

Rapport

Inspiration til økonomisk og faglig styring på det specialiserede børn og unge-område



Eli Nørgaard, Marianne Schøler Kollin, Bo Panduro, Hans Skov Kloppenborg og Mette Brinch Hansen

Inspiration til økonomisk og faglig styring på det specialiserede børn og unge-område

© VIVE og forfatterne, 2017

e-ISBN: 978-87-93626-28-7

Layout: 1508

Forsidefoto: Ricky John Molloy

Projekt: 11364

VIVE – Viden til Velfærd

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Købmagergade 22, 1150 København K

www.vive.dk

VIVE blev etableret den 1. juli 2017 efter en fusion mellem KORA og SFI. Centeret er en uafhængig statslig institution, som skal levere viden, der bidrager til at udvikle velfærdssamfundet og den offentlige sektor. VIVE beskæftiger sig med de samme emneområder og typer af opgaver som de to hidtidige organisationer.

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Forord

Partnerskabet om kommunal økonomistyring mellem regeringen og KL har bedt VIVE om at udarbejde en analyse af økonomistyringen på det specialiserede børn og unge-område.

Analysen er den anden i en række af analyser, som udgør et samlet økonomistyringsprogram initieret af partnerskabet. I maj 2017 blev den første analyse i økonomistyringsprogrammet "Kommunernes økonomistyring 2016. En afdækning af kommunernes økonomiske resultater og økonomistyringspraksis"¹ offentliggjort. Den tredje analyse i rækken er under udarbejdelse og omhandler en økonomistyringsanalyse af specialundervisningen på folkeskoleområdet.

Formålet med analysen er at inspirere kommunerne med hensyn til, hvordan de kan videreudvikle deres nuværende økonomistyring på det specialiserede børn og unge-område, og analysens resultater henvender sig blandt andet til økonomidirektører, økonomichefer og familiechefer.

Vi vil gerne takke de seks kommuner – Hvidovre, Middelfart, Horsens, Kolding, Syddjurs, Mariagerfjord Kommuner – som har deltaget i projektet. Deres velvillige deltagelse og store engagement har været en forudsætning for rapportens tilblivelse. VIVE er alene ansvarlig for analysens anbefalinger.

Forfatterne
2018

¹ Kjærgaard, Marie et al. (2017). "Kommunernes økonomistyring 2016. En afdækning af kommunernes økonomiske resultater og økonomistyringspraksis".

Indhold

Sammenfatning	5
1 Baggrund, formål og metode	12
1.1 Analysedesign og metode.....	12
1.2 Rapportens opbygning.....	16
2 Politik og strategi	17
2.1 Konklusioner	17
2.2 Politikker og strategier for området.....	18
2.3 Fra strategi til praksis.....	31
3 Organisering af sagsbehandlingen	37
3.1 Konklusioner	37
3.2 Organisering på forvaltningsniveau	38
3.3 Organisering på teamniveau.....	40
3.4 Understøttelse af effektiv sagsbehandling.....	42
3.5 Bevillingskompetence	46
4 Principper for økonomistyringen	49
4.1 Konklusioner	49
4.2 Bevillingsniveau	50
4.3 Rammestyring i praksis.....	51
4.4 Økonomistyringsmodel for de kommunale udførerenheder	52
5 Budgettering og budgetopfølgning.....	57
5.1 Konklusioner	57
5.2 Rammebudgettering	57
5.3 Administrative styringsforudsætninger og disponering på cpr-nr.-niveau	60
5.4 Budgetopfølgning og regnskabsprognoser.....	65
6 Styringsinformation.....	69
6.1 Konklusioner	69
6.2 Styringsnøgletal og øvrig ledelsesinformation	69
7 Oplevede barrierer for styringen	79
Litteratur.....	81
Bilag 1 Analysedesign, metode og data.....	82

Sammenfatning

Formålet med denne analyse er at inspirere kommunerne til, hvordan de kan videreudvikle deres nuværende økonomistyring på det specialiserede børn og unge-område.

Kommunerne har generelt forbedret deres økonomistyringsresultater de senere år. Kommunerne er således blevet bedre til budgetoverholdelse, dvs. ikke at bruge flere penge end besluttet i budgettet, samtidig med at de generelt har forbedret budgetpræcisionen, dvs. at de hverken bruger markant flere eller markant færre penge end budgetteret.

Den generelle udvikling i økonomistyringsresultaterne dækker imidlertid over forskelle mellem sektorområderne, hvor bl.a. det specialiserede børn og unge-område gennemsnitlig set for kommunerne udviser dårligere budgetoverholdelse og budgetpræcision end de øvrige sektorområder. Det specialiserede børn og unge-område er endvidere et af de sektorområder, hvor de kommunale økonomichefer- og direktører forventer de største styringsudfordringer i de kommende år.

På den baggrund har partnerskabet om kommunal økonomistyring mellem KL og regeringen bedt VIVE om at udarbejde en analyse af kommunernes økonomistyringspraksis på det specialiserede børn og unge-område.

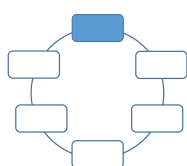
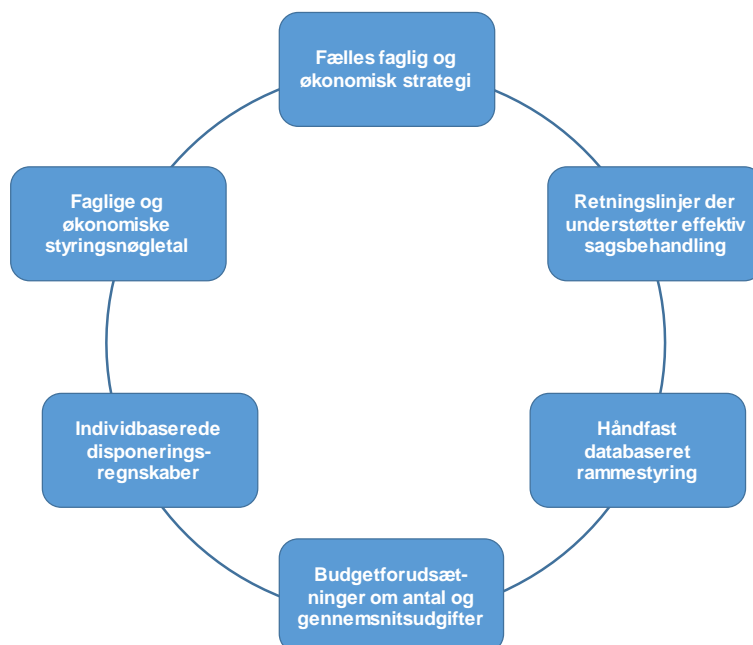
Der indgår seks deltagerkommuner i analysen, som alle har relativt gode økonomistyringsresultater i form af budgetoverholdelse og budgetpræcision på det specialiserede børn og unge-område. Hensigten med analysen er at lære af deres erfaringer. De seks deltagerkommuner er: Hvidovre, Midtelfart, Horsens, Kolding, Syddjurs og Mariagerfjord Kommuner.

Datagrundlaget for analysen består af henholdsvis centrale kommunale dokumenter, interview med en række aktører i den kommunale styringskæde og drøftelser fra en fælles workshop afholdt med deltagerkommunerne.

Seks fokuspunkter

VIVE kan på baggrund af analysen pege på seks centrale fokuspunkter, når kommunerne skal videreudvikle økonomistyringen på det specialiserede børn og unge-område. Fokuspunkterne fremgår af Figur 1 og uddybes i det efterfølgende.

