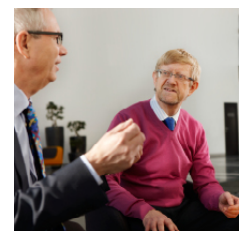
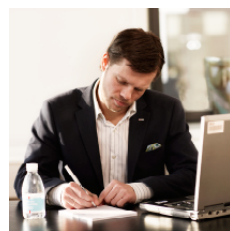
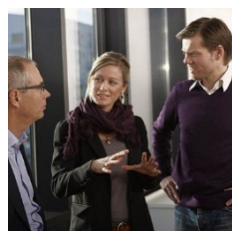
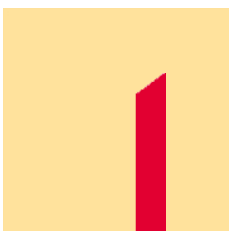


Evaluering af opgaveoverdragelse på handicapområdet

April 2014



Indholdsfortegnelse

1	BAGGRUND OG FORMÅL	3
1.1	Evalueringens afgrænsning	4
2	RAPPORTENS STRUKTUR	5
3	OPSUMMERING OG ANBEFALINGER	5
4	ANALYSETILGANG OG METODE	9
4.1	Datagrundlag	10
4.2	Tilgangens styrker og svagheder	10
5	BESKRIVELSE AF OMRÅDET	11
5.1	Lovgrundlag	11
5.2	Formål med udlægningen	12
5.3	Beskrivelse af aktørernes samspil på området	13
5.3.1	Kommunernes organisering efter udlægningen	13
5.3.2	Selvstyrets organisering efter udlægningen	16
5.3.3	Håndtering af handicappede på tilbud i Danmark	17
6	EVALUERING	19
6.1	Hensigtsmæssige incitamentsstrukturer	19
6.1.1	Samarbejdsrelationer	19
6.1.2	Udvikling i økonomien på handicapområdet	24
6.1.3	Strukturer, der tilskynder til effektiv drift	33
6.1.4	Opsamling	35
6.2	Administrativ forenkling	36
6.2.1	Klar og tydelig ansvars- og opgavefordeling	36
6.2.2	Større gennemsækelighed	37
6.2.3	Friere rammer og eliminering af dobbeltarbejde	39
6.2.4	Opsamling	40
6.3	Kvalitet i opgaveløsningen	42
6.3.1	Hensigtsmæssig tilbudsvifte	42
6.3.2	Ensartet sagsbehandling	44
6.3.3	Muligheder for fortsat udvikling af indsats og serviceniveau	45
6.3.4	Retvisende ledelsesinformation	46
6.3.5	Opsamling	47
7	KONKLUSION IFT. FORMÅL MED UDLÆGNINGEN	49

BDO Statsautoriseret revisionsaktieselskab og BDO Kommunernes Revision, Godkendt revisionsaktieselskab, begge danskejede revisions- og rådgivningsvirksomheder, er medlemmer af BDO International Limited - et UK-baseret selskab med begrænset hæftelse - og dele af det internationale BDO netværk bestående af uafhængige medlemsfirmaer. BDO er varemærke for både BDO netværket og for alle BDO medlemsfirmaerne. BDO i Danmark beskæftiger godt 1.000 medarbejdere, mens det verdensomspændende BDO netværk har næsten 48.800 medarbejdere i 135 lande.

1 BAGGRUND OG FORMÅL

De offentlige udgifter er under pres og den demografiske udvikling gør, at både Selvstyret og kommunerne skal finde nye veje for at sikre en offentlig sektor, der er effektiv og omkostningsbevidst.

I strukturreformbetænkningen fra 2005 foreslås en række offentlige opgaver udlagt til kommunerne. BDO har i sine analyser af effektiviseringspotentialer i den offentlige sektor i Grønland i tillæg hertil vurderet, at en række områder overordnet set ikke er organiseret hensigtsmæssigt.

Det politiske koordinationsudvalg - og den administrative koordineringsgruppe - har siden 2010 analyseret på, hvordan en given offentlig opgavevaretagelse er placeret bedst, sådan at borgerne kan ydes den bedst mulige service, så effektivt som muligt. I nogle tilfælde vil den mest effektive opgaveløsning være at lade kommunerne løse opgaven, mens der i andre tilfælde kan være god ræson i at lade Selvstyret løse opgaven.

Som et led i dette arbejde ønsker man at trække på erfaringerne med såvel centralisering og decentralisering i en grønlandsk kontekst. Erfaringerne med udlægningen af handicapområdet til kommunerne udgør i den sammenhæng en vigtig brik i dette videre arbejde.

Handicapområdet har tidligere hørt under Selvstyret, men er fra 2011 decentraliseret til kommunerne. Ifølge "*Aftale om udlægning af handicapområdet til kommunerne med virkning fra 1. januar 2011*" mellem KANUKOKA og Departementet for Sociale Anliggender var formålet med udlægningen til kommunerne:

- at øge nærheden af beslutningskompetencen i forhold til den enkelte borger. Derved forventes opnået en bedre borgerbetjening.
- at opnå en administrativ forenkling og større gennemsækelighed i sagsbehandlingen.
- at skabe størst mulig sammenhæng mellem beslutningskompetencen og finansieringsansvaret.
- at skabe forbedret mulighed for en fortsat udvikling af indsatsen for personer med vidtgående handicap

BDO er blevet bedt om at foretage denne evaluering på vegne af KANUKOKA og Selvstyret.

Evalueringen har til formål at vurdere, om opgavevaretagelsen og -placeringen kan anses for at være hensigtsmæssig og i hvilken grad de ovenstående formål er nået, samt munde ud fremadrettede anbefalinger i forhold til opgavevaretagelsen på handicapområdet.

Evalueringen er et led i frembringelsen af generelle principper for fremadrettede vurderinger af opgaveløsning og opgaveplacering. Udover denne evaluering gennemføres sideløbende en evaluering af centraliseringen af inddrivelsesområdet. På baggrund af de to evalueringer vil BDO opstille de generelle principper, der bør være styrende for fremtidige overvejelser vedrørende opgaveløsning i krydsfeltet mellem kommuner og Selvstyre.

1.1 EVALUERINGENS AFGRÆNSNING

Evalueringen omhandler organiseringen af handicapområdet i Grønland. BDO har interviewet en lang række personer, der i en eller anden udstrækning arbejder med handicapområdet.

Følgende organisationer har været involveret i den kvalitative dataindsamling:

Kommune Kujalleq Kommuneqarfik Sermersooq Qeqqata Kommunia Qaasuitsup Kommunia
Departementet for Familie og Justitsvæsen
Departementet for Familie og Justitsvæsens kontor i København
Botilbud og døgninstitutioner for handicappede
KANUKOKA
IPIS - Viden og Rådgivningscenter for Handicap
Det Sociale Ankenævn
Handicapforeningen i Grønland - Kalaallit Nunaanni Innarluutillit Piginnaanikitsut Kattuffiat (KNIPK)
Inooqat - Forældreforening for udviklingshæmmede i Grønland
Foreningen LEV i Danmark, der samarbejder med Inooqat i Grønland

Der er ikke foretaget interview med tilbud i Danmark, hvor grønlandske borgere opholder sig.

Borgeren er central for handicapområdet, men ikke som en del af en evaluering af den organisatoriske struktur. Fokus i evalueringen er primært på de institutionelle aktører. Derfor vil relationer mellem borgeren og kommunen eller borgeren og institutionen samt de pædagogiske ydelser ikke direkte indgå i evalueringen. Borgernes perspektiv er repræsenteret via interview med en række interesseorganisationer på handicapområdet i såvel Grønland som i Danmark.

Selve organiseringen af døgninstitutionsoområdet - der også i høj grad har betydning for handicapområdet - er behandlet i rapporten "Ny styringsmodel for døgninstitutionerne i Grønland", BDO, februar 2014.

2 RAPPORTENS STRUKTUR

I kapitel 3 vil vi kort opsummere evalueringens vigtigste resultater samt opstille anbefalinger til det fremadrettede arbejde på handicapområdet.

Kapitel 4 vil give et overblik over den metodiske tilgang og BDO's overvejelser omkring styrker og svagheder ved at benytte denne tilgang.

Kapitel 5 vil give en indføring i lovgrundlaget for udlægningen af handicapområdet til kommunerne samt et overblik over, hvordan aktørerne på området har organiseret sig ift. opgaveløsningen på handicapområdet.

Kapitel 6 vil indeholde selve evalueringen af handicapområdet til kommunerne. Kapitlet er bygget op omkring de centrale evalueringskriterier for 'den gode opgavevaretagelse' på handicapområdet. Evalueringskriterierne skal indfange de i kapitel 1 nævnte formål med opgaveflytningen. Disse er:

- Hensigtsmæssige incitamentsstrukturer
- Administrativ forenkling
- Kvalitet i opgaveløsningen

Kapitel 7 vil fungere som en kort opsamling på evalueringen.

3 OPSUMMERING OG ANBEFALINGER

Evalueringen af udlægningen af handicapområdet til kommunerne følger som anført de tre overordnede evalueringskriterier. Nedenfor følger en kort opsummering af de vigtigste punkter (findings) for hvert af evalueringskriterierne samt BDO's anbefalinger til det fremadrettede arbejde med området.

Kriterium	Opsummering/konklusion
Hensigtsmæssige incitamentsstrukturer	<p>Der er med udlægningen skabt sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar hos kommunerne, hvilket i sig selv giver tilskyndelse til at effektivisere og tænke nyt ift. at udnytte kompetencer og ressourcer samt at sørge for at eliminere bureaukratiske arbejdsgange og dobbeltarbejde.</p>
	<p>Kommunerne har fået friere rammer til at igangsætte initiativer, der går på tværs af institutioner og andre botilbud i kommunerne. Den umiddelbare konsekvens af dette kan være, at institutionerne bliver mere effektive, fordi det bliver muligt at dele personale og sparre med hinanden. Egentlige initiativer på tværs af institutioner har dog været sparsomme.</p>
	<p>Der er generelt et godt samarbejde mellem kommunerne - især på topniveau - men der opstår ind imellem udfordringer med rollefordelingen ift. handle- og betalerkommune. Særligt opstår der diskussioner om, hvem der skal betale for ydelser i tilknytning til den primære ydelse. Dette kan forplante sig til institutioner, der oplever svære samarbejdsbetingelser og muligheder ift. eksempelvis støttetimer og hjælpemidler til borgere i sager, hvor der er uenighed mellem kommunerne. Regelgrundlaget (Landstingsforordning nr. 2 af 12. juni 1995 om kommunernes indbyrdes betalingsforpligtelser) er ikke særligt klart på dette område.</p>
	<p>Kommunerne er generelt tilfredse med mulighederne for at få anbragt borgere med meget særlige udfordringer i Danmark, men føler sig ofte ikke godt nok inde i reglerne omkring anbringelser og ophold i Danmark. Dette giver ind imellem anledning til fejlanbringelser. De grønlandske kommuner kan pt. ikke inden for de økonomiske og faglige rammer tilbyde lignende tilbud til de anbragte borgere. Andelen af grønlandske borgere anbragt i Danmark har derfor også været stabil de senere år.</p>
	<p>Den overordnede økonomi på området viser en stigning i forbruget på handicapområdet. Opgørelser og kontering varierer dog på tværs af kommunerne, og der ikke er sikkerhed for, at alle udgifter indregnes konsistent på tværs af årene. Det er derfor ikke muligt at etablere et datagrundlag, der gør det muligt at analysere præcist, hvad der ligger bag væksten i udgifterne, herunder om udlægningen samlet har medført administrative besparelser.</p>
	<p>Udgiftsstigningerne fra overgangsåret 2011 til 2012 på 4,1 % afspejler de stigninger, der også i tidligere år har været og kan være udtryk for en trend med flere handicappede borgere/større udgifter pr. handicappet borger.</p>
	<p>Der er ikke udført skærpet tilsyn fra Selvstyrets side som aftalt ved udlægningen, men der er foretaget det normale tilsyn. Det skærpede tilsyn er først påbegyndt i 2014.</p>

Kriterium	Opsummering/konklusion
Administrativ forenkling	<p>Sagsbehandlingen er overordnet set blevet hurtigere og mere effektiv som følge af, at bevillingen ikke længere skal behandles af departementet. Der er dog fortsat risiko for dobbelt sagsbehandling, eksempelvis i forhold til at nogle sager i varierende omfang behandles både i lokalt og centralt i kommunen.</p>
	<p>Kommunerne har nedfældet retningslinjer for håndteringen og organiseringen af området. Det har medført ændringer i organiseringen, sådan at der nu opleves et tættere samarbejde indenfor området. Dog er der store udfordringer med at samarbejde på tværs af forvaltningerne, eksempelvis ift. arbejdsmarkeds- og skoleområdet.</p>
	<p>Brugen af kompetenceplaner i beslutningsgangene har generelt medført større gennemsuelighed i visitationsprocessen. Roller og ansvar er blevet mere synlige, hvilket medfører en større faglighed på handicapområdet i kommunerne.</p>
	<p>Mange afdelinger i kommunerne opleves som værende underbemandede, hvilket medfører en stor sagsbyrde og manglende mulighed for fordybelse og undersøgelse hos sagsbehandlerne. Udfordringen omhandler ikke kun ressourcer, men også manglende muligheder for at rekruttere de rette kompetencer til området.</p>
	<p>Der er udfordringer i kommunernes sagsbehandling samt ift. at styre økonomien på området. Datagrundlaget på området er mangelfuldt, ligesom den systemmæssige understøttelse ikke på alle punkter fungerer efter hensigten. Det elektroniske sagsbehandlingssystem er ikke blevet fuldt implementeret på trods af, at kommunerne arbejder med dette, og der bruges meget tid på at udarbejde retvisende ledelsesinformation omkring bevillinger mv.</p>
	<p>Borgerne ved som regel, hvor de skal henvende sig angående handicapproblestillinger, men det er ofte uigennemskueligt, hvordan der klages over eks. afslag på ansøgninger om hjælp. Antallet af klager til Det Sociale Ankenævn er faldet markant siden udlægningen. Det er BDO's vurdering, at faldet primært er en effekt af, at kommunerne ikke længere bistår borgerne med at klage - eller ligefrem klager på vegne af borgeren - som de kunne og gjorde før udlægningen. Tidligere var de fleste ankesager, ankesager fra kommunerne over selvstyrets/departementets afgørelser.</p>
	<p>Kommunernes sagsbehandling udfordres af komplekse sager - borgere med specielle diagnoser og særligt borgere med psykiske problemstillinger. Kommunerne har et behov for råd og vejledning omkring disse sager, men oplever uklarhed og i nogen grad manglende respons fra departementet.</p>
	<p>Flere af ovennævnte udfordringer kan relateres til de enkelte sagsbehandleres kompetencer og erfaring med området. Sagsbehandlerne er ofte ikke socialt fagligt uddannede, og der opleves i flere kommuner stor udskiftning i personalet.</p>

BDO anbefaler, at:

- Der igangsættes et arbejde med en langsigtet, national handleplan for handicapområdet, hvor man både får prioriteret indsatserne og får sikret bred forankring både indenfor kommunerne og indenfor selvstyret. Interesseorganisationerne bør inddrages i dette arbejde.
- En del af dette arbejde bør omfatte udviklingen af en handleplan for sikring af aktiverings- og uddannelses tilbud til unge handicappede, der i dag kun har ringe muligheder for uddannelse i Grønland. Mulighederne for at få oprettet ungdomsuddannelser efter en model med særligt tilrettelagte forløb, der kan rumme unge handicappede samt unge vidtgående handicappede, bør undersøges.
- De kommunale social- og familiedirektører samlet set får igangsat en dialog med såvel Selvstyret som egne politikere omkring behovet for udvikling af indsatserne, herunder særligt udvikling af specialiserede tilbud, hvor der mangler en samlet og koordineret strategi ift. de udfordringer, som kun vil blive større de kommende år, særligt ifm. borgere med psykiske handicap.
- Der evalueres nærmere på mulighederne for at oprette flere efterskolelignende tiltag, der også kan rumme unge vidtgående handicappede.
- Der igangsættes en fornyet kommunikationsindsats omkring forretningsgangene for anbringelser i Danmark, samt omkring besøgs- og ferierejser.
- Der udarbejdes faste retningslinjer og et formaliseret samarbejde omkring mellemkommunale relationer og mellemkommunale betalinger.
- Den lovmæssige forpligtelse for kommunerne til at indberette data omkring handicappede fremadrettet efterleves således at data omkring handicappede styrkes på tværs af Selvstyre og kommuner. Det er BDO's vurdering, at forpligtelsen løbende tilsidesættes, og at der er et betydeligt potentiale for at udnytte disse data i højere grad. Dette vil muliggøre strategisk, langsigtet planlægning og udvikling af indsatserne på handicapområdet. Implementeringen af Winformatik på området bør opprioriteres og forretningsgangene for indberetninger til IPIS bør revideres, sådan at der sikres et bedre datagrundlag omkring handicappede borgere.
- Der i kommunerne generelt foretages omhyggelig budgetlægning baseret på kendte forudsætninger om priser og mængder. Et godt budget giver forudsætningerne for at styre økonomien efterfølgende og forstå afvigelse fra det forudsatte. Analyser og ledelsesinformation på området vil også medvirke til at skabe den bevågenhed, som også er vigtig for at udvikle området. Der bør i den forbindelse afholdes flere kurser i at bruge Winformatik. Det er BDO's vurdering, at udfordringerne vedrørende økonomistyring og generel udvikling af området, ikke kan opnås uden en meget mere systematisk opsamling af relevante data samt efterfølgende udnyttelse af analysemulighederne.
- Der organiseres en central kompetenceenhed, der kan rådgive og hjælpe kommunerne på sagsniveau ved særlige problemstillinger. Denne opgave ligger ikke i dag placeret nogen steder. Kompetencen kan ligge i selvstyregi eller eventuelt i en fælleskommunal enhed, hvis en sådan oprettes i anden anledning.
- Der foretages en revurdering af klagesystemet på handicapområdet.

4 ANALYSETILGANG OG METODE

Som omdrejningspunkt for evalueringen af udlægningen af handicapområdet til kommunerne har BDO valgt at tage udgangspunkt i centrale hensyn for en god opgavevaretagelse og organisatorisk bæredygtighed.

Følgende evalueringskriterier er benyttet til at belyse alle væsentlige aspekter vedrørende de nævnte formål med opgaveflytningen og den fremadrettede opgavevaretagelse:

- **Hensigtsmæssige incitamentsstrukturer:** Er der overensstemmelse mellem målsætningerne bag organiseringen og de politiske prioriteringer om at skabe størst mulig sammenhæng mellem beslutningskompetencen og finansieringsansvaret?
- **Administrativ forenkling:** Har den nuværende organisering resulteret i de ønskede målsætninger i form af enklere arbejdsgange, øget kvalitet og effektivitet samt større gennemskuelighed i sagsbehandlingen?
- **Kvalitet i opgaveløsningen:** Har udlægning medført øget nærheden og bedre borgerbetjening og derigennem forbedret mulighederne for en fortsat udvikling af indsatsen for personer med vidtgående handicap?

