørg ind til, hvorvidt der er tale om manuelle optællinger, eller de har en eller anden form for system, der muliggør nogle udtræk.

Nu kan man sige, at viden om forbrug i forhold til den budgetterede ramme selvfølgelig er meget vigtig, noget andet er information af mere kvalitativ karakter fx viden om borgerens problemstilling, botilbuddets indsats, om borgeren får det bedre eller værre. Har du muligheder for at lave udtræk på sådan nogle parametre?

Hvilke typer oversigter beder din chef dig om at levere?

Nu ved jeg ikke, om du selv har kontakt til det politiske niveau, men ellers har din chef nok: Hvad efterspørger politikerne af oversigter eller information på området? Kan de fx finde på at spørge om en oversigt over de 10 dyreste enkeltsager eller lignende?

Opfølgende spørgsmål: Har du mulighed for at give politikerne det? Kan du fx give dem en oversigt, over hvor mange borgere I har med ADHD eller lignende?

Hvad tænker du egentlig de oversigter og udtræk, du har mulighed for at lave, kan bruges til: er det at kunne holde øje med udviklingen på området og begrunde fx budgetoverskridelser – eller er det for at kunne planlægge og ændre indsatser?

Hvis du helt selv kunne ønske, hvilke udtræk kunne du så godt tænke dig, at du have mulighed for at få?

- Opfølgende spørgsmål: Hvilke muligheder ville det give dig, som du ikke har i dag, hvis du havde den information?
- Spørg gerne ind til, om de mener, de har de informationer, de har brug for i dag, men de bare mangler en smartere/automatisk måde at få dem ud på, eller om de mener, de decideret mangler informationer.

Er der her til sidst noget, som du tænker er vigtigt, og som vi ikke har været inde på?

Bilag C: Nvivo kodetræ

Softwareprogrammet Nvivo er brugt til systematisk at gennemgå interviewmaterialet med. Det foregår ved, at man koder interview, dvs. gennemlæser interviewene og systematisk inddeler interviewmaterialet via tildeling af koder (i Nvivo-sprog kaldet 'nodes'). Dette bilag viser, hvilke koder der er brugt til analyse af interviewene.

Organisering: Interviewpassager, der omhandler kommunens organisering generelt. Nedenstående tre koder er brugt specifikt til at markere passager, hvor takstmodeller, tilbud eller visitationsudvalg er omtalt.

- **Takstmodel:** Her kodes fortællinger om, hvordan tilbud (botilbud, væresteder, kontaktperson mv.) aflønnes (der kan fx være tale om, at botilbuddet har et fast årligt beløb, eller at botilbuddet får penge, alt efter hvilke og hvor mange borgere, de har).
- **Tilbud:** Her kodes alle fortællinger om kommunens tilbud (botilbud mv.). I nogle kommuner bruges betegnelsen 'udfører'. Det kodes også herunder.
- **Visitationsudvalg:** Her kodes alle fortællinger om, hvordan afgørelser om bevilgning af botilbud træffes. Det er som hovedregel altid på visitationsmøder.

It-systemer: Der kodes ikke på overkoden it-systemer. Der kodes på underkoder hver gang it-systemet er nævnt. Dukker der nye it-systemer op, oprettes der en ny kode med navn efter systemet.

- Børn og Voksen
- Exel/manuelt/regneark
- Cognos
- KMD
- + nye
- Kontoplan/nøgletal: Her kodes, hvis der specifikt fortælles om, hvordan de konterer udgifter i den fælles kommunale kontoplan og/eller hvis der tales om ECO-nøgletal (fx *Vi kan ikke bruge nøgletallene til noget, for andre kommuner konterer § 85 som et botilbud, og det gør vi ikke, så det kan jo ikke sammenlignes*). Kaldes også den autoriserede kontoplan.

Produktion af ledelsesinformation

- **Levering af data til ledelsesinformation:** Her kodes alle fortællinger om, hvem der leverer data ind til systemerne og hvordan. Fokus er her på transport af data om virkeligheden (dvs. oplysninger om borgere, priser, tilbud, paragraf) ind i it-systemerne. Det er nok primært sagsbehandlere/rådgiverne, der har den opgave.
- **Overblik/oversigter/udtræk:** Her kodes alle fortællinger om, hvilket overblik/udtræk de kan få om antal sager, typer af sager, typer af tilbud, paragraffer. Her kodes også fortællinger om, at de skal optælle ting manuelt for at kunne lave udtræk samt fortællinger om, hvad de ikke lave udtræk på.

- **Modtagere af ledelsesinformation:** Her kodes alle fortællinger om, hvem der er modtagere af/efterspørger ledelsesinformationen (fx politikere, sagsbehandlere, ledere, borgere, tilbud).
 - **Hvad efterspørges af ledelsen:** Her kodes konkrete eksempler på, hvad der efterspørges/ikke-efterspørges fra ledelse og politikere (fx de 10 dyreste enkeltsager).
- **Kvaliteten af data:** Her kodes fortællinger, der enten direkte eller indirekte berører kvaliteten af data. Det er det nok primært økonomimedarbejderne, der fortæller om dette. Overkoden bruges, hvis der tales om kvalitet, uden at det kan placeres ind i en af de to nedenstående.
 - **Pålidelighed:** Fortællinger om, hvorvidt man kan stole på, at de data der er i systemerne, er retvisende, fx hvorvidt det er rigtigt, det der er indtastet, hvorvidt alle hændelser indtastes, registreres ting de rigtige steder o.l.
 - **Relevans:** Hvorvidt de data, de har i systemerne, er relevante i forhold til området. Her kodes fortællinger om, hvorvidt den information de kan trække ud, opfattes som dækkende, samt fortællinger om ting de ikke ved (fx *Vi kender jo prisen på tilbuddet, men vi har jo ingen information om, hvorvidt tilbuddet virker og har nogen effekt*).

Brug af ledelsesinformation

- **Begivenheder:** Særlige begivenheder eller situationer, hvor ledelsesinformation nævnes som vigtigt. Fx bestemte møder/udvalg, budgetlægningsproces, eller tidlige indtrufne begivenheder, der nævnes som vigtige i forhold til behovet/brugen af ledelsesinformation i dag.
- **Økonomistyring:** Her kodes fortællinger om, at ledelsesinformation ønskes og bruges i forhold til at styre økonomien, fx overholdelse af budgetter eller implementering af besparelser. Her kodes også fortællinger om, hvordan kommunen lægger sit budget.
- **Andet end økonomi:** Her kodes alle fortællinger om, hvad ledelsesinformation bruges til, der indeholder andre aspekter end økonomistyring og budgetoverholdelse, fx planlægning af typer af tilbud og evaluering af, om indsatserne er gode nok.

Derudover er der brugt tre enkeltstående koder, der ikke har nogen overkategori.

- **VUM:** Her kodes passager, hvor det bliver beskrevet om kommunen allerede bruger VUM-blanketter eller ej.
- **Ønsker:** Her kodes svarene på spørgsmålet om, hvad de kunne ønske sig af muligheder, hvis de havde frit slag i forhold til ledelsesinformation. Hele svaret kodes.
- **Kvalitetsstandarder:** her kodes, når kvalitetsstandarder omtales.



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

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00