Figur 1 De seks fokuspunkter



Fælles faglig og økonomisk strategi

Det er afgørende for økonomistyringen på det specialiserede børn og unge-område, at der er en **tydelig faglig strategi** på området, som samtidig understøtter god ressourceudnyttelse på såvel kort som lang sigt. Det vurderes væsentligt, at strategien er fagligt velfunderet og ikke blot omhandler økonomiske målsætninger for området. Analysen peger på, at faglighed og økonomi ikke behøver at være hinandens modsætninger.

Der er en række forskellige elementer i en sådan strategi, som det kan være relevant at overveje. Det er primært indsatsrappetækning, færre anbringelser, øget tidlig indsats, tværsektorielt samarbejde og udvikling af nye typer af tilbud.

Indsatsrappetækning er kendetegnet ved, at de forskellige indsats typer på området er placeret på forskellige trappetrin, hvor lavest mulige trin (mindst indgribende indsats) foretrækkes. Samtidig efterstræbes det, at barnets/den unges situation forbedres i en sådan grad, at det kan flyttes til en indsats på et lavere trin end det nuværende. I indsatsrappetækningen ligger en målsætning om **færre anbringelser** – særligt langvarige institutionsanbringelser – og et øget fokus på at styrke den helt **tidlige indsats**.

Se, hvordan Kolding Kommune har udformet indsatsrappetappen ud fra Børnelinealen, og hvordan Horsens Kommune bruger en indsatsrappetappe til forebyggende indsatser i boks 2.2, s. 20.

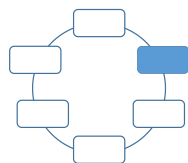
Styrkelsen af den tidlige indsats gør det relevant også at have et strategisk fokus på det **tværsektorielle samarbejde** med almenområdet.

For at kunne implementere indsatsstrappetænkningen har deltagerkommunerne også måttet tilpasse tilbudsviften i overensstemmelse med strategien, herunder **udvikle nye typer af tilbud**. Det kan fx være omfattende hjemmebaserede foranstaltninger (se fx Kolding Kommunes 'Alternativ til anbringelse' i boks 2.4 s. 22) eller korte, tidsafgrænsede institutionsanbringelser (læs mere om Hvidovre og Middelfart Kommuner eksempler i boks 2.5 og 2.6 på s. 22 og 23).

Sammentænkningen af økonomi og faglighed er ikke kun relevant i strategien, men også på medarbejderniveau. Det er derfor relevant at **øge rådgivernes ressourcebevidsthed** og gøre det legitimt at inddrage økonomibetragtninger i valg af indsats – ikke som et argument for at fravælge den rigtige indsats men som en overvejelse af, hvilken indsats der giver mest værdi for pengene. Ligeledes er det relevant for økonomikonsulenter at få indsigt i fagligheden på området, så de kan understøtte ikke blot udgiftsstyringen men også den aktivitetsbaserede og resultatbaserede økonomistyring på området med den fagligt relevante styringsinformation.

Den konkrete udformning af strategiens indhold vil afhænge af den enkelte kommunes kontekst. Det vil dog være relevant for alle kommuner at overveje, hvilke elementer af strategien der skal gælde for henholdsvis socialt udsatte børn og unge og for børn og unge med handicap. Flere af de nævnte elementer vil være relevante for begge målgrupper, fx indsatstrappetækning, tidlig indsats og netværksinddragelse, men der vil også være elementer, som skal tilpasses de to målgrupper.

Den faglige strategi har kun betydning, hvis den anvendes i praksis. Deltagerkommunerne **strategier er velkendte og forankrede** på alle niveauer i organisationen, fra politisk ledelse til rådgiver- og udførerniveau. Strategien kan forankres i organisationen ved **anvendelse af konkrete handleplaner og tæt faglig ledelse**. Deltagerkommunerne har i flere tilfælde benyttet sig af udviklingsplaner med målsætninger og milepæle for, hvornår aktiviteten skal være gennemført. Det er endvidere afgørende for implementeringen af strategien i praksis, herunder den tænkning, som strategien bygger på, at have en tæt faglig ledelse på de enkelte sager. Det er således i den konkrete faglige sparring om sagerne, i såvel sagsgennemgange med den enkelte rådgiver som på teammøder og i visitationen, at strategien skal inddrages og sætte retning.



Retningslinjer, der understøtter effektiv sagsbehandling

Retningslinjer, der understøtter effektiv sagsbehandling, er væsentlige for den faglige og økonomiske styring på det specialiserede børn og unge-område, når de håndhæves i praksis.

Analysen peger bl.a. på, at **retningslinjer**, der fx præciserer, hvilke aktiviteter rådgiveren skal udføre hvornår ved udarbejdelse af handleplaner og

Læs, hvordan Mariagerfjord Kommune arbejder med at styrke det tværsektorielle samarbejde bl.a. gennem økonomistyringen i boks 2.9, s. 27.

Læs, hvordan Mariagerfjord Kommune arbejder med at involvere rådgiverne i økonomidata giver både ressourcebevidsthed og grundlag for faglige drøftelser på s. 28.

Se eksempler fra kommunerne på retningslinjer, der understøtter effektiv sagsbehandling i forhold til bl.a. underretninger, handleplaner, møder og opfølgning i tabel 3.3, s. 43.

børnefaglige undersøgelser, understøtter et hurtigere og bedre flow i sagsbehandlingen og en rettidig indsats i sagerne. Samtidig reduceres ressourceanvendelsen på administrativt arbejde, fordi procedurer ikke skal gentages på grund af fejl og mangler i første forsøg.

I forhold til underretninger peger analysen på, at et **modtagelsesteam** kan understøtte styringen ved en hurtig, ensartet og fagligt sikker håndtering af underretninger. Modtagelsesteam bidrager desuden til en stærkere styring på området, fordi de understøtter en ensartet praksis for opstart af nye sager, og er derved med til at fastlægge et ensartet serviceniveau på tværs af sagerne.

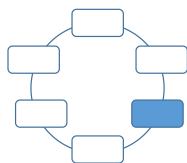
En effektiv sagsbehandling indebærer desuden en faglig prioritering af opfølgingsindsatsen. **Hyp-pig opfølgning** i sagerne kan styrke mulighederne for at følge børnenes, de unges og familiernes progression og justere indsatsen på rette tidspunkt. Analysen viser, at rådgivernes muligheder for at foretage en hyppig opfølgning dels kan understøttes ved at sikre, at rådgiverne har et **passende antal sager**, og dels ved hjælp af **tiltag, der skaber effektive sagsgange**. Det er desuden vigtigt med en **faglig prioritering** af, hvilke sager der skal følges særligt tæt, idet hyppig opfølgning ikke nødvendigvis er meningsfuld i alle sager. I flere af deltagerkommunerne understøttes en sådan faglig prioritering ved, at der samtidig med beslutningen om iværksættelse af foranstaltninger også træffes beslutning om opfølgingsfrekvens, fx af visitationsudvalget.

I forlængelse heraf peger analysen på, at det er centralt at **tilpasse bevillingskompetencen** på tværs af rådgivere, ledere og visitationsudvalg til de konkrete forhold i kommunen:

- Centralisering af bevillingskompetencen i visitationsudvalg eller på ledelsesniveau vil fx være relevant at overveje, hvis kommunen har behov for en hurtig økonomisk opbremsning og en omfattende omlægning af den faglige strategi.
- Uddelegering af bevillingskompetencen til rådgiverne vil være relevant at overveje, hvis der i kommunen er etableret en fælles forståelse af serviceniveauet, hvor strategien er internaliseret i arbejdskulturen. Det har den fordel, at det giver en mere effektiv sagsgang, hvor visitationsudvalget eller ledelsen ikke udgør en flaskehals.

[Se eksempler på, hvor forskelligt bevillingskompetencen er fordelt i deltagerkommunerne, i tabel 3.5, s. 46.](#)

Endelig kan de to tilgange kombineres ved at gøre delegeringen af bevillingskompetencen *fleksibel*, således at den inddrages midlertidigt, hvis brugen af ydelser afviger fra ledelsens forventninger. En sådan fleksibel tilgang forudsætter dog et godt datagrundlag for at kunne følge op på udviklingen, jf. fokuspunktet om faglige og økonomiske styringsnøgletal.