De tre evalueringskriterier har været styrende for BDO's udarbejdelse af interviewguides, deskreaserach og øvrig dataindsamling. Ligeledes er rapporten struktureret herefter. Kriterierne tydeliggør, hvordan organiseringen af handicapområdet i Grønland på nuværende tidspunkt og fremadrettet kan understøtte de politiske målsætninger om kvalitet og effektivitet bedst muligt.

Der foretages ikke en samstilling af opgaveløsningen i de to organiseringer. Evalueringens formål er at bidrage med fremadrettede analyser og anbefalinger. Derudover er der ikke foretaget en før-måling og øvrige omstændigheder, der påvirker opgaveløsningens karakter har ændret sig.

For at operationalisere evalueringskriterierne, er de i planlægnings- og analysefasen omdannet til en række mere konkrete fokuspunkter/evaluerings spørgsmål, som er udfoldet nedenfor:

Hensigtsmæssige incitamentsstrukturer

- Samarbejdsrelationer
- Udvikling i økonomi på handicapområdet
- Strukturer, der tilskynder til effektiv drift

Administrativ forenkling

- Klar og tydelig ansvars- og opgavefordeling
- Større gennemskuelighed
- Tilskyndelse til effektivitet og eliminering af dobbeltarbejde

Kvalitet i opgaveløsningen

- Hensigtsmæssig tilbudsvifte
- Ensartet sagsbehandling
- Mulighederne for en fortsat udvikling af indsats og serviceniveau
- Retvisende ledelsesinformation

4.1 DATAGRUNDLAG

Dataindsamlingsfasen har bestået i dels en indsamling af de allerede foreliggende materialer på området, herunder oplysninger om økonomi og aktiviteter samt en omfattende kvalitativ dataindsamling i form af semistrukturerede interviews med selvstyre, kommuner, institutioner, interesseorganisationer med flere.

Styrker og udfordringer i den nuværende organisering af handicapområdet er derigennem kortlagt. Der er blevet anvendt den samme interviewguide for de samme interessentgrupper uanset deres geografiske placering.

Det har endvidere været et formål med dataindsamlingsfasen at sikre kendskab til, og forankring af, evalueringen. Det har i evalueringen ikke været muligt med en systematisk inddragelse af borgervinklen. Borgernes perspektiv er afdækket ved interview med handicapforeninger i såvel Grønland som i Danmark.

4.2 TILGANGENS STYRKER OG SVAGHEDER

Tilgangen med udgangspunkt i en omfattende kvalitativ dataindsamling er velegnet til at sikre inddragelse af interessenter og disse forskellige gruppers faglige og erfaringstunge input i relation til opgavevaretagelsen på handicapområdet.

Det har været væsentligt i denne evaluering af udlægningen af handicapområdet, at de centrale aktører og interessenter har været involveret i processen og haft lejlighed til at bidrage med de omfattende erfaringer på området, der er.

På den anden side vil en kvalitativ undersøgelse som denne have den svaghed, at der kun udvælges relativt få interviewpersoner fra de organisationer, der er repræsenteret i evalueringen. Deres udsagn er tilmed til dels af subjektiv karakter.

Disse udfordringer er søgt imødekommet ved at netop at have fokus på særlige videnspersoner hos de involverede organisationer samt ved at sørge for, at holde interviewpersonernes udsagn op imod skriftlige materialer, rapporter, evalueringer samt økonomi- og aktivitetstal.

Inddragelsen af alle disse datakilder kan samlet bidrage til at belyse fordele og ulemper ved udlægningen af handicapområdet.

5 BESKRIVELSE AF OMRÅDET

5.1 LOVGRUNDLAG

Selvstyret og kommunerne er lovgivningsmæssigt forpligtet til at sikre, at personer med fast bopæl i Grønland, der har et vidtgående psykisk eller fysisk handicap, får en tilværelse så nær det normale som muligt. "Landstingsforordning nr. 7 af 3. november 1994 om hjælp til personer med vidtgående handicap" (med senere ændringer) fastlægger de nærmere betingelser for hjælp til målgruppen samt Selvstyrets og kommunernes opgaver i forhold til at sørge for hjælpeforanstaltninger, beskæftigelsestilbud mv. Forordningen omhandler desuden døgninstitutioner samt borgernes klageadgang.

Den tilhørende bekendtgørelse, "Bekendtgørelse nr. 64 af 29. december 1994 om døgninstitutioner m.v. for børn og unge samt for personer med vidtgående handicap", fastsætter de nærmere regler omkring driften af døgninstitutionerne, handleplaner for beboere, ledsagerejser, regler for magtanvendelse mv. Det er også fastsat, at der nedsættes et visitationsudvalg for hver døgninstitution, der skal behandle alle ansøgninger om indskrivning på og udskrivning fra institutionen.

Med udlægningen af handicapområdet fra den 1. januar 2011 reguleres området derudover af "Landstingsforordning nr. 10 af 31. maj 2010 om ændring af landstingsforordning om hjælp til personer med vidtgående handicap" samt den tilhørende "Selvstyrets bekendtgørelse nr. 23 af 30. december 2013 om hjælp til personer med vidtgående handicap". Disse fastlægger den ændrede regulering på området.

Centralt i ændringerne står, at kommunerne får overdraget beslutnings- og finansieringsansvaret for kommunens handicappede borgere, der falder ind under lovens område. Selvstyret er fortsat ansvarlig for oprettelsen og driften af institutionerne, herunder sikring af det nødvendige antal pladser. Selvstyret er desuden ansvarlig for at fastsætte regler for døgninstitutionerne samt at yde pædagogisk vejledning.

Kommunerne kan søge Selvstyret om at etablere andre typer af hjælpeforanstaltninger, herunder forsøgsordninger og særlige socialpædagogiske tilbud til personer med vidtgående handicap. Selvstyret er tilsynsførende med disse hjælpeforanstaltninger.

I forhold til regulering af anbringelser i Danmark er det i den danske "Bekendtgørelse nr. 619 af 15. juni 2006 om betaling af social pension til personer visiteret til behandlingsophold i Danmark af grønlandske sociale myndigheder" anført, at de grønlandske myndigheder yder refusion til de danske kommuner, der udbetaler førtidspension til grønlandske borgere på behandlingsophold i Danmark. I "Bekendtgørelse nr. 1389 af 12. december 2006 om besøgsrejser og ophold i Danmark eller Grønland i tilbud om boformer" beskrives desuden formål, visitationsproces, redegørelser, handleplaner, rejser og betaling i forbindelse med anbringelser mv.

Selvstyrets tilsyn med kommunernes overholdelse af sociallovgivningen og forvaltningslovgivning er sammen med tilsynet med døgninstitutionerne fastsat i "Bekendtgørelse nr. 6 af 16. februar 2006 om tilsyn med det sociale område". Det er fastlagt, at Selvstyrets anmeldte tilsynsbesøg hos kommunerne skal ske mindst en gang inden for kommunalbestyrelsens valgperiode, samt at der for hvert tilsynsbesøg skal udarbejdes og fremsendes en tilsynsrapport.

I "Aftalen om udlægning af handicapområdet til kommunerne med virkning fra 1. januar 2011" er det tilmed anført, at Selvstyret i perioden 2011-2013 skal føre skærpet tilsyn med at kommunerne løser de aftalte, overdragede opgaver. Dette tilsyn ligger udover det almindelige tilsyn.

5.2 FORMÅL MED UDLÆGNINGEN

KANUKOKA og Departementet for Sociale Anliggender indgik i 2010 "Aftale om udlægning af handicapområdet til kommunerne med virkning fra 1. januar 2011".

Formålet med aftalen var at få klare retningslinjer for reguleringen af kommunernes overtagelse af beslutningskompetencen og økonomiansvaret på en række områder på handicapområdet. Indeholdt i dette lå følgende formål med udlægningen:

- *at øge nærheden af beslutningskompetencen i forhold til den enkelte borger. Derved forventes opnået en bedre borgerbetjening.*
- *at opnå en administrativ forenkling og større gennemskuelse i sagsbehandlingen.*
- *at skabe størst mulig sammenhæng mellem beslutningskompetencen og finansieringsansvaret.*
- *at skabe forbedret mulighed for en fortsat udvikling af indsatsen for personer med vidtgående handicap.*

Derudover ligger der et implicit ønske i aftalen om, at parterne skal søge at styrke såvel datamaterialet og de statistiske muligheder som selve ledelsesinformationerne på området, sådan at fremtidige beslutninger i højere grad hviler på et stærkt faktisk grundlag.

I aftalen om overdragelse af handicapområdet er det anført, at det er Selvstyret, der ejer handicapinstitutionerne, mens finansieringen til vedligeholdelse af bygningerne overgår til kommunerne. De daglige driftsopgaver i forhold til handicapinstitutionerne, herunder vedligeholdelsesopgaven, varetages og udføres dog fortsat af Selvstyret.

Kommunerne finansierer herefter de nødvendige vedligeholdelsesopgaver. Udgifter til vedligeholdelse indregnes i budgetterne for institutionerne, og vedligehold er dermed en del af grundlaget for takstfastsættelsen.

Driften af handicapinstitutionerne har fra 2011 været finansieret ved, at 50 % af institutionernes finansiering blev trukket forlods som en reduktion af bloktilskuddet, mens de resterende 50 % blev betalt som takster, når kommunerne benyttede en plads i en af de selvstyrejede institutioner.

I november 2013 indgik Naalakkersuisoq for Familie og Justitsvæsen og formanden for bestyrelsen i KANUKOKA en samarbejdsaftale om 100 %-takstbetaling på Selvstyrets døgninstitutioner på børne-, unge og handicapområdet.

Formålet med aftalen er at skabe større gennemsigtighed på døgninstitutionsområdet. Dette skal blandt ske ved at sikre bedre incitamentter for institutionerne til at have en høj belægningsprocent og derigennem blive mere effektive. Takstfastsættelsen skal være omkostningsægte for den enkelte institution og indeholde institutionens driftsbudget, en andel af fællesudgifterne samt en forudsat belægningsprocent. Taksten fastsættes for et kalenderår ad gangen. Herudover er det fastsat i aftalen, at institutionernes regnskaber skal fremsendes

til KANUKOKA. Endvidere skal der for hver institution udarbejdes en servicedeklaration, som synliggør institutionens tilbud overfor kommunerne.

Kommunerne overtog med udlægningen af handicapområdet samtidig finansieringsansvaret for anbringelser i Danmark. For at lette kommunernes arbejde med at administrere anbringelserne i Danmark, blev der i tillæg til ovenstående indgået en aftale med Departementet for Sociale Anliggender - Grønlands Repræsentation om den daglige drift.

5.3 BESKRIVELSE AF AKTØRERNES SAMSPIL PÅ OMRÅDET

I det følgende sættes fokus på organisering af opgaveløsningen hos aktørerne på handicapområdet efter udlægningen af handicapområdet til kommunerne.

I det følgende vil organisering af området i de fire kommuner samt Selvstyret kort blive gennemgået. I sidste afsnit vil vi i øvrigt kort se nærmere på organiseringen af arbejdet med de grønlandske borgere, der er i behandling på en dansk institution. Departementet for Familie og Justitsvæsens kontor i København spiller i denne forbindelse en central rolle.

Gennemgangen er delvist baseret på de redegørelser, som KANUKOKA lavede i foråret 2013 omkring handicapområdet, og delvist på BDO's egen dataindsamling i kommunerne.

5.3.1 KOMMUNERNES ORGANISERING EFTER UDLÆGNINGEN

Qaasuitsup Kommunia

Kommunen har udarbejdet en handicappolitik samt forretningsgange ift. administrativ sagsbehandling og økonomistyring på handicapområdet, der gælder for alle socialafdelinger og bygdefilialer.

I kommunens centraladministration i Ilulissat varetages handicapforsorgen, under socialforvaltningens regi, i det daglige af en handicapkonsulent og en økonomikonsulent. Kommunen har udlagt beslutningskompetencen lokalt til socialafdelingerne i byerne og bygderne vedrørende udgifter op til en vis beløbsstørrelse. I henhold til retningslinjerne skal socialafdelingerne og bygdefilialerne afholde regelmæssige, tværfaglige orienteringsmøder med lokale repræsentanter fra sundhedsvæsenet vedrørende bl.a. hjemmehjælp og støtte til syge, ældre og personer med vidtgående handicap. Den lokale støttepersonkoordinator involveres i alle beslutninger, der vedrører støttepersonordninger til handicappede i eget hjem, på bokollektiver, beskyttede boenheder, plejehjem mv.

Sagsbehandlerne er startet op med at benytte systemet Winformatik til sagsbehandling, og alle sager registreres heri. Systemet er dog ikke fuldt funktionelt endnu.

Kommunen har etableret et centralt Beslutningsteam, der består af fagchef på socialområdet, handicapkonsulent, specialkonsulent, fysio- eller ergoterapeut samt psykolog. Ansøgninger om omfattelse af handicapforordningen bliver sammen med den nødvendige dokumentation og anbefaling fra den lokale tværfaglige gruppe sendt til drøftelse og godkendelse i Beslutningsteamet. Socialudvalget orienteres herefter om beslutningen.

Der er oprettet Handicapråd i kommunen, men ikke alle byer og bygder er omfattet. Der er etableret en økonomisk styregruppe på handicapområdet i den centrale socialforvaltning, der består af økonomikonsulenten, handicapkonsulenten og fagchefen. Alle bevillinger er som udgangspunkt helårsbevillinger. Økonomiopfølgningen sker via regnearksløsninger og økonomikonsulenten udarbejder kvartalsvise prognoser.

Oeqqata Kommunia

Kommunen har brugt KANUKOKA's anbefalinger fra efteråret 2010 (før udlægningen) til at få organiseret handicapområdet. Det betyder bl.a., at der er udarbejdet en handicappolitik, og at der er udviklet en kompetenceplan. Desuden er der fastsat vejledende niveauer for forskellige hjælpeforanstaltninger som støttepersontimer, beskæftigelses- og botilbud mv.

Kommunen har to parallelle familieområder, der er placeret i Sisimiut og i Maniitsoq. Hvert område har en familiechef, afdelingsleder og to sagsbehandlere. I Maniitsoq er der også tilknyttet en projektmedarbejder. I Maniitsoq er støttepersonkoordinatoren placeret i administrationen, mens vedkommende i Sisimiut er udskilt i et særskilt støttepersonkorps. I Sisimiut er der tillige en ergoterapeut, der dækker både ældre- og handicapområdet. Hvis en handicappet borger i en bygd har brug for støtte, kontakter bygdekantoret handicapkoordinatoren i en af byerne.

Økonomien er forankret hos afdelingslederne og administreres lokalt i Sisimiut og i Maniitsoq. Der styres ud fra en regnearksløsning, der er en videreudviklet version af det regneark, som Selvstyret benyttede som opfølgingsredskab.

Politisk er det kommunens Familieudvalg, der har beslutningsmyndighed i nye omfattelsesager. Det er Visitationsudvalget, der laver indstilling til Familieudvalget på baggrund af sagsfremstillingen fra administrationen. Afdelingsleder, familiechef og direktør godkender inden politisk behandling.

Der er oprettet Handicapråd, der repræsenterer både Sisimiut og Maniitsoq. Rådet følger bl.a. op på målene i kommunens handicappolitik.

Kommuneqarfik Sermersooq

Kommunen har udarbejdet en handicappolitik som en del af Børne- og Familiepolitikken samt en kompetenceplan på handicapområdet. En egentlig handicappolitik er under udarbejdelse i regi af fagchefen på voksenområdet. Efter overdragelsen har kommunen udarbejdet forretningsgange, standardskrivelser og bevillingsskrivelser, der ligger tilgængelige for medarbejdere mv. på kommunens intranet.

Handicapsagerne er fordelt efter børne- og voksenområderne, hvor afdelingslederne for hver fagområde er placeret i Nuuk med lokalt placerede områdeledere i de større byer. Afdelingslederne har det overordnede ansvar, og alle bevillingssager er centraliseret i Nuuk. Igangværende sager genbehandles årligt i et centralt Genansøgningsudvalg, der er delt op i hhv. voksensager og børn- og ungesager.

Kommunens organisering af støttepersoner/støttekorps på voksenområdet er ændret sådan, at der nu er et centralt støttekorps i Nuuk, der fagligt vurderer borgeren løbende og tilpasser støttebehovet. Som eneste faggruppe har den ledende terapeut (fysio- og ergoterapi) en bevillingskompetencen på hjælpemidler med en beløbsgrænse på op til 30.000,- kr.

Sagsbehandlerne har påbegyndt at benytte systemet Winformatik til sagsbehandling, og alle sager registreres heri. Systemet er dog ikke fuldt funktionelt endnu. Terapeutteamet registrerer i eget journalsystem, hvor relevante oplysninger lægges over i Winformatik.

Økonomi- og budgetansvaret samt økonomiopfølgning er opdelt for hhv. børne- og voksenområdet. Afdelingslederne for hvert område drøfter løbende budgetopfølgningerne med fagchefen. Bevillinger foretages centralt. Derudover genbevilges én gang årligt fremfor to gange som tidligere.

Politisk behandles alle omfattelsager efter indstillinger fra kommunens to tværfaglige samarbejdsudvalg på hhv. voksenområdet og på børn- og ungeområdet. Der er deltagelse fra sundhedsvæsen, arbejdsmarked på voksenområdet, og på børneområdet er sundhedsvæsen, daginstitution, skole og MISI repræsenteret i udvalget.

Der er oprettet et Handicapråd, der fungerer på tværs af byerne i kommunen.

Kommune Kujalleq

Kommunen har ikke udarbejdet en egentlig handicappolitik, men har i 2012 udarbejdet forretningsgange for håndteringen af handicapområdet, herunder med fokus på administrativ sagsbehandling og økonomiopfølgning. Kompetenceplanen samt procedurerne omkring kommunens beslutningsteam er revideret i efteråret 2013.

Kommunen har siden overdragelsen prioriteret at iværksætte en række tiltag for at nedbringe ventelisten for handicappede borgere. Der er i den forbindelse bl.a. etableret bokollektiver, handicapegnede boliger, væresteder mv.

Handicapområdet er forankret i socialforvaltningen i tre enheder. En enhed varetager sagsbehandlingen og en enhed varetager myndighedsopgaverne. Den sidste enhed - terapeutteamet - på 3½ årsværk har base i Qaqortoq og udsendes løbende til kommunens øvrige byer og bygder efter behov. Hver afdelingsleder refererer til den konstituerede socialchef.

Der er en sagsbehandler i hver af kommunens tre byer, der refererer til socialforvaltningens fagchef, som igen refererer til den konstituerede socialchef. Kommunens bofællesskaber, værksteder og væresteder har hver sin leder, som referer til kommunens handicapkoordinator. Handicapkoordinatoren referer til den konstituerede socialchef.

Den daglige økonomistyring på handicapområdet foretages lokalt af de respektive sagsbehandlere og afdelingslederen. Derudover er der etableret en økonomisk styregruppe på handicapområdet i den centrale socialforvaltning i Qaqortoq, og der laves månedsopfølgning. Den konstituerede socialchef orienteres i store og dyre sager.

Indtil der tages et mere avanceret økonomistyringssystem i brug på handicapområdet, foregår styring af bevillinger på området ved hjælp af styringskemaet udarbejdet af Selvstyret og kommunens regnearksløsning.

Kommunen har oprettet et Beslutningsteam med repræsentanter fra kommunens tre byer, der har beslutningskompetence ift. omfattelser af handicapforordningen. Overstiger beløbet 100.000,- kr. sendes sagen til politisk behandling.

Opsamling

Udlægningen af handicapområdet har givet anledning til, at kommunerne har revideret deres politikker og forretningsgange på området, ligesom der er lavet nye kompetenceplaner i forhold til ansvar og arbejdsopgaver. Udlægningen har således medført, at kommunerne har ændret organiseringen internt. Ansvar for handicapområdet er, ligesom før udlægningen, placeret i regi af enten en social- eller en familieforvaltning.

Der er mindre forskelle på ansvarsfordelingen fra kommune til kommune, samt den måde hvorpå det politiske niveau inddrages. Ligeledes kan det konstateres, at kommunerne har igangsat forskellige initiativer for bl.a. at inddrage borgere via handicaprådene samt håndtere - og forbedre - økonomistyringen på handicapområdet. Sidstnævnte behandles uddybende i kapitel 6.

5.3.2 SELVSTYRETS ORGANISERING EFTER UDLÆGNINGEN

Departementet for Familie og Justitsvæsen administrerer det grønlandske socialvæsen i henhold til "*Landstingsforordning nr. 11 af 12. november 2001 om socialvæsenets styrelse og organisation*".

Departementet varetager opgaver indenfor sociallovgivning, handicapforsorg, sikringsydelser vedrørende børn, børnefamilier, ældre og handicappede, boligsikring, drift af og tilsyn med landsdækkende børne- og ungeinstitutioner samt handicapinstitutioner, udbygning af sociale institutioner i henhold til forslag fra de enkelte kommuner, forebyggelse og behandling af sociale vanskeligheder, tilsyn med kommunernes forvaltning og administration af social lovgivning, konsulent- og kursusvirksomhed for kommuner, institutioner m.v.

Departementet varetager endvidere driften af Videns og Handicapcenteret, IPIS. Departementet fungerer desuden som socialkontor for Pituffik. Departementet driver 9 døgninstitutioner for børn og unge samt 7 handicapinstitutioner med i alt 11 tilhørende handicapsatellitter.

Derfor er departementet også ansvarlig myndighed i forhold til tilbudsviften, herunder at sørge for at hjælpe institutioner med økonomisk og faglig bistand, ligesom de er administrator af Den Centrale Venteliste (DCV). Døgninstitutionerne på handicapområdet finansieres fra 1. januar 2014 af kommunernes takstbetaling for anbringelser.

5.3.3 HÅNDTERING AF HANDICAPPEDE PÅ TILBUD I DANMARK

Proces og ansvar

Såfremt en kommune ikke har mulighed for at give et passende tilbud til en person med et vidtgående handicap, og at alle muligheder i Grønland er udtømte, er der mulighed for at søge Departementet for Familier og Justitsvæsen om at få vedkommende anbragt i et passende tilbud i Danmark.

Som det fremgår af nedenstående tabel, så har antallet af personer med vidtgående handicap, der er anbragt i Danmark, været forholdsvist stabilt over de senere år, både indenfor og på tværs af kommuner.

Tabel 1: Udviklingen i antal personer anbragt i Danmark (permanente og midlertidige ophold) jf. Ltf. om hjælp til personer med vidtgående handicap.

	2009	2010	2011	2012	2013
Kommune Kujalleq	16	14	14	11	10
Kommuneqarfik Sermersooq	40	40	40	45	43
Qeqqata Kommunua	19	19	20	20	20
Qaasuitsup Kommunua	36	35	35	35	36
I alt	111	108	109	111	109

Kilde: Departementet for Familie og Justitsvæsen. Tallene for året er opgjort pr. 1. januar det efterfølgende år.

Der er fra departementets side fastsat procedurer om, hvordan de grønlandske kommuner skal behandle en ansøgning om en anbringelse i Danmark. Kommunerne skal vurdere, om alle muligheder for anbringelse i Grønland er udtømt. Såfremt dette er tilfældet, kan de henvende sig til departementets afdeling i Danmark, som på baggrund af oplysninger om den aktuelle borger, og på baggrund af gældende lovgivning på området, er behjælpelig med at finde et egnet tilbud i Danmark. Tilbudet vurderes og bevilges af kommunen i Grønland, som slutteligt skal have sagen godkendt i Departementet for Familie og Justitsvæsen. Departementet står for den endelige godkendelse af, at der ikke er egnet tilbud til borgeren i Grønland.

Samarbejdet med departementets afdeling i Danmark er reguleret i en samarbejds- og driftsaftale. Efter udlægningen træffer afdelingen ikke længere afgørelser i sager, da de ikke længere har beslutningskompetence.

Med baggrund i den danske lovgivning - "*Lov om Social Service*" og "*Lov om Retssikkerhed og administration på det sociale område*" - overdrager den grønlandske kommune handleforpligtelsen til den danske kommune, hvori borgeren bor, idet grønlandsk lovgivning ikke finder anvendelse i Danmark. Den grønlandske hjemkommune har fortsat betalingsforpligtelsen. Hjemkommunen har altid mulighed for at træffe beslutning om, at tilbyde borgeren hjemtagelse, som dog kun kan ske, hvis der kan findes et passende tilbud i Grønland, samt at borgeren samtykker om at returnere til Grønland.

I aftalen mellem kommunerne og Selvstyret er det besluttet, at afregning mellem den danske handlekommune og den grønlandske hjemkommune skal gå gennem departementets afdeling i Danmark, ligesom afdelingen fungerer som mellemed til den grønlandske hjemkommune omkring foranstaltningsændringer eller ændringer i borgerens tilstand under opholdet i Danmark. Aftalen omfatter også, at afdelingen tager sig af alle forhold omkring planlægning og afvikling af hjem- og ferierejser.

Under en grønlandsk borgers anbringelse i Danmark, er borgeren underlagt dansk lovgivning. Dog er det de sociale myndigheder i Grønland, som skal godkende foranstaltningsændringer. Samarbejdet mellem Selvstyret og de danske myndigheder omkring botilbud til borgere fra Grønland med betydelig nedsat fysisk og psykisk funktionsevne har hjemmel i servicelovens § 195, stk. 3, og i henhold til Bekendtgørelse om rammeaftaler på det sociale område har Region Sjælland pligt til at modtage borgere fra Grønland.

Omtrent 2/3 af grønlandske borgere med vidtgående handicap, der er anbragt i Danmark, bor i et kommunalt botilbud i Region Sjælland. Det er aftalt i regionen, at de fire kommuner, der har den største koncentration af anbragte borgere fra Grønland - Slagelse, Kalundborg, Odsherred og Holbæk kommuner - i samarbejde intensiverer og koordinerer indsatsen for at skabe de bedste mulige levevilkår med respekt for kulturel baggrund mv. Slagelse Kommune koordinerer indsatsen, der bl.a. tæller tilbud om modersmålsundervisning og rådgivning til dansk personale.

Departementets afdeling i Danmark har de senere år mødtes med repræsentanter fra de grønlandske kommuner og fra KANUKOKA for at drøfte samarbejdet omkring anbringelser i Danmark på handicapområdet. Når møderne afholdes i Danmark, er der typisk også indlagt besøg på nogle af de botilbud grønlandske borgere bor på.

Hjemtagelse

Jf. § 49, stk. 1 i "*Selvstyrets bekendtgørelse nr. 19 af 16. december 2010 om hjælp til personer med vidtgående handicap*" skal kommunalbestyrelsen i Grønland foretaget en fornyet vurdering af spørgsmålet om fortsat anbringelse eller ophold uden for Grønland, så ofte som forholdene tilsigter det, dog mindst 12 måneder efter, at anbringelsen er blevet iværksat, og så længe anbringelsen opretholdes. Herefter skal kommunalbestyrelsen mindst én gang årligt vurdere, om den pågældende borger har mulighed for at returnere til Grønland.

Overordnet set er erfaringerne med egentlige hjemtagelser af borgere dog meget begrænset. Ingen af kommunerne har således haft hjemtagelser siden udlægningen af handicapområdet til kommunerne. Nogle borgere har dog været på midlertidige ophold i Danmark og er vendt tilbage til Grønland.

Udgangspunktet er overordnet set altid at kunne tilbyde alle de borgere i Danmark, der har lyst til at vende tilbage til Grønland, en plads i Grønland. Departementets afdeling i Danmark bistår i den forbindelse behjælpelig til, at borgeren kan komme tilbage til Grønland. Til forskel fra egentlige hjemtagelser, så sker der løbende hjemrejser efter ophold i Danmark, hvor foranstaltningen er ophørt. Dette kan eksempelvis være i forhold til unge, der har gennemført en særligt tilrettelagt ungdomsuddannelse (STU) i Danmark og som efterfølgende tager tilbage til Grønland. Udsvingene i tabellen i forrige afsnit skyldes derfor sådanne forhold som fx frivillige hjemrejser efter endt STU-ophold eller eksempelvis dødsfald.

Kommune Kujalleq har i foråret 2013 givet udtryk for - som den eneste kommune - at have overvejelser om at foretage egentlige hjemtagelser. Det er ikke undersøgt, om borgerne rent faktisk var interesserede i at flytte til et tilbud i Grønland, ligesom det ikke er undersøgt i hvilket tempo det kunne være muligt at stille tilbuddene til rådighed.

I ovennævnte aftale med Region Sjælland, er det anført, at såfremt de grønlandske kommuner ønsker at hjemtage en større gruppe borgere - som man gjorde i starten af 1990'erne på institutionen Najugaqarfik Elisanbannguaq i Maniitsoq - at så skal kommunerne i regionen stille den fornødne faglige og personalemæssige bistand til rådighed. De grønlandske kommuner vil i en sådan situation skulle afholde udgifterne hertil.

6 EVALUERING

Evalueringen af udlægningen af handicapområdet til kommunerne vil tage udgangspunkt i centrale hensyn for en god opgavevaretagelse og organisatorisk bæredygtighed.

For at kunne håndtere disse hensyn benyttes nedenstående evalueringskriterier med tilhørende underkategorier til at belyse de væsentlige aspekter vedrørende de i indledningen nævnte formål med opgaveflytningen og den fremadrettede opgavevaretagelse:

Hensigtsmæssige incitamentsstrukturer

- Samarbejdsrelationer
- Udvikling i økonomi på handicapområdet
- Strukturer, der tilskynder til effektiv drift

Administrativ forenkling

- Klar og tydelig ansvars- og opgavefordeling
- Større gennemsækelighed
- Tilskyndelse til effektivitet og eliminering af dobbeltarbejde

Kvalitet i opgaveløsningen

- Hensigtsmæssig tilbudsvifte
- Ensartet sagsbehandling
- Mulighederne for en fortsat udvikling af indsats og serviceniveau
- Retvisende ledelsesinformation

Evalueringskriterierne med tilhørende underkategorier er styrende for strukturen og indholdet i nærværende kapitel. Efter analysen indenfor hvert evalueringskriterium sluttet der af med en opsamling på BDO's vurderinger og anbefalinger.

6.1 HENSIGTSMÆSSIGE INCITAMENTSSTRUKTURER

Før udlægningen af handicapområdet til kommunerne havde kommunerne et delvist ansvar for en sagsbehandling, som de ikke skulle finansiere konsekvenserne af. BDO's vurdering er, at dette overordnet set ikke var en hensigtsmæssig incitamentsstruktur, idet der manglede en økonomisk tilskyndelse for kommunerne til at tænke i forebyggelse og sammenhænge i handicapområdet.

Det er derfor centralt at evaluere på om - og eventuelt i hvilken grad - udlægningen kan siges at have medført en mere hensigtsmæssig incitamentsstruktur for det samlede handicapområde i Grønland.

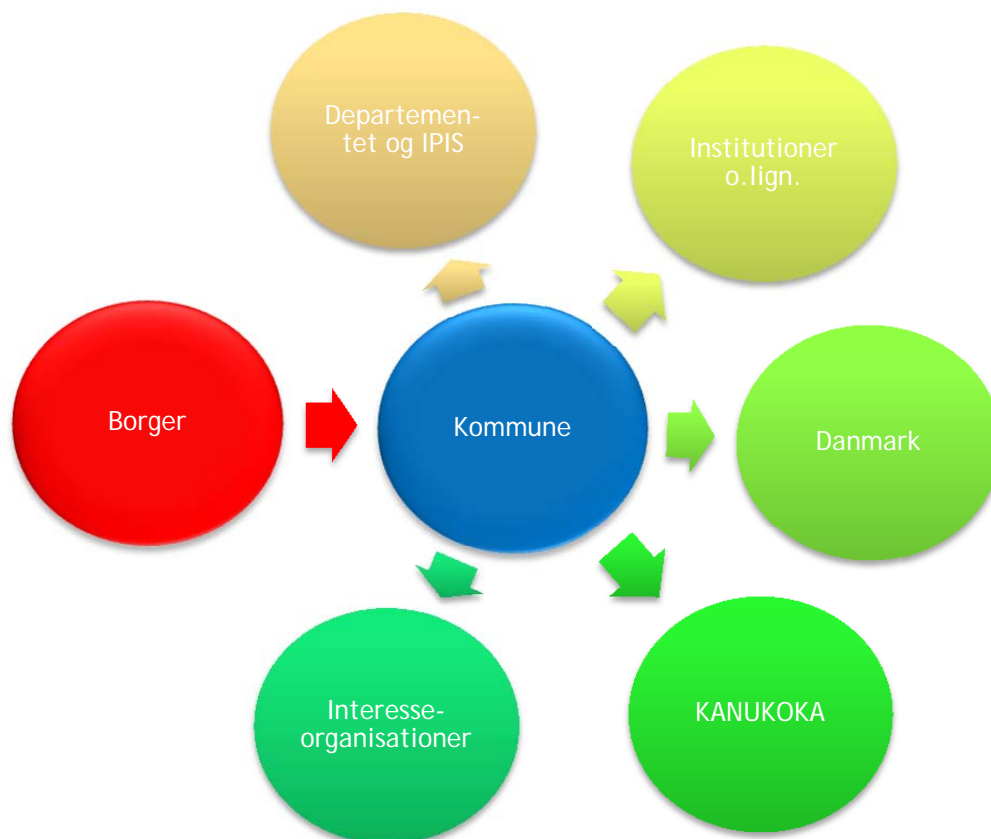
6.1.1 SAMARBEJDSRELATIONER

Udlægningen indebærer, at relationerne mellem aktørerne også har ændret sig. I det følgende tages der udgangspunkt i de institutionelle aktører, der alle har indflydelse på den handicappede borger. Kommunerne anses i dette setup for at være den umiddelbart primære insti-

tutionelle aktør, da både bevillingskompetencen og finansieringsansvaret er placeret hos kommunerne efter udlægningen.

De institutionelle aktørers samarbejdsrelationer på handicapområdet opstilles dermed på denne måde:

Figur 1: De institutionelle aktører på handicapområdet



Kommuner og Selvstyret v/Departementet for Familie og Justitsvæsen og IPIS

Departementet for Familie og Justitsvæsen administrerer som nævnt det grønlandske socialvæsen, herunder blandt andet handicapinstitutionerne med tilhørende satelitter samt driften af Viden og Rådgivningscenter for Handicap (IPIS).

IPIS er adskilt fra departementets 'normale' drift og myndighedsudøvelse og har blandt andet til opgave at indsamle, udvikle og formidle viden omkring handicapområdet i Grønland med fokus på at opbygge faglige netværk samt afholde kurser og konferencer for især kommuner og institutioner. IPIS yder skriftlig og telefonisk rådgivning på handicapområdet, men kan ikke gå ind i den konkrete sagsbehandling.

Afdækningen viser, at kommunerne løbende oplever at have udfordringer med at håndtere borgere med komplekse problemstillinger, herunder særligt borgere med psykiske problemer.

I sådanne tilfælde forsøger kommunerne at få råd og vejledning fra enten departementet eller fra IPIS.

Samlet set kan BDO konstatere, at kommunerne i et vist omfang oplever frustrationer ved ikke at kunne få råd og vejledning vedrørende konkret sagsbehandling ved komplekse problemstillinger. Departementet har på den anden side løbende udfordringer med, at kommunerne ikke reagerer på forespørgsler og henvendelser fra departementet, fx i forbindelse med spørgsmål om særlige borgere.

Kommunerne indberetter ikke den lovpligtige handicapstatistik til departementet. Der er givet systemadgang til en enkelt medarbejder hos IPIS, men da systemet anvendes forskelligt i kommunerne, og udtræksmulighederne ikke er fuldt funktionelle, er der ikke tale om dækkende oplysninger i henhold til indberetningspligten. Kommunerne skal blandt andet oplyse om diagnoser, antal hjælpeforanstaltninger, udgifter mv. Her er det vurderingen fra IPIS' side, at en del oplysninger mangler, særligt omkring diagnoserne.

Det er BDO's vurdering, at kommunerne ikke altid kender til mulighederne og grænserne for hjælp til at håndtere enkeltsager hos Selvstyret. Det er samtidig oplevelsen, at der ikke er et bredt kendskab til snitfladen mellem departementet og IPIS ift. at søge råd og vejledning omkring fx en borger med særlige behov. Derudover efterspørger kommunerne muligheder for at søge råd og vejledning i konkrete sager.

Det er BDO's anbefaling, at rollerne klarlægges, samt at der sikres bedre mulighed for hjælp og rådgivning til kommunerne vedrørende konkret sagsbehandling ved specialiserede problemstillinger. Da der er en generel kompetenceudfordring på området, bør hjælp og rådgivning organiseres centralt enten i selvstyregi eller eventuelt i en fælleskommunal enhed, hvis en sådan oprettes i anden anledning.

Den generelle opfattelse hos kommunerne er, at Selvstyret samlet set har 'for mange kasketter på', herunder:

- Myndighed ift. tilbudsvifte
- Administrator af venteliste (DCV)
- Faglig sparringspartner
- Tilsynsførende
- Rådgivning omkring drift af institutioner

Det er BDO's vurdering, at de mange roller er u hensigtsmæssige og anbefaler i den forbindelse, at Selvstyret tager den samlede opgavefordeling op til revision i forhold til især det at være både myndighed, driftsherre og kontrolinstans. Det kan overvejes, at udskille en eller flere roller i et separat organ eller en fælleskommunal enhed, hvis en sådan oprettes i anden anledning.

Et særligt element i samarbejdet mellem kommunerne og Selvstyret handler om det tilsyn, som Selvstyret udfører med kommunerne. I "*Aftalen om udlægning af handicapområdet til kommunerne*" er det anført, at Selvstyret i perioden 2011-2013 skal føre skærpet tilsyn med, at kommunerne løser de aftalte opgaver. Desuden skal der laves et normalt tilsyn med kommunernes forvaltning og administration af sociallovgivningen.

BDO kan konstatere, at der ikke er udført det skærpede tilsyn fra Selvstyrets side, men at der kun er foretaget det normale tilsyn. Det skærpede tilsyn er, ifølge departementet, først påbegyndt fra 2014.