Håndfast databaseret rammestyring

En håndfast rammestyring vurderes at være en afgørende forudsætning for økonomistyringen på det specialiserede børn og unge-område.

Håndfast rammestyring indebærer blandt andet, at der ikke bevilges kassefinansierede tillægsbevillinger til området i løbet af budgetåret. Med andre ord, så håndhæves princippet om, at et forventet merforbrug inden for ét område (fx tabt arbejdsfortjeneste) skal finansieres med et mindreforbrug på andre områder inden for rammen (fx anbringelser). På samme måde vil et merforbrug i ét regnskabsår heller ikke automatisk betyde en udvidelse i næste års budgetramme. Derimod forventes de budgetansvarlige at udarbejde en genopretningsplan for området, således at rammen kan holdes.

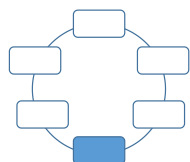
Det vurderes at være en forudsætning for håndfast rammestyring, at der er et **højt bevillingsniveau** (brede budgetrammer) på såvel det politiske som det administrative niveau. Et højt bevillingsniveau betyder, at den samlede økonomiske rammebevilling, der skal overholdes, dækker over flere områder, som der kan flyttes midler rundt imellem inden for rammen.

Det fremgår endvidere af analysen, at **databaseret rammestyring af de kommunale udførerenheder** kan være en hensigtsmæssig økonomistyringsmodel. Databaseret rammestyring indebærer

- at udførerenheden som udgangspunkt får en *fast økonomisk ramme*, der skal overholdes
- at der er et *datagrundlag om antal bestilte indsatser og deres pris* som grundlag for en eventuel op- eller nedjustering af rammen
- at der er *dialog* om og et økonomisk incitament til at sikre progression hos barnet eller familien.

Den **faste økonomiske ramme** understøtter, at myndighed og udfører samarbejder om progression for det enkelte barn, fordi udfører i udgangspunktet ikke får ekstra ressourcer, hvis der visiteres flere ydelser, og der er derfor et økonomisk incitament til at sikre progression hos barnet eller familien, så der også kan afsluttes sager. Heri ligger også en **tæt dialog** mellem myndighedsfunktionen og den kommunale udførerfunktion omkring den konkrete visitering af ydelser, hvor de sammen finder ud af, hvordan opgaverne mest hensigtsmæssigt kan løses inden for rammen. **Datagrundlaget om antal bestilte indsatser og deres pris** giver gennemsigtighed omkring omfanget af og prisen på opgaver, hvorfor en eventuel beslutning om tilpasning af ressourcer i enten opad- eller nedadgående retning sker på et oplyst grundlag.

Modellen understøtter samtidig den overordnede rammestyring af området som helhed, da udgangspunktet for udføreren er et rammebudget, som kun reguleres ved væsentlige udsving i de af myndigheden bestilte ydelser.



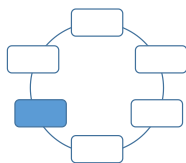
Budgetforudsætninger om antal og gennemsnitsudgifter

Styringsforudsætninger om antal indsatser og deres gennemsnitsudgifter i det administrative budget kan understøtte den faglige og økonomiske styring på det specialiserede børn og unge-område.

Budgettet er styrende for området og afspejler den politiske prioritering af det specialiserede børn og unge-område. Ved at have eksplicite budgetforudsætninger om antal ydelser og gennemsnitsudgifter på disse sikres og synliggøres **sammenhængen mellem målsætningerne i den faglige strategi og de økonomiske ressourcer**, der er afsat dertil i budgettet.

Budgetforudsætninger om antal ydelser og gennemsnitsudgifter kan desuden anvendes til at **kvalificere den løbende budgetopfølgning**. Når det budgetterede antal ydelser og deres gennemsnitsudgifter sammenholdes med det faktisk visiterede antal ydelser og deres gennemsnitspriser, er det således muligt at svare på, om eventuelle budgetoverskridelser skyldes, at der bevilges flere indsatser end forventet, eller at indsatsernes gennemsnitspris er blevet højere end oprindeligt forudsat.

Mange kommuners omlægning fra anbringelser til øget brug af forebyggende og hjemmebaserede indsatser, hvoraf nogle er relativt omkostningstunge, øger behovet for ikke alene at have budgetforudsætninger om antal og gennemsnitsudgifter på anbringelser, men **også for de forebyggende og hjemmebaserede foranstaltninger** – i hvert fald for de foranstaltningstyper, som grundet antal og/eller gennemsnitspris har en vis økonomisk væsentlighed.



Individbaserede disponeringsregnskaber

Det er nødvendigt med en **tæt økonomisk opfølgning** på enkeltsagsniveau, både i forhold til opfølgningens detaljeringsniveau og hyppighed.

I forhold til detaljeringsniveauet betyder enkeltsagernes økonomiske tyngde, at det er nødvendigt med **disponering af budgettet på enkeltsagsniveau** (cpr-nr.-niveau). Med andre ord skal der i alle sager opstilles forventninger til omfanget af og prisen på indsatser.

Igen betyder omlægningen af indsatser fra anbringelser til øget brug af forebyggende og hjemmebaserede foranstaltningstyper, at individbaserede disponeringsregnskaber ikke kun bør foretages for anbringelser, men **også for forebyggende og hjemmebaserede foranstaltninger**, da nogle af disse, som udgør et alternativ til anbringelser, kan have relativt høje gennemsnitspriser. De individbaserede disponeringer udgør det detaljerede grundlag for, at administrationen i løbet af året kan styre økonomien og udarbejde præcise prognoser for regnskabsresultatet.

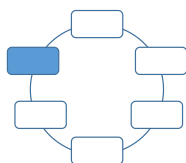
Se tabel 5.2, s. 63 for et eksempel på individbaserede disponeringsregnskaber, der kan anvendes som datagrundlag i en databaseret rammestyring.

I prognosesammenhæng er det i forhold til de individbaserede disponeringer også nødvendigt at **skønne over forventet til- og afgang** for at få en realistisk prognose for forventet regnskab. Det vil bl.a. sige en vurdering af, hvilke sager der måske vil udvikle sig fra at være forebyggelsessager til at blive anbringelsessager, og hvilke sager hvor indsatser kan blive helt afviklet.

Der vil være områder og ydelser, hvor det ikke er hensigtsmæssigt at anvende individbaserede disponeringsregnskaber som metode til prognostisering af forventet regnskab. I de tilfælde er det relevant med **aktiv stillingtagen til prognosemetode** for hvert område ud fra en væsentligheds- og risikovurdering.

Se, hvordan Middelfart Kommune anvender forskellige prognosemetoder på forskellige områder og indsatser i tabel. 5.4, s. 67.

I forhold til hyppigheden i den økonomiske opfølgning peger analysen på, at de enkelte sagers økonomiske tyngde nødvendiggør **månedlig opfølgning** på den samlede økonomi på forvaltningsniveauet.



Faglige og økonomiske styringsnøgletal

Faglige og økonomiske styringsnøgletal med sammenhæng til den faglige strategiske målsætninger kan understøtte den faglige og økonomiske styring på det specialiserede børn og unge-område.

Det understøtter økonomistyringen, herunder også sammenhængen og gennemsigtigheden i styringen, at kommunerne anvender allerede tilgængelige data på det specialiserede børn og unge-område til **systematisk og løbende at afrapportere styringsnøgletal**, som relaterer sig til økonomistyringen, den faglige strategi og de deraf afledte handleplaner.