Kommunerne og handicapinstitutionerne samt de kommunale boenheder

De fleste kommuner er af den opfattelse, at institutionerne bidrager konstruktivt til at løse udfordringerne på handicapområdet. BDO kan således konstatere, at flere kommuner giver udtryk for, at der er et godt samarbejde og stor faglighed på de fleste institutioner. I ét tilfælde har institutionerne i kommunen således bidraget til opbygningen af kommunens handicapområde, mens de i andre kommuner har været behjælpelige med at løse faglige udfordringer omkring borgere med særlige behov. Især samarbejdet med de kommunale boenheder anses for at være særdeles godt. Andre kommuner oplever dog, at institutionerne ind imellem kan være vanskelige at arbejde med.

Institutionernes opfattelse af samarbejdet med kommunerne følger i store træk samme mønster, idet nogle kommuner generelt opleves som lette at samarbejde med, mens forholdet til andre kommuner er præget af gentagne uoverensstemmelser.

Afdækningen viser, at kommunerne spiller en vigtig rolle i pårørende/forældresamarbejdet. Eksempelvis oplever institutionerne, at de kan have vanskeligheder ved at håndtere de forældre, der selv har forskellige former for udfordringer. Institutionerne søger derfor mod kommunerne for råd og vejledning men ofte forgæves.

Det er BDO's vurdering, at samarbejdet mellem kommuner og institutioner særligt vanskeliggøres i de sager, hvor tilbudsviften ikke kan håndtere en borger med specialiserede udfordringer. Dette kan både være i forhold til ophold og i forhold til at sikre ordentlige forhold omkring eksempelvis passende aktivitetstilbud. Det er BDO's vurdering, at uoverensstemmelserne mellem institutioner og kommuner blandt andet skyldes, at der er stor udskiftning hos de kommunale sagsbehandlere, samt at der hos både institutioner og kommuner ikke er et match i kompetencer og uddannelsesmæssig baggrund. Dette resulterer samlet set i en manglende forståelse for hinandens udfordringer.

Det er samtidig BDO's opfattelse, at kommunerne oplever et godt samarbejde med størstedelen af de kommunale boenheder, hvor samarbejdet med forvaltningen naturligt er mere sammentømret.

Kommunerne i Grønland og kommunerne i Danmark

Som omtalt tidligere, så overdrager den grønlandske kommune i realiteten handleforpligtelsen til den danske kommune, hvori det pågældende tilbud ligger. Den grønlandske kommune har fortsat betalingsforpligtelsen. Den danske kommune lægger ud for udgifterne til alle ydelser og foranstaltninger efter serviceloven, og udgifterne afholdes endeligt af de grønlandske myndigheder. Departementets afdeling i Danmark agerer mellemlid ift. afregninger mellem danske og grønlandske kommuner.

Afdækningen viser, at kommunerne generelt er tilfredse med mulighederne for at få anbragt borgere med meget særlige udfordringer, som der ikke kan findes et egnet tilbud til i Grønland, i Danmark, samt at kommunerne generelt har et godt samarbejde med departementets afdeling i Danmark.

Afdækningen viser også, at de grønlandske kommuner ofte ikke har et indgående kendskab til reglerne omkring procedurer for anbringelser i Danmark. Det kan således konstateres, at der sker fejlanbringelser som følge af, at de grønlandske kommuner enten ikke har forstået de danske regler, eller at man ikke har kunnet sikre det rigtige match mellem borgeren og det ønskede tilbud i Danmark. Dette vil også blive behandlet i næste kapitel. Procedurerne giver

tilsyneladende udfordringer for de grønlandske kommuner, hvilket efterfølgende giver udfordringer i samarbejdet med de danske handlekommuner.

Principielt er alle anbragte borgere i Danmark midlertidigt anbragte, og det er hensigten fra de grønlandske kommuner og Selvstyrets side, at så mange som muligt skal have mulighed for at vende tilbage til Grønland. Det er dog BDO's vurdering, at det for mange af de grønlandske borgere, der har været i et dansk tilbud i en længere årrække, ikke er et reelt alternativ at vende tilbage til Grønland. Det er således vurderingen, at de grønlandske kommuner og tilbud i mange tilfælde ikke har de faglige og personalemæssige ressourcer til at kunne matche det tilbud, der gives i Danmark, samt at de fysiske forhold i Grønland i sig selv kan være vanskelige at håndtere, hvis man har et vidtgående handicap ift. mobilitet og hjælpeforanstaltninger.

Derudover giver reglerne for ferierejser ind imellem anledning til udfordringer for det ellers overordnet set gode samarbejde. Ifølge § 52 i "*Bekendtgørelse nr. 23 af 30. december 2013 om hjælp til personer med vidtgående handicap*" er det borgeren - eller hvis denne er ude af stand til selv at gøre det, kommunalbestyrelsen - der skal planlægge en eventuel besøgsrejse/ferierejse. Aftalen mellem kommunerne og Selvstyret betyder dog, at den praktiske planlægning og tilrettelæggelse sker fra departementets afdeling i Danmark. Det er BDO's anbefaling i relation hertil, at der foretages en fornyet kommunikationsindsats omkring forretningsgangene for besøgs- og ferierejser.

Kommunernes indbyrdes samarbejde

Afdækningen viser, at der er et løbende og godt samarbejde mellem kommunerne på direktørniveau med møder hver 14. dag. På chefniveau er der tilsyneladende ikke samme grad af dialog på tværs af kommunerne, hvor man mere er fokuseret på dialogen mellem byerne internt i kommunen. KANUKOKA afholder seminar årligt, hvor socialudvalgsformænd og socialdirektører deltager, og hvor der udveksles erfaringer og drøftes fælles emner. Derudover afholder KANUKOKA månedlige telefonmøder med socialdirektørerne, hvor udvalgsformændene deltager en gang i kvartalet.

Generelt oplever kommunerne udfordringer ved at være handlekommune for andre kommuners borgere, fordi der opstår diskussioner omkring rollerne som hhv. betalings- og handlekommune. Disse uenigheder afspejler sig ift. den enkelte borger, idet flere institutioner beretter, at borgerne må vente på at få bevilget eksempelvis hjælpemidler i situationer, hvor der opstår uenigheder mellem kommunerne.

Det er BDO's vurdering, at uenighederne omkring mellemkommunale samarbejder på borgerniveau er årsag til en del dobbeltarbejde i forvaltningerne, hvilket særligt skyldes, at der ikke foreligger formaliserede aftaler omkring betalings- og handleforpligtelse.

BDO anbefaler i relation hertil, at der udarbejdes faste retningslinjer og et formaliseret samarbejde omkring mellemkommunale relationer og mellemkommunale betalinger.

Afdækningen viser endvidere, at kommunerne ofte har udfordringer med at finde ud af, hvilke medarbejdere, der skal rettes henvendelse til i andre kommuner. Det opleves således fra flere aktørers side, at der er problemer med hjemmesider, der ikke er opdaterede, og at det derfor som regel kun er ledelsen, der figurerer på hjemmesiderne. BDO anbefaler, at kommunerne opprioriterer at få kontaktoplysninger på sagsbehandlere på de pågældende områder på kommunens hjemmeside.

Kommuner og interesseorganisationer mv.

Blandt de toneangivende interesseorganisationer på handicapområdet i Grønland er organisationen KNIPK samt forældreorganisationen Inooqat, der blev startet i 2013 og som er ved at etablere sig i Grønland med hjælp fra bl.a. handicaporganisationen LEV i Danmark.

Afdækningen viser, at interesseorganisationerne løbende arbejder sammen med både Selvstyret, IPIS og kommunerne, ligesom de årlige møder med KANUKOKA fungerer godt. Organisationerne mener selv, at de bliver vel modtaget som høringspart, blandt andet i forbindelse med høringer omkring den kommende undervisningsreform, der muligvis også vil berøre handicapområdet. Afdækningen viser samtidig, at interesseorganisationerne ikke har direkte kontakt med institutioner, boenheder mv.

BDO kan konstatere, at der er forskellige opfattelser omkring opgaveløsningen på handicapområdet efter udlægningen blandt interesseorganisationerne. Hvor nogle finder, at det nu fungerer bedre end tidligere, når der eksempelvis samles flere handicappede i grupper i kommunerne, så finder andre, at kommunerne udfordrer lovgivningen, fordi de er pressede på økonomien, og dermed at området har oplevet besparelser og forringelser, efter at ansvaret er udlagt til kommunerne.

Det er BDO's vurdering, at de forskellige opfattelser hos interesseorganisationerne af om det er blevet bedre efter udlægningen til dels skyldes, at organisationerne arbejder med en bred og til tider spredt dagsorden, der forsøger at favne mange udfordringer på handicapområdet. Dette vil organisationerne gerne i dialog med forskellige myndigheder om, hvilket der opleves variende succes med. Et manglende fokus fra interesseorganisationerne kan være en særlig udfordring i en kontekst som den grønlandske, hvor der ikke er tradition for at have stærke interesseorganisationer. Det er BDO's umiddelbare vurdering, at interesseorganisationerne pt. ikke organiserede på en sådan måde, at de har en reel gennemslagskraft, men at der fremadrettet er gode perspektiver i den måde som nogle af organisationerne forsøger at etablere og konsolidere sig på.

6.1.2 UDVIKLING I ØKONOMIEN PÅ HANDICAPOMRÅDET

Udvikling i økonomien på handicapområdet frem mod udlægningen

I det følgende vil BDO gennemgå udviklingen i økonomien på handicapområdet frem mod udlægningen til kommunerne i 2011. Der vil blive set nærmere på regnskabsoplysningerne på hovedkontoniveau for årene 2007-2012 for såvel kommuner som Selvstyre (Hjemmestyre før 2009).

Regnskaberne er afsluttede og reviderede, hvorfor vi alt andet lige må tage udgangspunkt i, at de oplyste forbrugstal er retvisende. Der tages forbehold for, at kommunerne kan have opgjort og konteret på forskellig vis, ligesom der ikke er sikkerhed for, at alle udgifter indregnes konsistent på tværs af årene.

Før udlægningen fik kommunerne dækket en del af deres udgifter til handicapområdet via Hjemmestyret og senere Selvstyret i form af refusioner.

Det er BDO's erfaring som mangeårig revisor for størstedelen af de grønlandske kommuner, at netop forholdene omkring refusion på handicapområdet har været genstand for megen debat

mellem kommuner og Hjemmestyre/Selvstyre. Det kan således konstateres, at der i flere tilfælde - og over flere år - har været usikkerhed om kommunerne har hjemtaget refusioner vedrørende udgifter på handicapområdet i henhold til de gældende regler.

Det er BDO's overordnede vurdering, at man fra kommunernes side ikke har hjemtaget den refusion, man ifølge reglerne har haft mulighed for.

Dette medfører samlet set, at der kan være usikkerhed omkring opgørelserne af den enkelte kommunes udgiftsniveau før udlægningen af handicapområdet.

Nedenfor er angivet udviklingen i parternes samlede forbrug på handicapområdet fra 2007 til 2012.

Tabel 2: Kommunernes og Selvstyrets/Hjemmestyrets forbrug på handicapområdet 2007-2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Selvstyrets udgifter	287.126.000	296.122.000	319.430.000	332.344.000	71.303.000	70.888.000
- heraf afregnede refusioner	202.042.000	205.231.000	214.191.000	220.681.000		
Kommune Kujalleq	4.989.656	1.139.059	5.858.495	2.440.009	42.763.000	44.596.000
Kommuneqarfik Sermersooq	16.401.960	13.134.005	21.291.558	20.444.461	110.602.000	120.413.000
Qeqqata Kommunía	3.490.857	4.194.674	5.522.403	7.172.491	60.520.000	64.089.000
Qaasuitsup Kommunía	4.623.864	7.334.683	8.651.150	17.920.282	116.571.000	115.030.000
Kommunerne i alt	231.548.338	231.033.420	255.514.607	268.658.243	330.456.000	344.128.000
I alt	316.632.338	321.924.420	360.753.607	380.321.243	401.759.000	415.016.000

Kilde: Kommunernes og Selvstyrets/Hjemmestyrets regnskaber samt opgørelse af refusion fra Hjemmestyre/Selvstyre (tallene er ikke pris- og lønregulerede).

Generelt ses en stigning i udgifterne på handicapområdet i kommunerne. Ses der bort fra den enkelte kommunes udgifter på området, men i stedet på de samlede udgifter for hele Grønland kan konstateres en rimelig konstant stigning fra 2007-10 (og frem til 2012), hvoraf den største procentmæssige stigning lå i årene 2008-2009. Udgiftsstigningen i perioden 2007-10 er - som det ses nedenfor - større end stigningen efter udlægningen i 2011.

Tabel 3: Udviklingen i kommunernes og Selvstyrets/Hjemmestyrets forbrug på handicapområdet 2007-2012 (indbyggertal pr. 1. januar 2012).

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
I alt - gns. pr. indbygger (kr.)	5.599	5.692	6.379	6.725	7.104	7.338
Stigning	-	1,7%	12,1%	5,4%	5,6%	3,3%

Kilde: Kommunernes og Selvstyrets/Hjemmestyrets regnskaber samt opgørelse af refusion fra Hjemmestyre/Selvstyre (tallene er ikke pris- og lønregulerede).

For kommunerne i den nuværende Kommune Kujalleq kan der konstateres en ekstraordinær stor refusionsindtægt fra Selvstyret i 2008 i forhold til de andre år, hvilket forklarer det lave nettoudgiftsniveau i dette regnskabsår. Kommunerne i den nuværende Kommuneqarfik Sermersooq oplevede ligeledes et lavere forbrug i 2008 i forhold til årene før og efter, hvilket tilsyneladende også kan skyldes forhold omkring refusion. Året efter - i 2009 - oplevede Qaasuitsup Kommunía til gengæld et kraftigt fald i sine refusionsindtægter, hvilket tilsyneladende hænger sammen med, at kommunen gennem en periode havde været forsøgskommune og ikke kunne dokumentere udgiftsniveauet.

Hvorvidt dette skyldes afgørelser af sager, der alt efter sagens karakter er behandlet af departementet eller af Det Sociale Ankenævn, er ikke afprøvet. Det er dog BDO's vurdering, at

afgørelsen af betalingspligt, refusionstilsagn mv. kan have indflydelse på opgørelsen i regnskabsåret.

Økonomien ved udlægningen i 2011

I aftalen om udlægningen af handicapområdet til kommunerne blev det slået fast, at de midler, der frem til 2011 var brugt på at administrere området i Selvstyret, skulle overgå til kommunerne. Med udlægningen blev der fra 2011 overført 371,3 mio. kr. fra Selvstyret til kommunerne. Dog blev der fradraget 58,7 mio. kr. til finansiering af driften af handicapinstitutionerne samt afsat 10 mio. kr. til en særlig pulje for anbringelser i Danmark. Efter ovenstående fradrag af den samlede overdragelessum på 371,3 mio. kr. udgjorde de resterende midler dermed 302,6 mio. kr.

Fordelingen mellem kommunerne af de resterende midler afspejlede kommunernes forbrug på området i 2009, hvilket fremgår af nedenstående fordeling af bloktilskuddet på handicapområdet for 2011:

Tabel 4: Kommunal fordeling af bloktilskuddet på handicapområdet for 2011.

	Handicapområdet
Kommune Kujalleq	43.770.000
Kommuneqarfik Sermersooq	97.279.000
Qeqqata Kommunia	60.806.000
Qaasuitsup Kommunia	100.749.000
I alt	302.604.000

Kilde: Finansloven for 2011.

Fordelingen bliver fra og med 2012 justeret (op/ned) i forhold til befolkningsudviklingen i kommunerne.

I forbindelse med udlægningen blev der ikke direkte overført personale fra Selvstyret til kommunerne. I stedet blev der overført en lønsum, som kommunerne kunne disponere over, ligesom der blev stillet ressourcer i form af kontormedarbejdere fra Departementet for Sociale Anliggender til rådighed i en kortere periode.

Derudover blev der oprettet en fælles kommunal pulje, der skulle anvendes til udligning af udgifterne til særligt udgiftskrævende anbringelser i Danmark. Puljen på 10 mio. kr. administreres af Selvstyret og finansieres som et fradrag af bloktilskuddet til kommunerne. Der ydes en støtte på 50 % af takstbetalingen, der overstiger 2,0 mio. kr. på borgere, der er anbragt i Danmark.

To af kommunerne - Qeqqata Kommunia og Kommune Kujalleq - havde, som det fremgår i næste afsnit, et forbrug i det første år efter udlægningen, der var mindre end det overførte beløb. Kommune Kujalleq har givet udtryk for, at deres overtagelse af området har været underfinansieret på trods af et registreret mindreforbrug i det første år efter udlægningen. Forklaringen angives at være, at kommunen først i 2012 fik mulighed for at igangsætte en række initiativer for at udvikle området.

Ligeledes finder de to øvrige kommuner, at udlægningen har været underfinansieret i forhold til det reelle udgiftsniveau hos dem. Særligt Qaasuitsup Kommunia har løbende argumenteret for, at underfinansieringen samlet set ligger i omegnen af 14 mio. kr., samt at den særlige indsatspulje til særlige dyre borgere på 12 mio. kr. fra finansloven 2010 er gået tilbage til

landskassen uden kompensation. Desuden har kommunen anført, at den førømtalte pulje til danmarksanbringelser blev beregnet på et forkert grundlag, som har kostet kommunerne godt 5 mio. kr.

Hos departementet fremhæves, at kommunen ikke har kunnet dokumentere det højere udgiftsniveau, men samtidig medgås, at flere af kommunerne under netop Qaasuitsup Kommunia har været forsøgskommuner på handicapområdet, hvor de kunne overlade mere af sagsbehandling til Selvstyret. Derfor har man umiddelbart hér haft flere initiale udgifter ved at overtage området.

BDO vil ikke i denne evaluering gå ind i en dybere diskussion af forholdene omkring over- eller underfinansiering ved udlægningen af handicapområdet, men blot ud fra de foreliggende regnskabsoplysninger mv. konstatere, at kommunerne i 2011 havde et forbrug på samlet set 330 mio. kr., overførslen fra Selvstyret var på 302 mio. kr., og kommunerne havde forud for udlægning et eget forbrug på knap 48 mio. kr. Forbruget i kommunerne i 2011 var således 20 mio. kr. mindre end summen af overførslen og kommunernes forbrug forud for udlægningen.

Økonomien fra udlægningen til i dag

Evalueringen har fokus på udlægningen af handicapområdet til kommunerne i 2011 og frem til i dag. Fokus ligger på årene 2011 og 2012, da det ikke har været muligt at indhente regnskabsoplysninger for 2013 ved rapportens udarbejdelse.

Det er BDO's vurdering, at den samlede udgiftsstigning i 2011 i nogen grad kan hænge sammen med de transaktionsomkostninger, der er forbundet med at gennemføre en opgaveoverdragelse, herunder reorganisering af kommunernes indsatser samt gennemgang af handicapsagerne.

Tabel 5: Kommunal fordeling af bloktilskuddet samt kommunernes forbrug 2011-2012

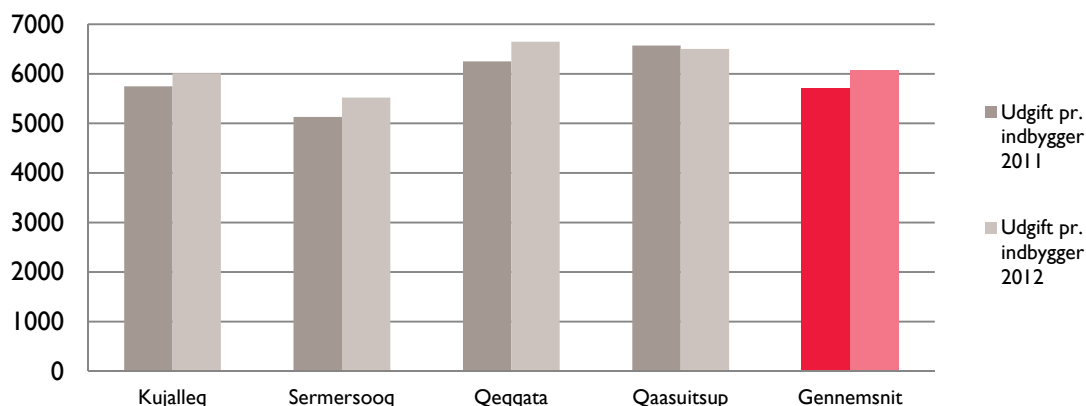
	Ovf. blok 2011	2011	2012
Kommune Kujalleq	43.770.000	42.763.000	44.596.000
Kommuneqarfik Sermersooq	97.279.000	110.602.000	120.413.000
Qeqqata Kommunia	60.806.000	60.520.000	64.089.000
Qaasuitsup Kommunia	100.749.000	116.571.000	115.030.000
I alt	302.604.000	330.456.000	344.128.000

Kilde: Finansloven 2011 og kommunernes regnskaber. Tallene er ikke pris- og lønreguleret.

Ser man videre på udviklingen fra 2011 til 2012 er der for kommunerne samlet sket en stigning på 4,1 % i forbruget på handicapområdet. I forhold til de enkelte kommuner, så er det interessant at se, at alle kommuner på nær Qaasuitsup Kommunia har haft et større forbrug i 2012 end året før.

Udviklingen fra 2011 til 2012 i udgifter pr. indbygger for de fire kommuner er afbilledet herunder:

Figur 2: Udvikling i udgifter pr. indbygger fra 2011-2012



Kilde: Kommunernes regnskaber, indbyggertal pr. 2012. Tallene er ikke pris- og lønreguleret.

Som det fremgår af figuren ovenfor, så varierer udgifterne pr. indbygger ganske betydeligt fra kommune til kommune. Især Kommuneqarfik Sermersooq og til dels også Qeqqata Kommunia har oplevet stigninger, hvortil det dog for førstnævntes vedkommende skal påpeges, at kommunen fortsat har et udgiftsniveau på området, der ligger under landsgennemsnittet. Således har Kommuneqarfik Sermersooq det laveste udgiftsniveau i 2012 med 5.520 kr. pr. indbygger i 2012 til forskel fra Qeqqata Kommunia, der med 6.650 kr. pr. indbygger har de største udgifter til området. Det skal dog bemærkes, at Kommuneqarfik Sermersooq har haft den største stigning i udgifterne fra 2011 til 2012 på ca. 8 %.

Kommune Kujalleq ligger stort set på niveau med landsgennemsnittet, både hvad angår udgifter pr. indbygger og den procentvise udvikling fra 2011 til 2012.

Det er BDO's vurdering, at udgiftsstigningerne ikke er udtryk for, at kommunerne generelt har hævet serviceniveauet, eller at kommunerne er blevet mere ineffektive. Stigningen fra 2011 til 2012 afspejler meget fint de stigninger, der også er set i årene før udlægningen. Dette kan være et udtryk for en generel og længerevarende trend med flere handicappede borgere og/eller større udgifter pr. handicappet borger. Kommunerne har dog ikke kunnet levere datamateriale til at understøtte denne hypotese.

Udvikling i udgifter til anbragte i Danmark

En væsentlig del af udgifterne på handicapområdet vedrører de borgere, der er anbragt i Danmark.

Som omtalt i forrige kapitel, så kan der være tilfælde, hvor en kommune ikke har mulighed for at tilbyde et passende tilbud til en person med et vidtgående handicap og hvor der heller ikke ses mulighed for at tilbyde passende tilbud i andre kommuner i Grønland eller på døgninstitutioner i Grønland. Såfremt alle muligheder for at give borgeren et tilbud i Grønland er udtømt, kan kommunen beslutte at indstille til Departementet for Familier og Justitsvæsen at vedkommende anbringes på et egnet tilbud i Danmark.

Tabel 6: Udviklingen i antal personer anbragt i Danmark (permanente og midlertidige ophold) jf. Ltf. om hjælp til personer med vidtgående handicap.

	2009	2010	2011	2012	2013
Kommune Kujalleq	16	14	14	11	10
Kommuneqarfik Sermersooq	40	40	40	45	43
Oeqqata Kommunua	19	19	20	20	20
Qaasuitsup Kommunua	36	35	35	35	36
I alt	111	108	109	111	109

Kilde: Departementet for Familie og Justitsvæsen.

Det samlede antal personer med vidtgående handicap, der er anbragt på en institution i Danmark, har været stabilt over de seneste tre år. Til gengæld kan det konstateres, at udgifterne til danmarksanbringelser har været svingende fra år til år.

Tabel 7: Udviklingen i udgifter i kr. til anbragte i Danmark (permanente og midlertidige ophold) jf. Ltf. om hjælp til personer med vidtgående handicap.

	2009	2010	2011	2012
Kommune Kujalleq			14.724.177	14.905.749
Kommuneqarfik Sermersooq			39.144.392	42.894.741
Oeqqata Kommunua			20.950.624	22.689.143
Qaasuitsup Kommunua			41.015.320	43.383.368
Udgifter total	118.265.384	122.569.707	115.834.514	123.873.001
Antal anbragte	111	108	109	111
Udgifter pr. anbragt (gns.)	1.065.454	1.134.905	1.062.702	1.115.973

Kilde: Opgørelser fra Departementet for Familie og Justitsvæsen. I årene 2009 og 2010 lå handicapområdet i Selvstyret og er ikke opgjort pr. kommune. Tallene er ikke pris- og lønregulerede.

Kommuner, der har borgere der koster mere end 2 mio. kr. i årlig opholdsbetaling, kan få dækket 50 % af den udgift, der overstiger de 2 mio. kr. Udgiften dækkes af en central pulje til anbringelser i Danmark, og administreres af departementets afdeling i Danmark.

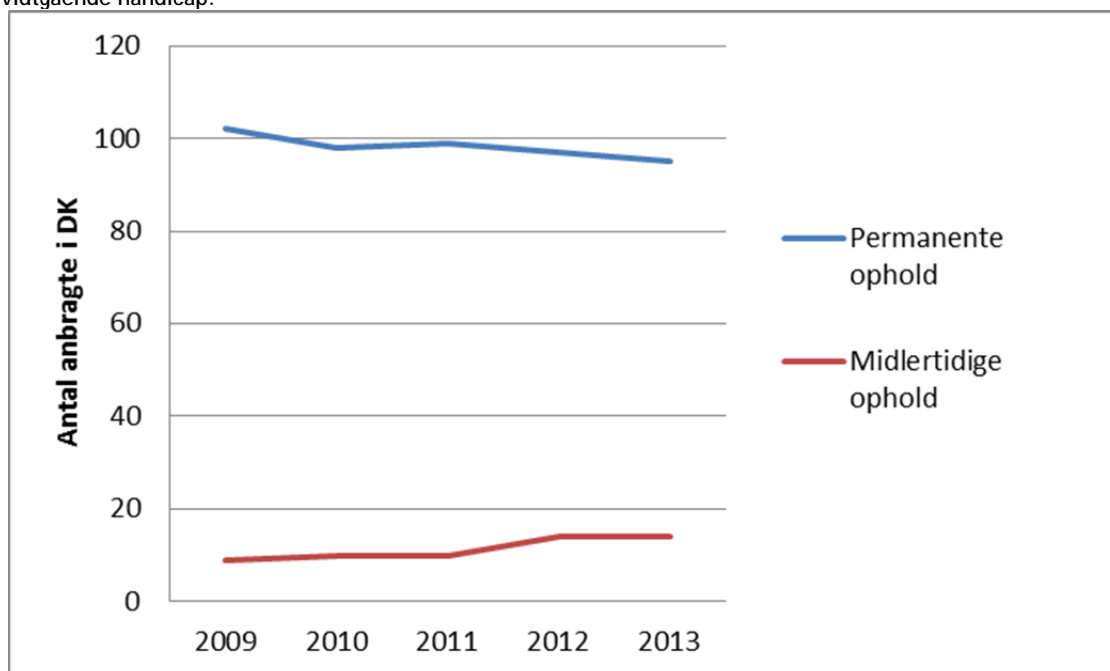
Der er efter BDO's vurdering ikke noget entydigt mønster i udgiftsudviklingen eller i de gennemsnitlige udgifter pr. anbragt i Danmark. Der er løbende en tilgang og afgang af både midlertidige og permanente ophold med forskellig prisstruktur, ligesom borgere med permanent ophold oplever forbedringer og forværringer i deres behandlingsforløb, hvilket påvirker udgiftsniveauet.

Udgifterne i Oeqqata Kommunua til anbragte i Danmark er steget med mere end 8 % fra 2011 til 2012, mens antallet af anbragte er uændret. Samtidig er udgifterne i Kommune Kujalleq steget marginalt, selvom der er færre anbragte i 2012 end i 2011. Der er således en tendens til en stigende stykpris.

Udsvingene skyldes til dels, at der i de senere år er anbragt flere handicappede borgere i Danmark, der er anbragt i forbindelse med en dom. Disse anbringelser er ifølge departementets danske afdeling ofte væsentligt dyrere end andre andre anbringelser.

Derudover har det betydning for udsvingene, at der er sket en udvikling i forholdet i anbringelsens varighed. Som det fremgår af figuren nedenfor, så ses der hhv. en faldende tendens for permanente ophold fra 102 i 2009 til 95 i 2013 og en stigende tendens for midlertidige ophold for midlertidige ophold fra 9 i 2009 til 14 i 2013.

Figur 3: Udvikling antallet af permanente og midlertidige ophold i Danmark efter lft. om hjælp til personer med vidtgående handicap.



Kilde: Opgørelser fra Departementet for Familie og Justitsvæsen.

De anførte udgiftsoplysninger er alene baseret på de årsbalancer, som departementets afdeling i Danmark udarbejder hvert år. Udgifterne dækker således over alle de forhold, hvor afdelingen har været inde og behandle den afregning, der finder sted mellem den danske handlekommune og den grønlandske kommune.

Der kan være periodeforskydninger i de afregninger, der sker fra Danmark til de grønlandske kommuner. Derudover skal der tages forbehold for, at der i løbet af året kan være foretaget direkte afregninger mellem den danske handlekommune og den grønlandske kommune, eller at den grønlandske kommune direkte afholder udgifter fx i forbindelse med ferierejser, selvom disse efter reglerne skulle have været behandlet af departementets danske kontor. Dette kan fx være til tolkebistand i Grønland, som kommunen selv afregner, eller at kommunen har købt flybilletten til borgeren.

Afdækningen viser, at der er i flere tilfælde opstår netop sådanne situationer, hvor de grønlandske kommuner ikke følger afregningsreglerne for de borgere, der opholder sig på et tilbud i Danmark.

Der ses således en række eksempler på, at grønlandske kommuner har en dialog med et tilbud i Danmark, og vælger at placere borgeren på dette sted. Dette sker uden at tage kontakt til departementets afdeling i Danmark, som skal undersøge, om borgerens handicap kan håndte-

res af det givne tilbud, og uden at der etableres kontakt til den danske handlekommune, sådan som loven tilsiger det.

Det er departementets afdeling i Danmarks vurdering, at der hvert år sker fejlanbringelser i Danmark pga. omgåelse af både lovgivningen og procedurerne for anbringelser. Umiddelbart kan borgerens retssikkerhed i sådanne tilfælde være truet, ligesom det kan have store menneskelige konsekvenser for den anbragte borger.

Fejlanbringelser vil som regel forlænge opholdet og øge risikoen for en forværring af borgernes tilstand. Det er derfor endvidere vurderingen, at fejlanbringelser ofte giver anledning til væsentlige merudgifter. Dette kan være med til at forklare nogle af de føromtalte udgiftssvingninger fra år til år. Det kan også give anledning til udfordringer for økonomistyringen, hvilket behandles nedenfor.

Økonomistyring

Et øget behov for økonomistyring, herunder løbende budget- og regnskabsopfølgning samt prognostisering, er en væsentlig del af udlægningen af handicapområdet til kommunerne.

God økonomistyring er efter BDO's vurdering bl.a. kendetegnet ved at:

- Give et retvisende styringsgrundlag og overblik over sammenhænge imellem økonomi, ressourcer, opgaver, mål og effekter
- Synliggøre den politiske og administrative ledelses reelle prioriteringsrum på aktuelt tidspunkt, kort og længere sigt og mulighederne for at øge dette
- Skabe grundlag for helhedsorienteret styring samt sikre tværgående prioritering og effektivisering i afdelingen og på tværs af kommunen

I det følgende vil det blive vurderet, i hvilken udstrækning kommunerne i dag varetager økonomistyringsopgaven på handicapområdet efter disse tre principper.

Det kan indledningsvist konstateres, at kommunerne et langt stykke ad vejen foretager og tilrettelægger økonomistyringen på samme måde, men at der er også er mindre forskelle i tilgangene. Kommunerne behandles her under ét.

Retvisende styringsgrundlag og overblik: Afdækningen viser, at kommunerne generelt mener, at man har en væsentligt forbedret økonomistyring på området efter udlægningen. Dog oplever kommunerne, at sagssystemet Winformatik ikke er velegnet til egentlig økonomiopfølgninger, fordi det kan være svært at bruge til at disponere udgifterne i, hvorfor der i stedet primært økonomistyres via regnearksløsninger, hvor kommunerne følger op og disponerer på månedsbasis samt laver budgetkontroller.

Afdækningen viser også, at kommunerne i udgangspunktet har dedikeret medarbejdere, der således kun sidder med denne opgave. Internt i kommunerne arbejdes der forskelligt med økonomistyring fra by til by, men grundlæggende giver kommunerne udtryk for at have et overblik over såvel antallet af handicappede som udgiftsudviklingen. Det har dog ikke været muligt for kommunerne at fremvise dette i forbindelse med projektet.

Det er BDO's vurdering, at man med udlægningen fik mulighed for at gøre en indsats for at få ryddet ud i gamle regninger mv. og at der nu er mere ordnede forhold og mere retvisende økonomiopfølgning som følge heraf. Eksempelvis oplever kommuner ikke længere, at regnin-

ger mellem kommuner og Selvstyre ikke følger et fast mønster, hvilket tidligere gav anledning til misforståelser og enten ubetalte regninger eller regninger, der blev betalt flere gange.

Det er dog også BDO's vurdering, at der fortsat er udfordringer med at følge udviklingen i økonomien i forhold til regningerne fra Danmark. For det første kan BDO konstatere, at det står de danske kommuner frit for at bestemme, hvornår regningerne for opholdet skal sendes til de grønlandske kommuner.

For det andet kan det konstateres, at økonomistyringen i Danmarkskontoret ikke er gearret til at håndtere ændringer i borgerens visitation eller ophold i øvrigt. BDO kan således konstatere, at nye oplysninger omkring borgere, der fx flytter institution i Danmark, i en række tilfælde ikke tilgår sagen i Grønland. Den primære baggrund herfor er, at sagsbehandleren i Grønland tilsyneladende ikke får opdateret Winformatik eller sagen i øvrigt med oplysninger om fx revisitation, nye foranstaltninger og nye priser for ydelser. Det er endvidere en udfordring, at Winformatik ikke kobler sagsbehandlingssystemet med økonomisystemet. Det får efter BDO's vurdering den betydning, at oplysningerne heller ikke kommer videre til den økonomiansvarlige i den grønlandske (betalings)kommune, hvilket udfordrer det samlede billede for økonomistyringen af handicapområdet i kommunerne.

Samlet set er det vurderingen, at der siden udlægningen har været fokus på at få arbejdsgange og retningslinjer på plads omkring kritiske elementer som ansvarsfordeling, betalinger og løbende budget- og regnskabsopfølgning samt prognostisering. Dette er fortsat en udfordring for kommunerne, og der vurderes at være et væsentligt potentiale for forbedret økonomifølgning. Samtidig er fokus kun i meget lav grad på styring efter mål, ligesom der efter BDO's vurdering kun er sporadiske forsøg på at arbejde systematisk med effekter af indsatsen. Flere kommuner oplyser dog, at man gerne vil prioritere dette fremadrettet.

Synliggørelse af det politiske og administrative prioriteringsrum: Generelt viser afdækningen, at der er lavet faste retningslinjer og kompetenceplaner for de fleste kommuner. Kompetenceplanerne er efter BDO's vurdering et godt grundlag for, at ansvaret og frihedsgraderne hos alle involverede parter, herunder sagsbehandlere, afdelingsledere, social- og familiecheferne, direktører samt det politiske niveau, er klart og tydeligt.

På den måde sikres det, at den administrative og politiske ledelse løbende orienteres om fx store og dyre personsager samt udviklingen i antallet af handicappede i kommunen mv. Dette giver desuden anledning til, at den administrative og politiske ledelse har gode forudsætninger for at handle på kort sigt. De økonomiansvarlige - afdelingsledere, chefer og direktører - planlægger sammen med økonomikonsulenterne i begrænset grad budgettets anvendelse fordelt henover budgetåret. Det er dog BDO's vurdering, at der arbejdes med at disponere udgifterne henover året, selvom regninger og lign. måske første modtages senere.

BDO kan dog i tillæg hertil konstatere, at der kun i begrænset omfang arbejdes med muligheder for at kunne omprioritere til andre indsatser. Med ovenstående in mente er det BDO's vurdering, at mulighederne for langsigtet at øge prioriteringsrummet pt. er begrænset af adgangen til valid og opdateret ledelsesinformation om handicappede borgere i kommunerne. Eksemplet ovenfor omkring manglen på brug og opdatering af Winformatik er blot en af flere mulige forklaringer på, hvorfor de administrative og politiske ledere i kommunerne på nuværende tidspunkt har udfordringer med at vurdere, hvilke indsatser på handicapområdet, der skal prioriteres på den kort og lidt længere sigt.

Grundlag for helhedsorienteret styring samt tværgående prioritering og effektivisering:

Afdækningen viser som nævnt, at udlægningen har fået kommunerne til at øge fokus på den nære økonomi- og budgetopfølgning på handicapområdet via fokus på de 'kritiske aktiviteter', der kan påvirke økonomien væsentligt. Det har generelt medført, at der er skabt faste strukturer for samarbejdet i afdelingen eller i de afdelinger, der samarbejder om handicapområdet - fx i de kommuner, hvor det er opdelt i voksen- og børneområdet.

Der afholdes løbende møder i kommunerne mellem afdelingslederne og cheferne samt de tilknyttede økonomikonsulenter.