Styringsnøgletallene bør tænkes ind på alle niveauer i den politiske styringskæde, dvs. både det politiske niveau, ledere og socialrådgivere i forvaltningen og kommunens egne udførerenheder. Det er vigtigt, at de konkrete styringsnøgletal tilpasses målgruppen i forhold til både omfang, detaljeringsgrad og frekvens.

Se, hvordan Syddjurs Kommunes ikke-finansielle nøgletal giver politikerne et hurtigt overblik over, om kommunen har nået målene i den faglige strategi i boks 6.2, s. 71.

Derudover peger analysen på, at der kan være et potentiale i udviklingen af styringsinformation om progression hos foranstaltningsmodtagere. **Styringsinformation om progression** vil både kunne anvendes på individniveau og på aggregeret niveau. I de udførende enheders arbejde med børnene, de unge og deres familier samt i dialogen mellem udførende enheder og rådgivere vil progressionsmålingerne på individniveau kunne bruges til at vurdere effekten af indsatser og justere, når der ikke opnås de ønskede mål. På aggregeret niveau vil progressionsmålingerne kunne fremme muligheden for mere resultatbaseret økonomistyring.

Se, hvordan Hvidovre Kommune anvender FIT-målinger til at følge udviklingen i effekten af behandlinger i et af kommunens tilbud i boks 6.7, s. 77.

1 Baggrund, formål og metode

Kommunerne har forbedret deres økonomistyringsresultater de senere år. Kommunerne er bl.a. blevet bedre til budgetoverholdelse, dvs. ikke at bruge flere penge end besluttet i budgettet. Kommunerne har også forbedret budgetpræcisionen, dvs. kommunernes evne til at ramme budgettet, således at der hverken bruges flere eller færre penge end budgetteret.

Den generelle udvikling i kommunernes budgetoverholdelse og budgetpræcision dækker imidlertid over forskelle mellem sektorområderne, hvor bl.a. det specialiserede børn og unge-område gennemsnitlig set for kommunerne udviser dårligere budgetoverholdelse og budgetpræcision end de øvrige sektorområder. I perioden 2007-2010 er der således budgetoverskridelser mellem 6,9 og 14,7 %, hvor der til sammenligning er mellem 0,5 og 2,8 % overskridelser på dagtilbudsområdet i samme periode. Selvom budgetoverholdelsen er forbedret væsentligt de senere år, er det specialiserede børneområde stadig et af de områder, hvor budgetoverskridelserne er størst, og overskridelsen var i 2015 på 3 %.² Billedet er det samme, når det gælder budgetpræcisionen. Denne er også forbedret over perioden, men det specialiserede børneområde har i 2015 stadig en afvigelse på 6,3 %, hvor dagtilbuds-, folkeskole-, ældreområdet samt det specialiserede voksenområde har afvigelser mellem 2 og 4,6 %.³ Det specialiserede børn og unge-område er endvidere et af de sektorområder, hvor de kommunale økonomichefer- og direktører forventer de største styringsudfordringer i de kommende år.

Formålet med denne analyse er at inspirere kommunerne til, hvordan de kan videreudvikle deres nuværende økonomistyring på det specialiserede børn og unge-område. Analysen skal bidrage med anbefalinger til, hvordan kommunerne kan udvikle økonomistyringen på det specialiserede børn og unge-område, samt give konkrete eksempler på, hvordan anbefalingerne kan implementeres i praksis.

Udvikling i kommunernes økonomistyring generelt på det specialiserede børn og unge-område dækker over store forskelle mellem kommunerne. I denne analyse indgår der seks deltagerkommuner, som alle har gode økonomistyringsresultater på det specialiserede børn og unge-område. Hensigten er at lære af deres erfaringer.

Analysen er forankret i partnerskabet om kommunal økonomistyring mellem KL og regeringen. Konkret er analysen forankret i en styregruppe bestående af Økonomi og Indenrigsministeriet, KL, Moderniseringsstyrelsen og Børne- og Socialministeriet.

1.1 Analysedesign og metode

I det følgende beskrives analysens design og metode kort. Der henvises til Bilag 1 for en uddybende beskrivelse af analysedesign og metode. Definition og afgrænsning af de centrale begreber i analysen fremgår af boks 1.1.

² Marie Kjærgaard et al. (2017) "Kommunernes økonomistyring 2016. En afdækning af kommunernes økonomiske resultater og økonomistyringspraksis", s. 28.

³ Marie Kjærgaard et al. (2017) "Kommunernes økonomistyring 2016. En afdækning af kommunernes økonomiske resultater og økonomistyringspraksis", s. 32.

Boks 1.1. Definitioner og afgrænsninger

Det specialiserede børn og unge-område

Det specialiserede børn og unge-område omfatter i analysen både socialt udsatte børn og unge samt børn og unge med handicap.

Økonomistyring

Analysen opererer med en bred forståelse af økonomistyring, hvorfor analysen tager afsæt i tre dimensioner i økonomistyringen: ressourcestyring (økonomiske resultater), aktivitetsbaseret økonomistyring (produktivitet) og resultatbaseret økonomistyring (omkostningseffektivitet). Ressourcestyring knytter sig til inputsiden af den kommunale produktionsproces og har budgetbalance, udgiftsstyring og finansiel styring som væsentligt genstandsfelt. Aktivitetsbaseret økonomistyring relaterer sig til forholdet mellem input og output og vedrører hermed kommunens produktivitet. Resultatbaseret økonomistyring beskriver forholdet mellem input og outcome og er altså et spørgsmål om, hvor gode resultater der opnås for et givet budget.

Den kommunale styringskæde

Analysen tager endvidere afsæt i den kommunale styringskæde. Udgangspunktet i den kommunale styringskæde er, at de politiske mål gennem forvaltningen omsættes til ydelser på det udførende niveau af fx sagsbehandlere og medarbejdere på de decentrale institutioner. Endvidere foretages der en orientering tilbage til politikerne omkring resultaterne af de kommunale aktiviteter. Der er således fokus på sammenhænge i styringskæden, de retningsgivende elementer i styringen foruden de opfølgende og korrigerende elementer i styringen.

Udvælgelse af deltagerkommunerne

Der er udvalgt seks kommuner til at indgå i analysen, som har opnået relativt gode resultater på det specialiserede børn og unge-område. Kommunerne er: Hvidovre, Middelfart, Horsens, Kolding, Syddjurs og Mariagerfjord.

Deltagerkommunerne er udvalgt på baggrund af en registeranalyse af alle 98 kommuner og en kvalitativ screening af 10 kommuner. De seks deltagerkommuner er bl.a. kendetegnet ved, at de har overholdt budgettet, at de har udvist en relativ god budgetpræcision, idet de ikke har haft markant lavere forbrug end budgetteret, samt at de har en lav/middel omgørelsesfrekvens ved Ankestyrelsen. De er således primært udvalgt ud fra indikatorer på god økonomistyring i smal forstand, da det ikke har været muligt at få gode indikatorer for outcome (effekt), som ideelt set også ville have indgået i udvælgelsen.