Dette giver efter BDO's vurdering et godt grundlag for intern sparring mellem medarbejdere og ledere, men også et grundlag for at kunne understøtte hinanden i spidsbelastningssituationer. Samtidig er der gode muligheder for at drøfte uhensigtsmæssigheder og derigennem effektivisere arbejdsgangene omkring fx sagsbehandling, visitation mv.

Det er dog samtidig BDO's opfattelse, at flere af kommunerne har udfordringer med at få skabt et fast grundlag for tværgående prioritering på tværs af kommunen med andre forvaltningsenheder. Dette bygger især på de samarbejdsudfordringer, som flere kommuner oplever i forbindelse med etableringen af blandt andet skole- eller fritidstilbud mv. for den handicappede.

Derudover kan det konstateres, at kommunerne ofte ikke har taget stilling til, hvad der skal ske med en borger, der vender hjem fra et ophold. Kommunerne har ansvar for at sørge for et passende tilbud til den unge handicappede, der vender hjem til Grønland efter et 3-års STU-ophold i Danmark, men det er BDO's indtryk, at der i mange tilfælde ikke er tilbud til disse borgere.

Det er endvidere vurderingen, at der i mange sammenhænge tænkes relativt kortsigtet, når man får anbragt en handicappet borger på et botilbud, og at der er flere eksempler på, at den helhedsorienterede styring - hvor det faglige og økonomiske ansvar går hånd i hånd - ikke fungerer, som den burde. Dette underbygges af, at mange kommuner har udfordringer med at understøtte familier og pårørende til den handicappede, mens vedkommende er på midlertidigt ophold på en institution.

Flere kommunale sagsbehandlere efterlyser muligheder for bevillinger af fx to eller tre års varighed, såfremt man ved, at en borger skal på et længere ophold. Det er socialforvaltningens opfattelse, at der lettere vil kunne sikres en helhedsplan for borgeren, samtidig med at der kan spares administrative ressourcer på ikke at skulle genbehandle sagen hvert år. Det er BDO's vurdering, at der i enkelte sager kan være ræson i at bevilge for en flerårig periode, men understreger samtidig, at det er vigtigt at have anledning til løbende at genbehandle sager, hvor der kan opstå en form for udvikling i borgerens tilstand.

6.1.3 STRUKTURER, DER TILSKYNDER TIL EFFEKTIV DRIFT

De administrative strukturer og den systemmæssige understøttelse er nogle af de vigtigste parametre og indikatorer for en effektiv drift af kommunernes håndtering af handicapområdet.

Administrative strukturer i kommunerne

Først og fremmest viser afdækningen, at kommunerne samlet set er af den opfattelse, at samlingen af beslutningskompetencen og finansieringsansvaret overordnet set gør sagsbehandling hurtigere og mere effektiv, fordi bevillingen ikke længere skal omkring Selvstyret.

Derudover viser afdækningen, at udlægningen af handicapområdet har givet anledning til, at kommunerne har fået nedfældet nogle klare og tilgængelige administrative retningslinjer for håndteringen og organiseringen af handicapområdet. Eksempelvis oplever flere af kommunerne, at det giver god mening at have en børne- og en voksenforvaltning til at håndtere hver sit område og så have en fast mødestruktur omkring sagerne på ledelsesniveau.

Det har efter BDO's vurdering medført, at man i kommunerne har ændret i de interne strukturer, sådan at der nu opleves et tættere og bedre samarbejde mellem de centrale forvaltninger på handicapområdet. Økonomien går hånd i hånd med et bedre overblik over de faglige opgaver, når både visitation, pensioner, botilbud mv. er samlet hos kommunen. Men det er samtidig vurderingen, at det fortsat er en udfordring for socialforvaltningerne at styre økonomien (som gennemgået ovenfor) og sørge for sammenhæng i ydelserne omkring den handicappede.

Afdækningen viser i relation hertil, at de fleste kommuner overordnet set mener, at handicapområdet langt fra er effektivt drevet. Godt nok er den generelle oplevelse, at samarbejdet internt i kommunerne er blevet bedre, men der opleves også i nogle kommuner store udfordringer med at samarbejde på tværs af forvaltningerne, eksempelvis ift. arbejdsmarkeds- og skoleområdet. Dette skal forstås sådan, at kommunen som myndighed har ansvaret for, at handicap- eller socialforvaltningen har et tæt samspil med fx skoleområdet om at stille et passende undervisningstilbud til rådighed for den handicappede.

Det er BDO's vurdering, at kommunerne ofte har svært ved at leve op til formålet, om at den handicappede skal have en hverdag så tæt på normalt som muligt. Det kræver en helhedsorienteret indsats at sørge for trygge rammer for den handicappede, hvor man samtidig sørger for passende udvikling via undervisnings- og aktivitetstilbud, herunder eksempelvis beskyttet beskæftigelse.

Udlægningen har efter BDO's opfattelse også givet anledning til, at nogle kommuner begynder at igangsætte initiativer, der går på tværs af institutioner og andre botilbud i kommunerne. Det er således BDO's indtryk, at flere kommuner forsøger at samle handicappede i boenheder, der er opdelt i forhold til beboernes handicap. Det giver mulighed for, at institutionerne kan blive mere effektive, fordi det bliver muligt at dele personale og sparre med hinanden. Det er i BDO's vurdering et tydeligt eksempel på, at kommunerne har et incitament til at tænke nyt som følge af udlægningen.

Afdækningen viser, at nogle institutioner og botilbud oplever et tættere samarbejde med handicapsagsbehandlere og hjemmesygeplejersker i kommunen samt den kommunale afdelingsleder på handicapområdet. Det tætte samarbejde er med til fange en række ting i opløbet omkring borgerne, sådan at der ikke bliver behov for ekstra indsatser i form af støttetimer, hjælpemidler mv. På den måde får både institutionen og kommunen er stærkt incitament i at lave en tidlig indsats omkring borgeren.

BDO anbefaler, at kommunerne udnytter mulighederne bedre end tilfældet er i dag for at samtænke de forskellige botilbud for handicappede i kommunen, herunder bl.a. døgninstitutioner, kommunale boenheder, alderdomshjem og beskyttede værksteder.

Administrative strukturer på tilbud

Afdækningen viser, at Selvstyret i udstrakt grad sørger for administrativ backup for de døgninstitutioner på handicapområdet, der har behov for det. Hjælpen har enten været i form af sparring via telefon og mail, men der findes også flere eksempler på, at Selvstyrets medarbejdere har været udstationeret i kortere perioder for at hjælpe med bogføring, løn og regnskab.

Afdækningen viser endvidere, at de kommunale boenheder løbende bliver understøttet af de kommunale forvaltninger ift. den daglige drift, økonomihåndtering mv., og at dette ifølge boenhederne er blevet intensiveret de senere år. Det er BDO's vurdering, at denne administrative backup til såvel boenheder som døgninstitutioner er et vigtigt element for effektiv drift af handicapområdet.

Fra 2014 gælder det endvidere for kommunerne, at der er 100 % takstbetaling på Selvstyrets døgninstitutioner på børne-, unge og handicapområdet. Formålet med aftalen er at skabe større gennemsigtighed på døgninstitutionsoverområdet. Dette skal blandt ske ved at sikre bedre incitament for institutionerne til at have en høj belægningsprocent og derigennem blive mere effektive. Takstfastsættelsen skal være omkostningsægte for den enkelte institution og indeholde institutionens driftsbudget, en andel af fællesudgifterne samt en forudsat belægningsprocent.

Efter BDO's vurdering vil indførelsen af 100 % takstfinansiering have styringsmæssig betydning for handicapområdet. Der vil formentlig ske en tættere kobling af pris og ydelse, hvilket vil give institutionerne et øget incitament til at tilpasse sig kommunernes behov og modtage de borgere, der visiteres til tilbuddet. Det er dog endnu uvist i hvilken udstrækning disse effekter vil forekomme, og der vil stadig være uløste styringsudfordringer tilbage.

6.1.4 OPSAMLING

Det er BDO's generelle vurdering, at der i udstrakt grad er overensstemmelse mellem målsætningerne bag udlægningen og de politiske prioriteringer om at skabe størst mulig sammenhæng mellem beslutningskompetencen og finansieringsansvaret.

Med udlægningen skabes der overordnet set sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar, idet dette samles hos kommunerne. Afdækningen viser, at kommunerne samlet set mener, at udlægningen af handicapområdet i sig selv tilskynder til en mere effektiv drift. Det er endvidere BDO's vurdering, at finansieringsansvaret har givet kommunerne et klart incitament til både at tænke nyt i forhold til at udnytte kompetencer og ressourcer samt sørge for at eliminere bureaukratiske arbejds gange og dobbeltarbejde.

Dette kommer blandt andet til udtryk ved, at kommunerne hver for sig har igangsat en række initiativer for at håndtere efterspørgslen efter hjælp til handicappede. Hertil har kommunerne fået friere rammer til at igangsætte initiativer, der går på tværs af institutioner og andre botilbud i kommunerne.

Der er dog flere interessenter på området, som udtrykker bekymring for et stort fokus på kommuneøkonomien og dermed en risiko for, at borgerne ikke i alle tilfælde får den hjælp, som de har krav på. Som nævnt indledningsvist, så har BDO ikke haft mulighed for gennemgå et repræsentativt udsnit af sager, hvorfor vi ikke har dokumentation for, om dette skulle være tilfældet eller ej. Det kan dog konstateres, at kommunerne taber en række sager i Det

Sociale Ankenævn. En særskilt problemstilling omkring klager på området gør sig dog gældende, hvorfor det kan være vanskeligt at bruge disse som datagrundlag.

Ser man på den overordnede økonomi på området, er der dog ikke tale om en nedgang i forbruget på området – tværtimod. Siden udlægningen har der samlet set været en stigning i udgifterne på handicapområdet. Stigningerne er efter BDO's vurdering ikke udtryk for, at kommunerne generelt har hævet serviceniveauet, eller at kommunerne er blevet mere ineffektive. Stigningen fra 2011 til 2012 afspejler de stigninger, der også i tidligere år har været, og kan være et udtryk for en trend med flere handicappede borgere og/eller større udgifter pr. handicappet borger.

I forhold til økonomistyring er det vurderingen, at der siden udlægningen har været fokus på at få arbejdsgange og retningslinjer på plads omkring kritiske elementer som ansvarsfordeling, betalinger og løbende budget- og regnskabsopfølgning samt prognostisering. Dette er dog fortsat en udfordring for kommunerne, og der vurderes fortsat at være et potentiale for forbedret økonomiopfølgning.

Der er også fortsat strukturer, der er uklare eller uhensigtsmæssige, fx i samarbejdet mellem kommunerne. Eksempelvis opleves ofte problemer med at være handlekommune for andre kommuners borgere, fordi der kan opstå diskussion om, hvem der skal betale, og hvem der har handlekompetencen. Dette kan forplante sig ned til eksempelvis handicapinstitutionerne, der oplever svære samarbejdsbetingelser, når der er uenigheder mellem kommunerne.

Ingen af kommunerne har hjemtaget borgere siden udlægningen, men enkelte borgere er efter eget ønske taget tilbage til Grønland. Afdækningen viser, at kommunerne generelt er tilfredse med mulighederne for at få anbragt borgere med meget særlige udfordringer i Danmark, samt at der generelt er et godt samarbejde med departementets danske kontor. Dog er de grønlandske kommuner ikke altid er godt nok inde i reglerne omkring anbringelser og ophold i Danmark.

6.2 ADMINISTRATIV FORENKLING

Før udlægningen af handicapområdet foregik der dobbelt sagsbehandling af alle sager, da både kommuner og Selvstyret havde delansvar i sagsbehandlingen.

Ved udlægningen blev sagsbehandlingsansvaret alene kommunernes, hvorfor det er væsentligt at få evalueret på, om kommunerne har indfriet det forholdsvist store potentiale for administrative forenklinger, der lå som et udtalt mål for udlægningen.

Indeholdt i dette ligger blandt andet et fokus på en tydelig ansvars- og opgavefordeling i kommunerne, samt at det er blevet mere gennemskueligt for såvel kommuner og borgere, hvordan handicapområdet administreres efter udlægningen.

6.2.1 KLAR OG TYDELIG ANSVARS- OG OPGAVEFORDELING

Afdækningen viser, at kommunerne samstemmende er overbeviste om, at de - via nye handicappolitikker, nye administrative retningslinjer samt interne kompetenceplaner - har taget de rigtige skridt for at tydeliggøre ansvarsfordelingen på handicapområdet såvel internt som i forhold til selvstyre og institutioner. Nogle aktører mener i tillæg hertil, at roller og ansvar er

blevet meget mere synlige og bedre, hvilket er en direkte årsag til, at der ifølge dem er en større faglighed på handicapområdet i kommunerne i dag.

Først og fremmest viser afdækningen, at ansvarsfordelingen i kommunerne omkring behandlingen af en omfattelse er tæt koblet til beslutningsgangene via faste kompetenceplaner. Det varierer således fra kommune til kommune om, hvordan proceduren er for en omfattelse, men fælles for dem er, at sagsbehandleren laver en opstilling og sikrer den nødvendige dokumentation, hvorefter det går til afdelingsleder, chefniveau og evt. politisk niveau til godkendelse. I nogle tilfælde orienteres direktionsniveauet også.

Det er BDO's overordnede vurdering, at implementeringen af kompetenceplaner i beslutningsgangene generelt har medført større gennemskuelighed i visitationsprocessen for blandt andet institutioner, botilbud og pårørende, der i processen som regel ved, hvem eller hvor man skal henvende sig i kommunen med spørgsmål. Dog oplever en kommune selv, at deres interne struktur formentlig ikke er blevet mere tydelig vedrørende ansvars- og opgavefordelingen end inden udlægningen, hvilket indikerer, at det kræver en selvstændig kommunal indsats at sikre disse gevinster. BDO anbefaler, at kompetenceplaner mv. løbende revideres fx én gang om året, sådan at det bliver muligt at justere og optimere forretningsgangene på området.

Der er samtidig vurderingen, at der tilsyneladende har været fokus på at få de centrale arbejdsgange og sagsbehandlingen på plads efter udlægningen, hvilket har medført, at snitfladerne til andre forvaltninger i kommunen ikke er fulgt med på samme vis. Som også berørt i forrige afsnit, kan BDO således konstatere, at samtlige kommuner har udfordringer med at sikre en helhedsorienteret indsats omkring den handicappede, eksempelvis ift. undervisnings-tilbud, men hvor både de fysiske rammer og skolens tilbud ofte enten er for dårlige eller ikke passer til barnets handicap.

Som det også blev omtalt tidligere, så er det BDO's opfattelse, at der løbende opstår uenigheder mellem kommunerne om, hvem der skal betale for ydelserne, når en borger er anbragt på en institution. Særligt spørgsmål omkring ekstra støtte og hjælpemidler giver tilsyneladende anledning til uenigheder.

Dette har den afledte effekt, at institutionerne oplever at skulle anvende mange ressourcer på at få bevillingerne på plads. I modsætning hertil udtaler interesseorganisationerne, at der før i tiden var lange ventetider på blandt andet hjælpemidler pga. bevillingsproceduren mellem kommunerne og Selvstyret. Dette opleves som væsentligt bedre efter udlægningen, hvor det alene er kommunen, der sørger for det.

Det er BDO's vurdering, at kommunerne ikke i alle henseender er klædt på til at løse de meget komplekse og specialiserede problemstillinger, der opstår på handicapområdet, og at der i nogle sammenhænge mangler en kompetenceenhed, der kan rådgive kommunerne i den konkrete sagsbehandling. Denne vurdering er baseret på, at kommunerne har brug for få råd og vejledning omkring disse komplekse problemstillinger. Denne form for kompetenceenhed eksisterer ikke i dag.

6.2.2 STØRRE GENNEMSKUELIGHED

Kommunerne sagsbehandler borgeres ansøgninger om hjælp til at håndtere deres handicap. I tilfælde af afslag på ansøgningen, som skal være skriftligt, skal kommunen give klagevejledning til borgeren. Både afslagsskrivelse og klagevejledning skal være forfattet på grønlandsk.

Med baggrund i den skriftlige afslagsskrivelse kan borgeren benytte muligheden for at klage til Det Sociale Ankenævn for at få prøvet kommunens afgørelse.

Private såvel som kommuner kan søge generelle råd og vejledning hos IPIS, men IPIS kan ikke gå ind i den enkelte sag.

I forlængelse af en generelt mere klar ansvars- og opgavefordeling viser afdækningen, at det er opfattelsen i kommunerne, at det er blevet mere gennemskueligt for borgere og pårørende, når kommunen er den primære indgang til handicapområdet.

Afdækningen viser dog også, at nogle kommuner har udfordringer med stor udskiftning i personalet, og at især nyansatte ikke altid forstår reglerne, hvis de ikke har den faglige baggrund som fx socialrådgivere. Socialrådgivere, der håndterer de mere specielle sager, er i udgangspunktet klædt på til at løfte opgaven i kommunerne. Nogle sager kan dog være af en sådan karakter, at der skal flere sagsbehandlere ind over.

Det er dog i relation hertil BDO's vurdering, at borgerne har en god fornemmelse af, hvor de skal henvende sig, hvem der bevilliger mv. Det er dog samtidig vurderingen, at det ikke er gennemskueligt, hvilke muligheder, der er for at agere, hvis der kommer afslag på ansøgningen om hjælp.

Her oplever interesseorganisationerne, at der generelt mangler skriftlig klagevejledning og skriftlige svar på afslag mv., hvilket gør, at det ikke er gennemskueligt for borgeren, hvad vedkommende kan gøre videre i sagen. Desuden oplever interesseorganisationerne, at flere borgere ikke bliver vejledt i, hvilke rettigheder de har, fx retten til tabt arbejdsfortjeneste, når forældre bliver nødt til at være hjemme med deres handicappede børn.

BDO kan konstatere, at antallet af klager til Det Sociale Ankenævn har været faldende siden udlægningen. Desuden kan det konstateres, at aktørerne har forskellig opfattelse af grundene til faldet i klager. Således finder kommunerne på den ene side, at det er udtryk for, at sagsbehandlingen er blevet mere gennemskuelig, og at man er blevet bedre til at forstå og bevillige efter borgerens behov. Interesseorganisationerne finder på den anden side, at det er et generelt udtryk for manglende klagevejledning, samt at der er tale om en befolkningsgruppe, der kan have svært ved at overskue at klage.

Det er BDO's vurdering, at faldet i antallet af klager primært er en effekt af, at kommunerne ikke længere hjælper borgerne med at klage til Ankenævnet - eller ligefrem klager på vegne af borgeren - som de kunne og gjorde før udlægningen af området. Mange ankesager var anker fra kommunerne over selvstyret/departementets afgørelser.

BDO anbefaler, at der foretages en revision af klagesystemet på handicapområdet. I forbindelse med dette anbefaler BDO, at der foretages en udvidet kontrol med kommunernes afslagsskrivelser og klagevejledninger for at få en vurdering af, om de forvaltningsretlige regler overholdes, og der generelt gives begrundelse og klagevejledning.

Det er endvidere BDO's vurdering, at den skriftlige klagevejledning ikke i sig selv er nok, da mange borgere i kontakt med systemet vil have brug for hjælp til at klage. Derfor bør det også overvejes, hvordan udsatte borgere kan få hjælp til at klage, herunder om der skal udvikles initiativer til understøttelse af borgerne i potentielle klagesager.

Handicappedes rettigheder

Kommunernes løbende udfordringer omkring sagsbehandling, rekruttering og klager har i sidste ende betydning for borgerens retssikkerhed og rettigheder.

Via §1 i Landstingsforordning nr. 7 af 3. november 1994 samt via FN's Handicapkonvention er Grønland forpligtet til at sørge for, at personer med fysisk eller psykisk handicap får mulighed for at få en så normal tilværelse som muligt. Selvstyre og kommuner har dermed et udvidet ansvar for at sørge for borgerens retssikkerhed, rettigheder og eksempelvis klageadgang.

Ifølge bl.a. interesseorganisationerne er der mangel på tilbud i borgernes nærmiljø, og blot det at komme ud én gang om ugen kan være en udfordring for såvel borgeren som institutionen og kommunen at tilbyde. Der er således ikke mange aktivitetstilbud og tilbud om beskyttet beskæftigelse, ligesom der generelt efterspørges passende sociale aktiviteter, som er til at komme til som handicappet borger jf. Handicapkonventionens art. 19 og 20 omkring mobilitet og inklusion i samfundet.

I forlængelse af ovenstående samt behovet for en revision af klagesystemet, er det BDO's indtryk, at kommunerne ind imellem har udfordringer med at overholde konventionen.

Inddragelse af både faglige og økonomiske hensyn er et generelt rammevilkår for den offentlige sektor i såvel Grønland som i andre lande. Både kommunerne som overordnet myndighed og den enkelte sagsbehandler oplever - og opleves - at sidde i et krydspres mellem hensynet til borgeren og hensynet til kommunens økonomi.

Det er umiddelbart BDO's vurdering, at krydspreset er udtalt på handicapområdet efter udlægningen, idet finansieringsansvaret og beslutningskompetencen nu er samlet hos kommunerne. Det er dog samtidig vurderingen, at der i udgangspunktet vurderes ud fra både faglige og økonomiske hensyn ved valg af tilbud eller ydelser efter princippet om lavest mulige effektive omkostningsniveau, hvortil organiseringen med et samlet fagligt og økonomisk ansvar er hensigtsmæssig.

6.2.3 FRIERE RAMMER OG ELIMINERING AF DOBBELTARBEJDE

Det er hertil BDO's vurdering, at finansieringsansvaret har givet kommunerne et klart incitament til både at tænke nyt i forhold til at udnytte kompetencer og ressourcer samt sørge for at eliminere bureaukratiske arbejdsgange og dobbeltarbejde.

Dette kommer blandt andet til udtryk ved at kommunerne hver for sig har igangsat en række initiativer for at håndtere efterspørgslen efter hjælp til handicappede uden at den økonomiske ramme brydes. Hertil oplever blandt andet KANUKOKA, at kommunerne også har fået friere rammer ift. lave fælles bo- og aktivitetstilbud for borgere med lignende handicap, oprette særlige boenheder mv.

Det er BDO's vurdering, at der ikke længere forekommer dobbeltarbejde mellem Selvstyret og kommunerne, når kommunerne ikke længere først skal lave vurderinger, som derefter blev sendt som en ansøgning til departementet, der så i nogle tilfælde meldte tilbage med anden vurdering. Denne udgiftsdriver i form af ventetid samt tilbageløb på bevillingssager, klager osv. gav alt andet lige en del ekstra- og dobbeltarbejde i den tidligere arbejdsdeling mellem kommune og Selvstyre. Det er dog samtidig vurderingen, at der inden for den enkelte kommune fortsat sker dobbelt sagsbehandling, da dele af sagerne i varierende omfang behandles både i byer/bygder og centralt i kommunerne.

I forlængelse heraf har det lettet administrationen, at de fleste kommuner er gået over til at lave et-årige bevillinger fremfor fx halvårige, sådan at der ikke løbende skal tages kendte sager op til behandling. De årlige bevillinger frem for halvårige sikrer faglig kvalitetssikring og ro for både medarbejdere og borgere. Det er BDO's vurdering, at det er vigtigt at have anledning til løbende at genbehandle sager, hvor der kan opstå en form for udvikling i borgernes tilstand.

Afdækningen viser, at kommunerne ikke er enige omkring de administrative tilpasninger, der er lavet i kommunerne. Flere af kommunerne mener således, at besparelserne i administrationen og hos sagsbehandlerne i forsøget på netop at eliminere dobbeltarbejdet har medført, at de fleste afdelinger i kommunen beskrives som værende underbemandede.

Det er BDO's opfattelse på baggrund af aktørenes input, at normeringen på socialforvaltningerne generelt er lav. Herfra vurderes det, at de kommunale sagsbehandlere har mange sager og har svært ved at løfte sagsbehandlingen på den bedst mulig måde. Dette var tilsyneladende også et problem tidligere, men er ikke blevet bedre med udlægningen. BDO's vurdering er, at udfordringen dog ikke kun omhandler ressourcer, men også manglende muligheder for at rekruttere de rette kompetencer til handicapområdet.

Det er endvidere BDO's vurdering, at sagsbehandlernes arbejdspress kan være en af årsagerne til den oplevede, manglende klagevejledning mv. og dermed at antallet af klagesager til Det Sociale Ankenævn er faldet.

Det er BDO's generelle indtryk, at de enkelte forvaltninger og afdelinger kan have svært ved at arbejde sammen omkring en borger, når afdelingerne enten er underbemandede eller ikke har de rette kompetencer. Det resulterer ind i mellem i, at der ikke sker en koordinering af borgerens sagsbehandling. Dette kan bl.a. bero på, at der de senere år desuden har været en del problemer i forhold til registreringerne på borgerne, idet bl.a. sagssystemet Winformatik ikke er fuldt implementeret. Det er BDO's vurdering, at den manglende implementering af et sagssystem har givet anledning til en del dobbeltarbejde i kommunernes administrationer.

Systemmæssigt bør Den Centrale Venteliste (DCV) på handicapområdet også medvirke til, at sagsbehandlingen bliver kortere. DCV, der håndteres af Døgninstitutionskontoret i Departementet for Familie og Justitsvæsen, er et af de systemer, der skal være med til at understøtte en mere enkel behandling af ansøgninger til en institutionsplads for personer med vidtgående handicap.

Det er dog BDO's vurdering, at der er et manglende kendskab til DCV hos kommunale sagsbehandlere. Dette medfører blandt andet, at visitationerne i nogle tilfælde sker uden om ventelisten, og at institutionerne bliver kontaktet direkte af kommunale sagsbehandlere, der vil i dialog om en plads til en handicappet borger. Det sker, at døgninstitutionerne sender henvendelsen videre til Døgninstitutionskontoret, hvilket medvirker til at DCV for handicapinstitutionerne ikke altid er fuldt opdateret. DCV for handicapinstitutionerne er først taget i brug på det seneste, og sagsbehandlernes adfærd afspejler således i høj den tidligere praksis. BDO anbefaler i den forbindelse, at der sker en øget informationsindsats omkring brugen af DCV.

6.2.4 OPSAMLING

Det er BDO's overordnede vurdering, at den nuværende organisering efter udlægningen til en vis grad har medvirket til at opfylde de ønskede målsætninger om enklere arbejdsgange, øget kvalitet og effektivitet samt større gennemskuelighed i sagsbehandlingen.

BDO's afdækning viser, at samlingen af beslutningskompetencen og finansieringsansvaret overordnet set gør sagsbehandlingen hurtigere og mere effektiv, fordi bevillingen ikke længe-re skal forbi departementet. Det har desuden lettet administrationen, at kommunerne for det meste benytter et-årige bevillinger fremfor fx halvårslige, sådan at der ikke løbende skal tages kendte sager op til behandling. Det er dog BDO's anbefaling, at dette ikke må blive en sove-pude for ikke løbende at revurdere sager, hvor der sker en udvikling.

Udlægningen har medført nye politikker, retningslinjer og kompetenceplaner for håndteringen og organiseringen af handicapområdet. Det er BDO's vurdering, at der med dette er taget nogle rigtige skridt for at tydeliggøre ansvarsfordelingen såvel internt i kommunerne som ift. andre aktører, hvilket generelt har styrket fagligheden på handicapområdet i kommunerne i dag.

På trods af den opnåede administrative forenkling er der dog en række udfordringer ift. kommunernes sagsbehandling på området. Således er der bl.a. fortsat en risiko for dobbelt sagsbehandling, da dele af sagerne nogle steder behandles både i byer/bygder og centralt i kommunerne. Herudover udfordres sagsbehandlingen af borgere med flere eller komplekse udfordringer, herunder psykiske problemstillinger. Kommunerne har generelt udfordringer omkring rekruttering af kompetencer til sagsbehandlingen, der kan håndtere disse sager, og kommunerne efterlyser endvidere muligheder for at konsultere en specialiseret kompetence-enhed, der kan rådgive -også i den konkrete sagsbehandling.

Den systemmæssige understøttelse af handicapområdet fungerer ikke efter hensigten. Det elektroniske sagsbehandlingssystem, Winformatik, på handicapområdet er ikke blevet fuldt implementeret i kommunerne, hvilket medfører, at der bruges meget tid på at udarbejde retvisende ledelsesinformation omkring bevillinger mv., samt at oplysninger til IPIS enten ikke er indberettede eller ikke er opdaterede.

Fokus på at få de centrale arbejdsgange og sagsbehandlingen på plads efter udlægningen har medført, at snitfladerne til andre forvaltninger i kommunen ikke er fulgt med på samme vis. Det er på denne baggrund BDO's vurdering, at kommunerne ind imellem har svært ved at leve op til formålet, om at den handicappede skal have en hverdag så tæt på normalt som muligt.

Derfor bliver det væsentligt, at det er gennemskueligt for borgeren, hvordan der kan klages over fx afslag på ansøgningen om hjælp. Her oplever interesseorganisationerne, at der gene-relt mangler skriftlig klagevejledning, og selv hvis der ydes skriftlig klagevejledning, er det BDO's vurdering, at det ikke nødvendigvis er tilstrækkeligt for denne målgruppe, der kan have vanskeligheder ved selv at etablere en klagesag.

Det kan konstateres, at antallet af klager til Det Sociale Ankenævn har været faldende siden udlægningen. Det er BDO's vurdering, at faldet i antallet af klager primært er en effekt af, at kommunerne ikke længere hjælper borgerne med at klage til Ankenævnet - eller ligefrem klager på vegne af borgeren - som de kunne og gjorde før udlægningen.

Med tiltrædelsen til FN's handicapkonvention har Selvstyret og kommuner et udvidet ansvar for at sørge for borgerens retssikkerhed, rettigheder og eksempelvis klageadgang. Det er den overordnede vurdering, at der ofte er mangel på tilbud i borgernes nærmiljø, og blot det at komme ud én gang om ugen kan være en udfordring for såvel borgeren som institutionen og kommunen at tilbyde.

6.3 KVALITET I OPGAVELØSNINGEN

Øget nærhed, bedre borgerbetjening og højere kvalitet i indsatsen på handicapområdet var væsentlige temaer ved udlægningen. Denne del af evalueringen adresserer, om udlægningen har haft den ønskede effekt i forhold til disse temaer, samt om der er opstået forbedrede muligheder for en fortsat udvikling af den samlede tilbudsvifte og indsatsen for personer med vidtgående handicap.

6.3.1 HENSIGTSMÆSSIG TILBUDSVIFTE

Ansvar for oprettelsen af de specialiserede tilbud i døgninstitutioner ligger i regi af Selvstyret, mens oprettelsen af de mindre specialiserede tilbud og boenheder mv. ligger hos kommunerne. Afdækningen viser overordnet, at samtlige interessenter, som har deltaget i afdækningen til grundlag for denne evaluering, er af den opfattelse, at der mangler en overordnet plan for den samlede tilbudsvifte for Grønland.

Interessenterne melder generelt om et behov for mere specialiserede tilbud for at matche efterspørgslen. Det Sociale Ankenævn rapporterer om sager, hvor forældre til handicappede børn, der ikke mener, at deres barn får den støtte det har behov for, har set sig nødsaget til at flytte til Danmark.

Udfordringerne skyldes ikke mindst, at andelen af psykisk syge handicappede er stigende, og at der især til denne målgruppe mangler relevante tilbud. Eksempelvis havde man for år tilbage væsentligt færre borgere med diagnosen skizofreni eller lignende psykiske sygdomme. Det presser kommunerne - både på økonomi og tilbud - at de handicappede bliver ældre, end man har været vant til tidligere, samt at de psykisk syge ofte ikke kan rummes i de eksisterende kommunale tilbud. I nogle tilfælde har kommunerne af nød placeret handicappede i alderdomshjem, det er blevet vanskeligere at rumme dem i disse almindelige tilbud.

Det er endvidere BDO's vurdering, at det er forbundet med store udfordringer at placere udviklingshæmmede og psykisk syge på et almindeligt plejehjem eller alderdomshjem. Kun ganske få steder som på Najugaqarfik Elisibannguaq i Maniitsoq har man erfaring med ældre udviklingshæmmede, men der er kun 12 faste pladser samt to små satellitafdelinger og et værksted. Det er således vurderingen, at der mangler tilbud til ældre handicappede, eksempelvis psykiatriske plejehjem.

Afdækningen viser, at kommunerne også efterspørger en udvikling af tilbud til de yngre og meget vidtgående handicappede, som ikke kan rummes i de eksisterende tilbud på døgninstitutionerne. Kommunerne har i nogle tilfælde set sig nødsaget til at anbringe handicappede på alderdomshjem, idet boenheder mv. ikke er velegnede til at håndtere meget vidtgående handicappede og/eller borgere med psykiatrisk diagnose.

Det er BDO's vurdering, at kommunerne ønsker at udnytte muligheden for enten at etablere tilbud selv - fx ved at samle flere handicaps i én by, hvor der ikke er venteliste på boliger - eller indgå i dialog med departementet omkring tilbud, men at der er store udfordringer med at finde passende fysiske rammer, samt efterfølgende økonomien til driften af tilbuddet. Særligt Kommune Kujalleq har arbejdet for at udnytte den eksisterende boligmasse til at lave nogle tilbud, herunder blandt andet det anerkendte 'Terapihus'.

Interesseorganisationerne giver udtryk for, at den faglige kvalitet på boenhederne og institutionerne er blevet bedre de senere år.

Det er BDO's overordnede vurdering, at der i dag mangler både ressourcer og kompetencer til at håndtere efterspørgslen. Der opleves udfordringer i balancen mellem specialisering og de tilstedeværende ressourcer og kompetencer. Her har kommunerne fortsat en stor udfordring.

Som omtalt tidligere, så er datagrundlaget om borgerne og de forskellige handicaps ikke altid opdateret og validt. Den begrænsede adgang til samlede data om udviklingen i antallet og typerne af handicaps gør det, efter BDO's vurdering vanskeligt at få tilrettelagt indsatserne og tilbudsviften fremadrettet på såvel den korte og som den lidt længere bane. Dette understreger blot vigtigheden af, at der sikres kommunal indberetning af de relevante data på området.

Det er BDO's vurdering, at et bedre datagrundlag vedrørende udviklingne i de forskellige handicaps vil medføre større viden omkring behovene for at udvikle tilbudsviften i Grønland og derigennem eksempelvis sænke antallet af anbragte i Danmark. Desuden vil en forbedret dialog mellem partene medføre, at kommunerne i højere grad vil kunne samarbejde om, og udnytte potentialerne i, de selvstyrejede institutioner og satellitter, der allerede ligger i kommunerne i dag. Dette vil styrke nærheden i indsatsen, sådan at den handicappede borger kan være i et tilbud tæt på blandt andet familie og omgangskreds i øvrigt.

Uddannelses-, fritids- og beskæftigelsestilbud

Det er BDO's indtryk, at der for nærværende er begrænsede muligheder for uddannelse af unge handicappede og unge med vidtgående handicap i Grønland. Kommunerne og institutionerne kan således kun give unge handicappede i 16-18-årsalderen et meget begrænset udvalg af tilbud i Grønland. Efterskoler er en af de mere eftertragtede løsninger, men dels er der stor søgning på de to grønlandske efterskoler i Qasigiannuguit og i Maniitsoq, og dels er det ikke sikkert, at efterskolerne kan rumme den pågældende, vidtgående handicappede borger.

Søgningen til skoleåret 2011/12 på de to grønlandske efterskoler viste, at knap 305 ansøgte om ophold på de i alt 156 pladser, hvormed hen mod hver anden ansøger fik afslag. I stedet kan der bevilliges efterskoleophold i Danmark. For at ansøge om en plads på en efterskole i Danmark skal man være sikker på, at den danske efterskole er godkendt til at kunne rumme vidtgående handicappede. I samme skoleår søgte 288 om efterskole i Danmark, hvor til der blev bevilget 250 pladser. Hvor stor en del af ansøgerne, der er handicappede, fremgår dog ikke af opgørelserne fra Naalakkersuisut.

Det er i relation hertil BDO's anbefaling, at Selvstyret bør evaluere nærmere på området for efterskoleophold samt undersøge mulighederne for at oprette flere efterskolelignende tiltag, der også kan rumme unge handicappede samt unge vidtgående handicappede.

Afdækningen viser, at flere handicappede borgere ønsker - og er i stand til - at arbejde, men generelt efterlyses der muligheder for at kunne arbejde i beskyttede omgivelser. Kommunerne er opmærksomme på problematikken, og har løbende dialog med det lokale erhvervsliv omkring muligheden for at tilbyde beskyttet beskæftigelse, men erkender også, at det kan være svært at finde egnede pladser. I erkendelse heraf har bl.a. Qaasuitsup Kommunua, Kommuneqarfik Sermersooq og Kommune Kujalleq selv oprettet væresteder/værksteder for handicappede, som betragtes som deres arbejdspladser, og hvor der udbetales arbejdsdusør. Selvsamme kommuner ønsker fremadrettet at indarbejde i kommunens anlægsplan, at der skal oprettes nye beskæftigelsestilbud til handicappede.

Der er i dag ikke mulighed for at lave uddannelser, der er særligt tilrettelagte forløb for handicappede, som man kender fra fx den danske Særligt Tilrettelagt Ungdomsuddannelse (STU). STU bruges i Danmark som et alternativ til en ungdomsuddannelse til unge med særlige behov. Kommunerne benytter kun de danske STU-tilbud i alleryderste tilfælde, da alene uddannelsen er udgiftstung. Hertil kommer selve anbringelsen i Danmark.

Det er BDO's anbefaling, at Selvstyret bør undersøge mulighederne for at få oprettet ungdomsuddannelser, der kan rumme unge handicappede samt unge vidtgående handicappede.

I forhold til fritidstilbud er det BDO's vurdering, at kommunernes tilbud generelt ikke kan håndtere forskellige former for psykiske udviklingshæmmede. Eksempelvis kan det være en udfordring af håndtere fx autister og udviklingshæmmede samme sted, og der kan derfor være et behov for at oprette selvstændige tilbud. Dette har man gjort i en kommune, hvor man har oprettet et selvstændigt dagtilbud til autister, men ikke har økonomisk råderum til at oprette flere pladser, på trods af en længere venteliste.