Nogle af de indikatorer, som er lagt til grund for udvælgelsen af projektets seks deltagerkommuner, fremgår af Tabel 1.1

Tabel 1.1 Præsentation af nøgletal på det specialiserede børn- og ungeområde for de seks deltagerkommuner

Kommune	Budgetafvigelse 2015	Budgetafvigelse 2013-2015	Budgetafvigelse gns. 2010-2012	Forventet udgiftsbehov 2015 (kr. pr. 0-22-årig)	Udgiftsniveau 2015 (kr. pr. 0-22-årig)	Andel ændrede eller hjemviste sager (2015)	Befolkning 2015	Anbragte pr. 1.000 0-22-årige	Region
Hvidovre	3 %	13 %	-1 %	9.133	10.148	41 %	52.380	7,6	Hovedstaden
Middelfart	8 %	5 %	-4 %	9.896	7.876	23 %	37.857	8,3	Syddanmark
Horsens	2 %	-1 %	-8 %	9.860	8.045	31 %	86.361	9,7	Midtjylland
Kolding	4 %	3 %	1 %	9.314	7.033	24 %	90.794	8,7	Syddanmark
Syddjurs	8 %	-8 %	-11 %	9.580	10.103	23 %	41.652	9,0	Midtjylland
Mariagerfjord	4 %	-5 %	-4 %	10.902	10.795	28 %	42.134	14,5	Nordjylland
Gennemsnitskommunen	-3 %	0,0	0,0	9.899	9.747	36 %	60.558	9,2	
Kommunen med største positive afvigelse	20 %	14 %	21 %	21.276	21.101	100 %	580.184	27	
Kommunen med største negative afvigelse	-28 %	-21 %	-22 %	4.000	3.910	0 %	14.028	3	

Note: Følgende konti fra Budget- og regnskabssystem for kommuner indgår i beregningen af budgetafvigelser: Dranst 1 og 2, Hovedfunktion 5.28, Funktion 5.25.17 og grupperingerne 5.57.72.009, 015 og 016 (2015-kontoplanen). Kronebeløb er i 2015-priser. For såvel forventet som faktisk udgiftsniveau. Der indgår 93 kommuner i beregningen af tal for gennemsnitskommunen og angivelse af værdier for kommuner med størst afvigelse, idet de fem kommuner med det mindste befolkningstal er udeladt.

Det skal bemærkes, at der ikke indgår referencekommuner i analysen, dvs. kommuner, som har relativt dårlige økonomistyringsresultater på det specialiserede børn og unge-område. Det er således ikke muligt inden for analysens rammer at kontrollere, i hvilke grad kommuner med dårlige økonomistyringsresultater har en anden praksis, end deltagerkommunerne i analysen, som har gode resultater.

Analysetemaer

Analysen tager afsæt i otte analysetemaer, som er beskrevet i Bilag 1. Der fokuseres bl.a. på de faglige strategier på området samt principper og organisering af visitationen og sagsbehandlingen. Der ses også på deltagerkommunernes økonomistyringsprincipper og økonomistyringsmodeller. Endvidere ses der på budgettering, budgetopfølgning og prognoser samt ledelsesinformation, herunder anvendelsen af styringsnøgletal.

Data

Datagrundlaget for analysen udgøres af centrale kommunale dokumenter, interview i de seks kommuner med forskellige aktører i den kommunale styringskæde samt en vurderingsworkshop.

Dokumenter

Deltagerkommunerne har fremsendt dokumenter, som beskriver deres principper og praksis i forhold til analysetemaerne. Dokumenterne er dels anvendt til kvalitetssikring af interviewene, da interviewspørgsmålene er målrettet og præciseret for den enkelte kommune på baggrund af dokumentlæsningen. Yderligere er der foretaget selvstændig dokumentanalyse af udvalgte dokumenter. Der indgår et betydeligt antal dokumenter i analysen fra alle deltagerkommunerne.

Interview

I alle deltagerkommuner er der gennemført interview med henholdsvis borgmesteren, direktøren for området, myndighedschefen, afdelingsledere, ledere for udførende enheder, sagsbehandlere, økonomikonsulenter, økonomichefen samt repræsentanter for fagudvalget. Interviewene er gennemført som interview med enkeltpersoner eller som gruppeinterview. Interviewene er gennemført som strukturerede interview, og der er ved alle interviewene anvendt en interviewguide. Der er i alt gennemført interview med 107 interviewpersoner fra de 6 deltagerkommuner. Der er skrevet referat af alle interviewene, som efterfølgende er kondenseret i datadisplays. Se evt. Bilagstabel 1.5 for en oversigt over fokuspunkter i interviewguiden.

Vurderingsworkshop

Der er endvidere afholdt en vurderingsworkshop, hvor deltagerne var ledelsesrepræsentanter eller andre centrale medarbejdere fra deltagerkommunerne fra henholdsvis økonomiafdelingen og myndighedsafdelingen. På vurderingsworkshoppen blev den første version af analysens resultater præsenteret og drøftet.

Vurderingskriterier

Det overordnede analysedesign er tilrettelagt med henblik på at se på tværs af de seks deltagekommuner og analysere, om der er fællestræk i deres styringspraksis. Desuden er der lagt tre generelle vurderingskriterier til grund for vurderingen af deltagerkommunernes praksis og analysens anbefalinger, jf. boks 1.2 nedenfor.

Boks 1.2 Generelle vurderingskriterier for anbefalingerne

- Kommunernes praksis understøtter ressourcestyring, herunder realistisk budgettering, systematisk budgetopfølgning og præcise prognoser for forventet regnskab.
- Kommunernes praksis understøtter aktivitets- og resultatstyring.
- Kommunernes praksis understøtter, at der er sammenhæng og gennemsigtighed i den kommunale styringskæde.

De generelle vurderingskriterier er anvendt således, at hvis fx alle seks deltagerkommuner anvender en praksis, som er i modstrid med vurderingskriterierne, så kan deltagerkommunernes praksis ikke indarbejdes som en anbefaling. Et andet eksempel er, hvis fx tre af deltagerkommunerne anvender en praksis og de tre andre deltagerkommuner en anden praksis, så er det den praksis, som er bedst i overensstemmelse med vurderingskriterierne, som kan lægges til grund for analysens anbefalinger.

Kvalitetssikring

Analysens resultater er til dels kvalitetssikret af deltagerkommunerne på vurderingsworkshoppen. Endvidere har en første version af rapporten været sendt til kommentering i deltagerkommunerne. Derefter er rapporten sendt i eksternt review ved to personer med henholdsvis indgående praksiserfaring på området og forskningsfaglig viden om området. Analysen er alene VIVEs ansvar.

1.2 Rapportens opbygning

Rapporten er ud over første kapitel om baggrund, formål og metode inddelt i seks kapitler, som er henholdsvis om politik og strategi, organisering af sagsbehandlingen, principper for økonomistyringen, budgettering og budgetopfølgning, styringsinformation og oplevede barrierer for styringen.

Kapitel 2-6 følger den samme struktur. Først præsenteres konklusionerne. Derefter følger de enkelte afsnit, hvor kommunernes praksis kortlægges, og efterfølgende foretages en vurdering af fordelene og ulemperne ved de forskellige praksisser. I kapitel 7 præsenteres de oplevede barrierer for kommunernes styring, som fremhæves på tværs af deltagerkommunerne. Der foretages derimod ikke en konkret vurdering af de enkelte barrierer.

2 Politik og strategi

I det følgende kapitel præsenteres først analysens konklusioner vedrørende kommunernes politikker og strategier på området. Derefter præsenteres en mere detaljeret kortlægning af deltagerkommunernes politikker og strategier på området samt omsætningen af disse til praksis og en kort vurdering heraf.

2.1 Konklusioner

Analysens konklusioner fremgår af boks 2.1.

Boks 2.1 Konklusioner – politik og strategi

- **En klar og tydelig faglig strategi, der understøtter ressourcebevidsthed**

Analysen peger på, at det er afgørende for økonomistyringen på det specialiserede børn og ungeområde, at der er en tydelig faglig strategi på området, som samtidig understøtter god ressourceudnyttelse på såvel kort som lang sigt. Det vurderes således væsentligt, at strategien er fagligt velfunderet og ikke blot omhandler økonomiske målsætninger for området. I deltagerkommunernes strategier har der samtidig været fokus på at give rådgiverne en ressourcebevidsthed, som gør det legitimt at inddrage økonomibetragtninger i valg af indsats – ikke som et argument for at fravælge den rigtige indsats, men som en overvejelse af, hvilken indsats der giver mest værdi for pengene.

- **Indsatstrappetænkning, færre anbringelser, øget tidlig indsats og udvikling af nye typer tilbud**

Analysen peger på, at der er flere forskellige elementer i deltagerkommunernes strategier, som kan være relevante at overveje, afhængigt af den enkelte kommunes konkrete kontekst. Fælles elementer for alle deltagerkommuner er en insatstrappetænkning, hvor indsatser er placeret på forskellige trin og lavest mulige trin foretrækkes, samtidig med at det efterstræbes, at barnet/den unges situation forbedres i en grad, hvor det kan flyttes til en indsats på et lavere trin. I denne tænkning ligger en målsætning om færre anbringelser (særligt langvarige institutionsanbringelser) og et øget fokus på den helt tidlige indsats, hvilket bl.a. fordrer et strategisk fokus på tværsektorielt samarbejde i almenområdet. For at kunne implementere insatstrappetænkningen har deltagerkommunerne måtte udvikle nye typer af tilbud – bl.a. massive hjemmebaserede foranstaltninger og korte, tidsafgrænsede institutionsanbringelser.

- **Fokus på at anvende strategien på hele målgruppen**

Analysen peger på, at det er relevant at have fokus på, hvordan den samlede strategi for området for udsatte børn og unge kan implementeres i forhold til familier med børn med handicap. VIVE vurderer, at nogle af de faglige principper og retningslinjer, der anvendes i forhold til udsatte familier – fx insatstrappetænkning, tidlig indsats og netværksinddragelse – også er relevante for familier med børn med handicap, i tråd med praksis i flere deltagerkommuner. På de punkter, hvor strategiernes elementer ikke kan overføres direkte til familier med børn med handicap, er det relevant at overveje, hvordan de kan tilpasses – eller hvilke strategiske elementer, der i stedet skal understøtte høj faglighed og ressourcebevidsthed.

- **Forankring af strategierne på alle niveauer i organisationen**

Analysen viser, at deltagerkommunernes strategier er velkendte på alle niveauer i organisationen, fra politisk ledelse til rådgiver- og udførerniveau, og peger dermed på betydningen af, at strategierne er velkendte og forankret i organisationen, hvis de skal have en reel betydning for kommunernes praksis på området.

Boks 2.1 Konklusioner – politik og strategi

▪ Omsætning af strategierne via konkrete udviklingsplaner og tæt faglig ledelse

Analysen peger endvidere på, at strategien kan forankres i organisationen ved anvendelse af konkrete handleplaner og tæt faglig ledelse. Analysen viser, at i omsætningen af strategi til praksis, har deltagerkommunerne i flere tilfælde benyttet sig af udviklingsplaner med målsætninger, konkrete aktiviteter, der skal indfri disse målsætninger og milepæle for, hvornår aktiviteterne skal være gennemført. Aktiviteterne kan fx være udvikling af procedurebeskrivelser, skabeloner og kompetencer hos medarbejderne.

Derudover peger analysen på, at det har været afgørende for implementeringen af strategien i praksis, herunder den tænkning som strategien bygger på, at have en tæt faglig ledelse på de enkelte sager. Alle deltagerkommuner prioriterer således en høj grad af faglig ledelsessparring i sager – både i visitationen af sager, på teammøder, i udarbejdelse af handleplaner og faste sagsgennemgange med den enkelte rådgiver. I den faglige sparring stilles de relevante spørgsmål til sagen, som holder fokus på strategien.

2.2 Politikker og strategier for området

Når vi ser på kommunernes politikker og strategier for området, ser vi på det øverste led i styringskæden og de rammer og retninger, der udstikkes fra øverste politiske og administrative niveau. I det følgende kortlægges deltagerkommunernes politikker og strategier på området.

2.2.1 Kortlægning

Alle deltagerkommunerne har en børn- og unge-politik og i mange tilfælde også en handicappolitik, som sætter rammen og de overordnede målsætninger for kommunernes arbejde på det specialiserede børn og unge-område. Kommunernes politikker er dog forholdsvis brede og abstrakte i deres indhold og i nogle tilfælde også flere år gamle. Det er derfor først og fremmest kommunernes underliggende faglige strategier for området, der er retningsangivende for deres praksis på området.

Det er kendetegnende for deltagerkommunerne, at de alle har en klar strategi med tydelige målsætninger for området, og at strategierne på én og samme tid understøtter såvel høj faglighed som ressourcebevidsthed på området. Selvom strategien i nogle af kommunerne samtidig har været tæt koblet til et mål om at reducere udgifterne – enten på kort eller lang sigt – så er der for alle kommunerne i høj grad tale om en fagligt velfunderet strategi, som understøtter en bedre indsats både fagligt og økonomisk set, og ikke blot en strategi med økonomiske målsætninger.

Indholdet af deltagerkommunernes faglige strategier varierer med hensyn til, hvilke elementer de indeholder, og hvor toneangivende de forskellige elementer er. I Tabel 2.1 nedenfor har vi opdelt de forskellige elementer i kommunernes strategier efter, om de i høj grad er kendetegnende for alle de seks deltagerkommuner, eller om de er mere fremherskende i nogle kommuner end andre.

Tabel 2.1 Elementer i deltagerkommunernes strategier

Ligheder	(Grads)forskelle
Indsatstrappetænkning	Tæt opfølgning og justering af indsats
Færre anbringelser	Selvforsyning
Øge tidlig indsats	Geografisk nærhed i tilbud
Udvikling af nye typer af tilbud	Netværksinddragelse
	Mestring af eget liv
	Tværasektorielt samarbejde
	Gøre rådgiverne økonomisk bevidste

Ligheder i kommunernes strategier

I alle seks deltagerkommuner ses en insatstrappetænkning, færre anbringelser, øget tidlig indsats og udvikling af nye tilbud, hvilket vil blive uddybet i det nedenstående.

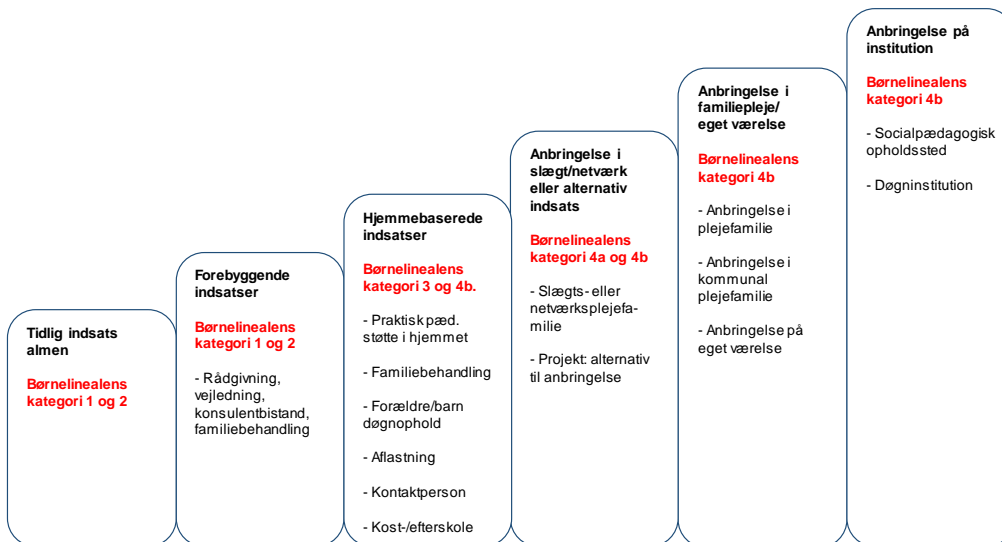
Indsatstrappetænkning

Det er et fællestræk i alle deltagerkommunernes strategier, at der er en klar prioritering af, hvilke indsatser der iværksættes hvornår. Der er med andre ord en form for insatstrappe, hvor indsatserne er indplaceret på forskellige trin. I insatstrappetænkningen arbejdes hele tiden med et princip om mindst indgribende indsats, dvs. lavest mulige trappetrin, samtidig med at der hele tiden arbejdes henimod at 'komme ned ad trappen igen'. Hvis et barn er anbragt 'øverst på trappen' på en institution, vil det således generelt være målet, at barnets situation kan udvikle sig, så det bliver muligt at barnet kan flytte i en (netværks)plejefamilie, hjem til forældre eller på eget værelse. Den prioritering af indsatser, der ligger i insatstrappen, er foretaget ud fra et normaliseringsperspektiv, dvs. en betragtning om, at et barn har ret til så normalt et liv som muligt. Anbringelser i plejefamilie eller på eget værelse foretrækkes således frem for anbringelse på institution eller socialpædagogisk opholdssted, og anbringelse i netværksplejefamilie foretrækkes over anbringelse i almindelig plejefamilie, og foranstaltninger i hjemmet foretrækkes over anbringelser uden for hjemmet.