6.3.2 ENSARTET SAGSBEHANDLING

Der kan argumenteres for, at der tidligere var et serviceharmonerende element i form af faste retningslinjer og vejledninger på de forskellige foranstaltninger, og at disse ikke findes på samme måde i dag i kommunerne.

Afdækningen viser, at det ved udlægningen blev tydeligt for kommunerne, at serviceniveauet i flere tilfælde var forskelligt fra by til by i kommunen. Kommunerne giver udtryk for, at serviceniveauet langt fra var ensartet, da bevillingsansvaret lå i Selvstyret. Det er derimod opfattelsen, at man i højere grad fulgte anbefalingerne fra den enkelte by.

Dette har blandt andet været medvirkende til, at kommunerne fastsatte vejledende niveauer ift. forskellige hjælpeforanstaltninger og udformede forskellige servicedeclarationer ift. støt-tepersontimer, beskæftigelses- og botilbud mv.

Det er BDO's indtryk, at serviceniveauerne i dag ligger mere i niveau end før overdragelsen, men at der stadig er forskelle fra by til by. Det er vurderingen, at det i høj grad handler om den enkelte sagsbehandlers kompetencer og erfaring med området.

Kommunerne giver udtryk for, at der er opnået en kortere sagsbehandlingstid, og at sagsbehandlere har meget at se til, men også at arbejdspresset omkring borgerhåndteringen er mindre efter udlægningen, fordi kommunen nu selv kan bevillige og selv træffe beslutninger om borgeren. Det giver ifølge kommunerne god bund for at foretage sagsbehandling efter en ensartet metode. Opfattelsen er, at der er opnået større ensartethed ved at beslutningerne træffes centralt i kommunen, men at man samtidig oplever, at de komplekse sager - fx med flere diagnoser at forholde sig til, kan være svære at håndtere.

Det er BDO's vurdering, at kommunernes organisering har stor betydning for, om det har været muligt at opnå en mere ensartet sagsbehandling. Eksempelvis forsøger flere af kommunerne at placere afdelingslederne centralt, der løbende sørger for at koordinere omkring bevillingerne. Afdelingslederne har lokale områdeledere for at sikre ensartet sagsbehandling, faglighed og faglig udvikling på bedste vis med udgangspunkt i de lokale forhold. Dette sker også i erkendelse af, at der generelt er en hyppig udskiftning blandt de kommunale sagsbehandlere.

Det Sociale Ankenævn giver udtryk for, at der generelt mangler kompetencer i kommunerne. Baggrunden er primært, at sagsbehandlere som regel ikke er socialfagligt uddannede, og at der er stor udskiftning i personalet.

Det er som regel i forhold til partshøring, lovhenvi sning, tavshedspligt og ankevejledning, at sagsbehandlingen ikke formår at leve op til kravene. Dette må være at betragte som helt grundlæggende elementer i al sagsbehandling, men det Sociale Ankenævn giver udtryk for, at sagsbehandlere virker overraskede, når der spørges ind til en konkret sag.

Det Sociale Ankenævn giver endvidere udtryk for, at det kan være vanskeligt at få udleveret sagsakterne fra kommunerne. Det er ikke entydigt, om dette skyldes, at kommunen ikke har udarbejdet de nødvendige materialer, eller fordi kommunen ikke ønsker at udlevere det. Når sagen bliver udleveret, oplever det Sociale Ankenævn, at der typisk mangler en del af de pligtige oplysninger som fx funktionsbeskrivelser, psykologerklæringer, lægeerklæringer mv. - oplysninger, der skal beskrive, om personen har brug for det, der bliver søgt om.

Det Sociale Ankenævn har forsøgt at give kommunerne standarder for afgørelser fx indenfor offentlig hjælp, og har også undervist i det. Det er oplevelsen, at der er meget stor forskel mellem byer indenfor en kommune og mellem kommuner.

6.3.3 MULIGHEDER FOR FORTSAT UDVIKLING AF INDSATS OG SERVICENIVEAU

Kommunerne har med udlægningen et klart incitament til at udvikle på det enkelte område, fx i forhold til handleplaner og kompetenceplaner, tilbudsvifte mv.

BDO kan konstatere, at flere kommuner har planer om at udvikle området, blandt andet i forhold til at ansætte flere typer af fagligheder - fx ergo- og fysioterapeuter - som kan fungere som rejsehold til de mindre byer. Desuden kan det konstateres, at der er iværksat tiltag i flere kommuner og at der arbejdes med at få indarbejdet ønsker til, og visioner for, handicapområdet i kommunernes anlægsplaner.

Flere institutioner og botilbud oplever et tættere samarbejde med handicapsagsbehandlere og hjemmesygeplejersker samt den kommunale afdelingsleder på handicapområdet. Det tætte samarbejde er med til fange en række ting i forløbet omkring borgerne, således at der ikke bliver behov for ekstra indsatser i form af støttetimer, hjælpemidler mv. Dette opsøgende arbejde omkring borgerne er tilsyneladende blevet mere udbredt efter udlægningen.

Det er dog BDO's generelle vurdering, at hensigterne omkring udviklingen af indsatser og serviceniveau bliver tilsidesat af de løbende, driftsmæssige udfordringer. Eksempelvis er der i nogle kommuner fokus på indsatser omkring botræning, men der er samtidig en erkendelse af, at tilbuddene er svære at etablere og få bevilliget penge til. Hertil er det vurderingen, at der ikke i alle kommuner er skabt egentlige forbedrede muligheder for at udvikle indsatsen på handicapområdet på den korte bane, men at der nok er skabt et bedre afsæt for at overbevise det politiske niveau om fremadrettet at give bevillingerne. Det er således BDO's erfaring, at det tager tid at skabe en politisk forståelse for, at ét specifikt område skal udvikles.

Her er information omkring udviklingen i udgifterne og antallet af omfattede et vigtigt redskab. Kommunerne kan i relation hertil overveje, hvordan man løbende inddrager politikerne for at sikre forankring, fx ved at det politiske udvalg altid er inde over, når man skal registrere en ny borger som handicappet.

Flere institutioner ønsker at udvikle deres tilbud til især skole- og arbejdsmarkedsrettede initiativer, men oplever en problematisk snitflade til såvel skole- som arbejdsmarkedsområderne i kommunerne. Eksempelvis opleves det som en udfordring at koordinere pladser på institutionerne med pladser i specialskolen. Også på dette område opstår der ofte udfordringer mellem kommunerne omkring betalingen for borgeren.

Interesseorganisationerne fremhæver, at der er gode muligheder for udviklingen af handicapområdet. Meget knytter sig til, at medarbejderne på institutionerne ikke er uddannede. Som uddannet kan det være svært at håndtere handicappede borgere, og ikke mindst de psykisk handicappede borgere. Dette ønsker organisationerne i høj grad, at der udvikles på.

En interesseorganisation opfordrer til, at man henter inspiration hos det danske KLAP-projekt, der havde som fokusområde at få virksomheder til at tage imod udviklingshæmmede i beskyttede stillinger. Lovgivningen i Grønland omkring beskyttede arbejdspladser er indrettet således, at virksomhederne får refunderet lønnen, men muligheden bliver efter BDO's indtryk ikke brugt i nævneværdig grad.

Det er BDO's anbefaling, at de kommunale social- og familiedirektører samlet set får igangsat en dialog med såvel Selvstyret som egne politikere omkring behovet for udvikling af indsatserne, herunder særligt udvikling af specialiserede tilbud, hvor der mangler en samlet og koordineret strategi ift. de udfordringer, som kun vil blive større de kommende år, særligt ift. borgere med psykiske handicap.

Det er i relation hertil BDO's anbefaling, at der igangsættes et arbejde med en mere langsigtet, national handleplan for handicapområdet, hvor man både får prioriteret indsatserne og får sikret bred forankring både indenfor kommunerne, indenfor selvstyret og hos interesseorganisationerne. Ydermere er der behov for udvikling af aktiverings- og uddannelses tilbud til unge handicappede, der i dag kun har få muligheder for uddannelse i Grønland.

Det er BDO's vurdering, at flere af interesseorganisationerne kan bidrage med vigtig viden og ikke mindst legitimitet til det, der skal ligge til grund for handleplanen.

6.3.4 RETVISENDE LEDELSESINFORMATION

Retvisende ledelsesinformation omkring handicappede borgere er et vigtigt element i såvel den daglige håndtering af handicapområdet som den mere langsigtede planlægning og udvikling af området og tilbudsviften - både i kommunerne og på landsplan.

Afdækningen viser dog, at den systemmæssige understøttelse af handicapområdet langtfra fungerer som tiltænkt. Det elektroniske sagsbehandlingssystem på handicapområdet - Winformatik - skulle være med til at sørge for en mere effektiv drift og bedre videndeling omkring den enkelte borgers sag, men BDO's afdækning viser, at systemet endnu ikke er fuldt implementeret i forhold til de ønsker og forventninger, man har haft til systemet de senere år.

Efter udlægningen har kommunerne været forpligtet til at indberette oplysninger omkring eksempelvis omfattelser, diagnoser, hjælpeforanstaltninger mv. til Selvstyret på årlig basis. Afdækningen viser dog, at der ikke foretages indberetninger, men at IPIS har fået en systemadgang via KIMIK IT til kommunernes oplysninger i systemet Winformatik. Det er BDO's opfattelse, at det kan være svært at danne et brugbart overblik over de forskellige målgrupper og indsatser, bl.a. fordi der ofte mangler diagnoser på borgerne. Problemerne med Winformatik

har efter BDO's vurdering medført, at kommunerne bruger meget tid på at generere information omkring bevillinger mv. som indirekte har medvirket til, at der ikke er indberettet eller opdateret oplysninger om fx tildelingen af hjælpemidler, støtteforanstaltninger mv. til departementet.

Flere kommuner oplyser, at man ved udlægningen fik data fra Selvstyret omkring kommunens borgere med vidtgående handicap, men at disse var ufuldstændige, og at der er brugt mange ressourcer på at rette fx omfattelsesdatoer, retvisende diagnoser eller korrekte og opdaterede adresser på borgerne.

Afdækningen viser, at de fleste af kommunerne er i gang med implementering af sagssystemet og prioriterer det højt. Winformatik er stadig nyt på handicapområdet og er hverken fuldt udviklet endsige fuldt implementeret i kommunerne. En af kommunerne bruger end ikke Winformatik, som det foreligger pt., men styrer i stedet handicapområdet via regnearksløsninger.

Det er BDO's vurdering, at det samlede datagrundlag på handicapområdet for nuværende fortsat er på et lavt niveau, og at der er ikke sket større udvikling efter udlægningen.

Afdækningen viser endvidere, at der er stor forskel i den ledelsesinformation, der bruges internt i de enkelte kommuner til styring af handicapområdet. Nogle kommuner udarbejder information til ledelsen, der giver overblik over den aktuelle situation på området. Det kan fx være lister over registrerede/omfattede borgere, som indeholder mange forskellige oplysninger om bl.a. aldersintervaller, borgere med pensioner, fordeling af borgere på byer og i andre kommuner mv.

Det er BDO's overordnede vurdering, at der er et betydeligt potentiale for at bearbejde og udnytte informationerne omkring handicappede borgere i højere grad, sådan at det bliver muligt for både administrative og politiske ledere at foretage strategisk, langsigtet planlægning og udvikling af indsatserne på handicapområdet. Dette har i høj grad også betydning for mulighederne for at udarbejde et retvisende budget for området og følge op på årsagerne, såfremt budgettet ikke holder.

Det er i den forbindelse BDO's generelle anbefaling, at kommunerne opprioriterer implementeringen af Winformatik og reviderer forretningsgangene for indberetninger til IPIS. Der bør i den forbindelse afholdes flere kurser i at bruge systemet rigtigt, herunder mulighederne for at generere ledelsesinformation.

6.3.5 OPSAMLING

Det er BDO's overordnede vurdering, at det kun i nogen grad har været muligt at opfylde målsætningerne bag udlægningen om at øge nærheden, give bedre borgerbetjening og udvikle indsatsen på området.

Det er således vurderingen, at der i dag mangler ressourcer og kompetencer til at håndtere efterspørgslen på handicapområdet. Dette er til dels et rammevilkår, der har medført, at der ikke i alle kommuner er skabt egentlige forbedrede muligheder for at udvikle indsatsen på handicapområdet på den korte bane, men at der formentlig er skabt et bedre afsæt for at overbevise det politiske niveau om fremadrettet at give bevillingerne.

Afdækningen viser overordnet en generel opfattelse af, at der mangler en overordnet plan og strategi for den samlede tilbudsvifte for handicappede i Grønland. Derfor er det også en samstemmende vurdering fra aktørerne, at der er behov for flere og mere specialiserede tilbud for at matche efterspørgslen. Dette skyldes ikke mindst, at man oplever, at andelen af psykisk syge handicappede er stigende, og at der især til denne målgruppe i dag ikke findes de rette tilbud.

Stigningen i psykisk syge burde kunne aflæses direkte i kommunernes statistikker over handicappede borgere. Afdækningen viser dog, at den systemmæssige understøttelse af handicapområdet langfra fungerer som tiltænkt. Det er BDO's vurdering, at den manglende tværgående ledelsesinformation påvirker kommunernes samlede muligheder for at udvikle indsatsen på området.

Det er BDO's vurdering, at der mangler balance mellem specialisering og de tilstedeværende ressourcer og kompetencer, og kommunerne har løbende udfordringer ift. skole-, efterskole og fritidstilbud, hvor de nuværende tilbud ikke er gearede til forskellige former for psykisk og fysisk handicappede. Det er på denne baggrund BDO's anbefaling, at mulighederne for at oprette uddannelses tilbud til målgrupperne undersøges.

Afdækningen viser umiddelbart, at det ved udlægningen blev tydeligt for flere kommuner, at serviceniveauet var forskelligt fra by til by internt i kommunerne. Det er BDO's indtryk, at serviceniveauerne internt i kommunerne i dag har et mere ensartet niveau end før overdragelsen, men at der fortsat er forskelle fra by til by. Det er vurderingen, at det i høj grad handler om den enkelte sagsbehandlers kompetencer og erfaring med området.

At kommunen nu selv kan bevillige og selv træffe beslutninger om borgeren, giver et godt udgangspunkt for at foretage sagsbehandling efter ensartede metoder. Det er indtrykket, at borgerbetjeningen er blevet bedre, og at der er opnået større ensartethed ved at beslutningerne træffes centralt i kommunen, men at de meget komplekse sager nedprioriteres, fordi de er svære at håndtere, og fordi der er mange diagnoser at forholde sig til.

7 KONKLUSION IFT. FORMÅL MED UDLÆGNINGEN

Formålet med udlægningen af handicapområdet til kommunerne var at:

- øge nærheden af beslutningskompetencen
- opnå en administrativ forenkling
- skabe størst mulig sammenhæng mellem beslutningskompetencen og finansieringsansvaret
- skabe forbedret mulighed for en fortsat udvikling af indsatsen for personer med vidtgående handicap

Desuden var det et implicit ønske i aftalen om udlægningen, at parterne skal søge at styrke såvel datagrundlaget og de statistiske muligheder som selve ledelsesinformationen på området, sådan at fremtidige beslutninger i højere grad hviler på et stærkt faktisk grundlag.

Nedenfor er en kort opsummering af evalueringens konklusioner ift. formålene:

Øget nærhed	
Konklusion	Med udlægningen af handicapområdet til kommunerne er der opnået en øget nærhed af beslutningskompetencen.
Vurdering	Den øgede nærhed har medført en bedre borgerbetjening, idet indgangen til handicapområdet er blevet tydeliggjort for borgerne. Der er skabt en tydeligere sagsgang. Det er i højere grad end tidligere muligt for kommunerne at tilpasse tilbud til lokale forhold.
Udfordringer	Borgerbetjeningen udfordres fortsat af uensartet sagsbehandling på tværs af byer, mangler ift. borgernes retssikkerhed, særligt vedrørende klageadgang, samt løbende udskiftning i personalet og mangel på rette kompetencer i sagsbehandlingen.

Administrativ forenkling	
Konklusion	Med udlægningen af handicapområdet til kommunerne er der opnået en administrativ forenkling og en større gennemsækelighed i sagsbehandlingen.
Vurdering	Sagsbehandlingen er overordnet set blevet hurtigere og mere effektiv og kommunerne har fået nedfældet retningslinjer for håndteringen og organiseringen af området. Der er dog fortsat risiko for dobbelt sagsbehandling, da dele af sagerne behandles både i byerne og centralt i kommunen. Datakvaliteten er generelt på et lavt niveau, hvilket får indflydelse på budgetlægning, sagsbehandling og -opfølgning.

Udfordringer	Der er fortsat vanskeligheder ved at styre økonomien på området, og der mangler systemunderstøttelse ift. udvikling af indsats, økonomistyring og anden ledelsesinformation. Sagsbehandling vedr. borgere med komplekse problemstillinger er særligt udfordret. Endvidere er der udfordringer med håndteringen af snitflader til andre kommunale forvaltninger ift. en helhedsorienteret indsats omkring de handicappede borgere.
---------------------	--

Sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar

Konklusion	Med udlægningen af handicapområdet til kommunerne er der skabt en større sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar.
Vurdering	Der er skabt større sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar, ved at samle opgaven hos kommunerne, hvilket i sig selv giver tilskyndelse til at effektivisere og tænke nyt ift. at udnytte kompetencer og ressourcer samt at eliminere bureaukratiske arbejdsgange og dobbeltarbejde.
Udfordringer	Der er fortsat incitamentsmæssige udfordringer i relationerne mellem aktørerne. Mellem kommuner og selvstyret er det særligt ift. udvikling og drift af specialiserede tilbud, herunder døgninstitutioner. Kommunerne imellem opstår der løbende problemer ift. spørgsmål om handle- og betalingskommuner. Ved anbringelser i Danmark er det særligt ift. manglende indsigt i regler om anbringelser og ferierejser, at der opstår udfordringer.

Forbedret mulighed for fortsat udvikling af indsats

Konklusion	Med udlægningen af handicapområdet til kommunerne er der kun delvist skabt forbedrede muligheder for at udvikle indsatsen på den korte bane, mens der formentlig er skabt et bedre afsæt for udvikling af indsatsen på længere sigt.
Vurdering	Kommunerne har påtaget sig et ansvar for en del udvikling af indsatserne på handicapområdet, men det politiske fokus er svingende og de kommunale forvaltninger står over med løbende ressource- og kompetencemæssige udfordringer.
Udfordringer	Der er fortsat store udfordringer ift. den overordnede retning for indsatserne på området i Grønland, herunder særligt udvikling af specialiserede tilbud, hvor der mangler en samlet og koordineret strategi ift. de udfordringer, som kun vil blive større de kommende år, særligt ift. borgere med psykiske handicap. Datagrundlaget vedrørende handicap, anbragte, bevilling af foranstaltninger mv. er centralt for udviklingen af indsatsen, men er mangelfuldt og pt. ikke egnet til at træffe strategiske beslutninger på baggrund af.