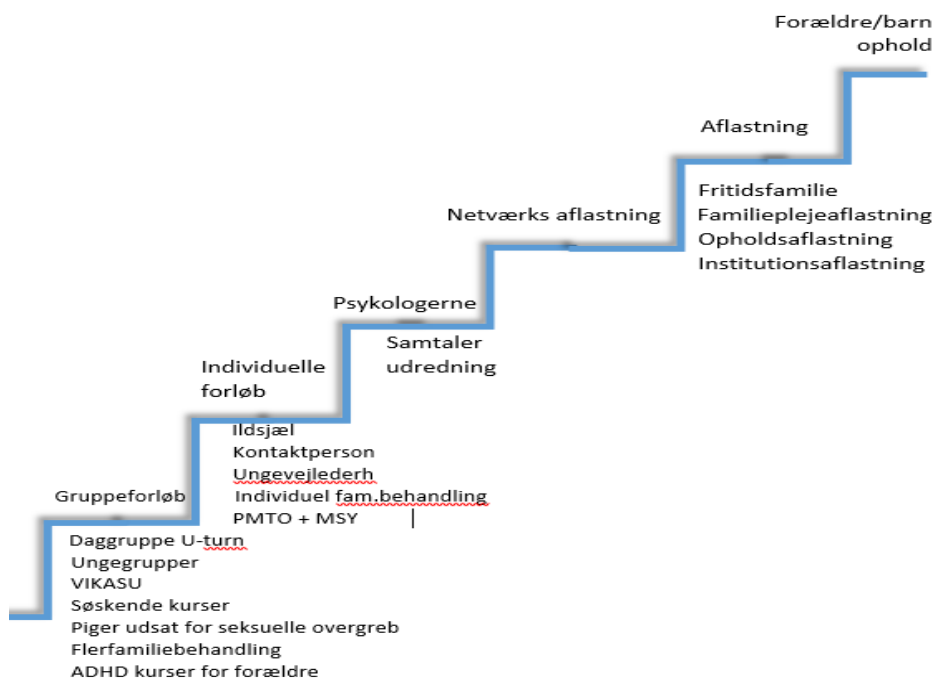
I fire af de seks kommuner – Syddjurs, Hvidovre, Kolding og Horsens – er disse insatstrapper helt konkrete og detaljeret udfoldet og tilpasset den lokale kontekst ved fx at have kommunens forskellige indsatser placeret på de forskellige trin – se eksempler herpå fra Kolding og Horsens i boks 2.2 nedenfor.

Boks 2.2 Eksempler på udformning af indsatsstappen – Kolding og Horsens

Kolding Kommune har bygget deres indsatsstappe op omkring Børnelinealen, jf. grafikken nedenfor.



Horsens Kommune har udarbejdet to forskellige indsatsstapper – én for børn (0-12-årige) og én for de unge (13-18-årige). Derudover har de udfoldet ét af trinnene – forebyggende foranstaltninger – til en trappe i sig selv, jf. grafikken nedenfor.



I de to sidste kommuner – Middelfart og Mariagerfjord – er der i højere grad tale om en indsatsstapetækning, som klart prioriterer valget af indsatser frem for en detaljeret og konkret indsatsstappe. De to kommuners indsatsstapetækning indebærer eksempelvis, at de arbejder med massive indsatser i nærmiljøet som alternativ til anbringelse, eller med at anbringe kortvarigt på institution med

det formål efterfølgende at kunne anvende en mindre indgribende indsats. Fælles for tænkningen og strategien i alle kommunerne er, at prioriteringen i valget af indsatser er vidensbaseret og fagligt begrundet samtidig med, at den understøtter ressourcebevidsthed.

Færre anbringelser og øget tidlig indsats

Det er kendetegnende for alle deltagerkommunerne, at antallet af anbringelser har været faldende, hvilket også harmonerer med, at indsatsstrappetænkningen indebærer et mål om færre anbringelser – særligt langvarige institutionsanbringelser. Målet om færre anbringelser ledsages i deltagerkommunerne af en klar prioritering om at øge den forebyggende indsats og sætte tidligere ind med indsatser i regi af sundhedspleje, dagtilbud og skole, der skal forhindre eller bremse problemudvikling. I Kolding, Hvidovre, Horsens, Mariagerfjord og Syddjurs har de en 'fremskudt' socialrådgiver i dagtilbud og/eller skoler. I Middelfart har man øget indsatsen for de 0-2-årige, blandt andet ved at anvende sundhedsplejen mere proaktivt og organisatorisk flytte denne fra dagtilbud til familie og forebyggelse. Sundhedsplejen er også central i Horsens Kommunes tidlige indsats. Det ses bl.a. med indsatsen "Familieiværksætterne", som er et samarbejde mellem flere kommuner og Kvindeafdelingen på Hospitalsenheden i Horsens. Samarbejdet løber fra 28. graviditetsuge til barnet er 1½ år og adresserer flere aspekter af familielivet for førstegangsførelse. En anden indsats i regi af sundhedsplejen i Horsens er "Barn på Vej", som især retter sig til sårbare gravide. I Hvidovre har de i sundhedsplejen bl.a. iværksat "Familieliv Hvidovre" – et tilbud til alle førstegangsfødende (inspireret af Leksand-modellen). På dagtilbudsområdet anvender bl.a. Horsens Kommune PMTO-gruppeforløb (Parent Management Training, Oregon). Et andet eksempel på en indsat i regi af dagtilbud er TOPI – Tidlig Opsporing og Indsats – som benyttes af flere kommuner, heriblandt Syddjurs og Hvidovre – se uddybning af TOPI-modellen i boks 2.3 nedenfor.

Boks 2.3 Eksempel på tidlig indsats: TOPI, Tidlig Opsporing og Indsats – Hvidovre og Syddjurs

Formålet med Opsporingsmodellen er at opspore børn i en socialt udsat position, så der kan sættes tidligt ind. Det kan både være tidligt i barnets liv eller tidligt i barnets problemudvikling. Opsporingsmodellen er udviklet for Socialstyrelsen og baseret på den nyeste forskningsmæssige viden om opsporing af socialt udsatte børn.

Målgruppe:

- Professionelle, der arbejder med børn i alderen 0-6 år (sundhedsplejersker, dagplejere og pædagoger)
- Børn i alderen 0-6 år.

Uddannelsesforløb:

- En til to medarbejdere samt lederen fra hver dagplejegruppe, den kommunale sundhedspleje eller hver daginstitution uddannes til ambassadører, der skal sprede viden til deres kollegaer.

Kerneelementer:

- Trivselsvurdering: Alle børns trivsel vurderes individuelt to gange årligt ud fra fire trivselsdimensioner.
- På baggrund af vurderingen placerer personalegruppen børnene i en grøn, gul eller rød position. Er barnet i rød eller gul position, udfyldes et skema, som danner afsæt for en samtale med forældrene om barnets trivsel.
- Ekstern sparring: De professionelle skal én gang om måneden modtage sparring fra en ekstern resourceperson. Sparringen kan både angå specifikke børn eller være af mere generel karakter. Det anbefales, at sparringen foregår i grupper.
- Overgangsskemaer: De professionelle og forældrene udfylder overgangsskemaer ved overgange fra hjemmet til dagpleje, til vuggestue, til børnehave, til skole.

Boks 2.3 Eksempel på tidlig indsats: TOPI, Tidlig Opsporing og Indsats – Hvidovre og Syddjurs

- Dialogmodel: De professionelle skal bruge dialogmodellen til forberedelse af møder om børn, hvis udvikling og trivsel vækker bekymring.

I Mariagerfjord har man også øget den tidlige indsats blandt andet gennem et styrket tværsektorielt samarbejde mellem dagtilbud, skole og familieafdeling (se uddybning heraf i afsnittet 'tværsektorielt samarbejde' nedenfor). Derudover har kommunen gode erfaringer med at være til stede på uddannelsessteder og oplyse om og bevilge gratis prævention efterfulgt af en sundhedssamtale, hvilket ifølge kommunens egne data har reduceret antallet af teenagegraviditeter fra 25 i 2007 til 2 i 2015.

Udvikling af nye typer af tilbud

Deltagerkommunernes indsatsrappetækning betyder, at det har været et vigtigt element i alle deltagerkommunernes strategier at udvikle nye tilbud, fordi der i flere tilfælde har manglet den type indsatser, som skulle til for at efterleve strategien. Som en leder i en af deltagerkommunerne udtrykker det: *"Vi er gået fra at have meget store og meget små indsatser til at have hele paletten (...). Vi arbejder ud fra den teori, at det rådgiverne kan se står på hylden, er også det, de vælger. Det skal være nemt at tage noget ned, så man finder det rigtige til den rigtige familie. Ellers så vælger man – når man har travlt – det, der er nemt. Så finder man ikke på noget selv".*

Der har ifølge deltagerkommunerne blandt andet manglet indsatser, der lå imellem de forebyggende indsatser og anbringelse. Derfor har man i blandt andet Hvidovre, Kolding og Middelfart udviklet et alternativ til anbringelse, hvor der i stedet sættes massivt ind med indsatser i hjemmet – se boks 2.4 nedenfor for en uddybende beskrivelse af den hjemmebaserede indsats i Kolding.

Boks 2.4 Eksempel på udvikling af tilbudsviften: Alternativ til anbringelse – Kolding

"Alternativ til anbringelse" er en målrettet og massiv indsats, som skal hindre, at barnet anbringes uden for hjemmet. Familier med børn i udsatte positioner, hvor andre tilbud ikke vurderes relevante/mulige, tilbydes en individuel og helhedsorienteret indsats som et alternativ til anbringelse.

Formålet med indsatsen er at give barnet rimelige opvækstbetingelser gennem kompenserende indsatser af forskellig grad. Dette kan være praktisk pædagogisk bistand, dag og døgnafloadninger mv. Tilbuddet er således mere omfattende end forebyggende foranstaltninger og kan enten være udviklende eller kompenserende. Blandt andet rummer tilbuddet en dagforanstaltning, hvor barnet modtager støtte til at udvikle sig, få styrket sine sociale kompetencer samt få et bedre funktionsniveau i skolen.

I både Kolding, Mariagerfjord, Hvidovre og Middelfart har man desuden udviklet tilbud, som indebærer kortere, midlertidige anbringelser. I Mariagerfjord er det et tilbud til familier, der kan flytte ind i lejligheder tilknyttet kommunens ressourcecenter, og hvor de vejledere, der er tilknyttet lejlighederne, følger med familien hjem efter opholdet. I Hvidovre har de to tilbud for tidsbegrænsede anbringelser: Hvidborg og Porten. I Middelfart anvendes tilbud på Brohuset. Både Porten og Brohuset er uddybet i boksene nedenfor.

Boks 2.5 Eksempel på udvikling af tilbudsviften: midlertidig anbringelse – Brohuset, Middelfart

I Middelfart Kommune har man udviklet kommunens døgninstitution Brohuset til i høj grad at fungere som en mellemstation for børn og unge. Formålet er at få stabiliseret børnene og de unge, så de enten kan

Boks 2.5 Eksempel på udvikling af tilbudsviften: midlertidig anbringelse – Brohuset, Middelfart

komme hjem eller i en plejefamilie frem for et privat opholdssted. Brohuset fungerer i tæt samarbejde med kommunens familiekonsulenter i forhold til hjemgivelse, så der er forberedelse i hjemmet forud for hjemgivelsen og støtte efterfølgende. Ved at bruge Brohuset som mellemstation har det været muligt at få stabiliseret unge og nedtrappet konfliktniveauet, således at unge efterfølgende har kunnet blive anbragt hos en plejefamilie med færre udfordringer for både den unge og plejefamilien.

Boks 2.6 Eksempel på udvikling af tilbudsviften: midlertidig anbringelse – Porten, Hvidovre

Porten er et midlertidig anbringelsestilbud for unge mellem 12 og 18 år, som har forskellige psykosocial og adfærdsmæssige vanskeligheder. Under anbringelsen arbejdes der intensivt og målrettet med familien og netværket for at fremme en hjemgivelse. På Porten foregår der tæt opfølgning på den unge: to gange om måneden afholdes Ungekonference. På Ungekonference får alle fagprofessionelle indsigt i den enkelte unges handleplan, pædagogisk udviklingsplan og aktuelle udvikling samtidig med, at indsatsen evalueres.

Målet i Hvidovre Kommune er, at døgninstitutionen Porten fra januar 2018 tilbyder korte og intensive anbringelser, som bevirker, at den unge og familien kan modtage mindre indgribende tilbud allerede efter seks til ni måneder.

I Syddjurs Kommune har man arbejdet meget med at udvikle indsatserne 'rundt om' de unge, som anbringes på eget værelse for at øge kvaliteten af tilbuddet, så det i nogle tilfælde kan træde i stedet for en anbringelse på fx et socialpædagogisk opholdssted, hvilket er i tråd med kommunens indsatsstrappetækning. Sammen med den unge laves en plan, hvor alle parter omkring den unge arbejder sammen og støtter op, dvs. både skole eller arbejdsplads, forening for fritidsaktivitet, kontaktperson, sagsbehandler, psykolog og den unges eget netværk.

I flere af deltagerkommunerne henvises der til forskningen på området i forhold til kommunernes strategi for og udvikling af tilbud – det gælder blandt andet i Syddjurs og Mariagerfjord Kommuner. I Syddjurs er der således lagt vægt på at tilbyde evidensbaserede programmer som PREP, DUÅ og Cool Kids⁴. I Mariagerfjord er det ifølge interview i kommunen således begrundet i forskning, at kommunen tilbyder et sundhedstjek til alle anbragte børn én gang årligt – svensk forskning på området har således vist, at 50 % af de børn, der var genstand for en børnefaglig undersøgelse, havde behov for en henvisning til en praktiserende læge, optiker, tandlæge m.m.⁵ Et andet tilbud, kommunen har iværksat med henvisning til forskningen på området, er ekstra støtte til anbragte børn og unges skolegang, fordi forskning på området viser, at skolegangen er afgørende for de anbragte børns succes senere i livet (Berlin et al., 2011). Horsens Kommune har ligeledes fokus på de anbragte børns skolegang i projekt "Lær for livet", som kommunen deltager i.

Ud over udviklingen af nye typer af tilbud nævner flere af deltagerkommunerne også, at de har haft en 'oprydning' i de eksisterende tilbud, dvs. en kritisk vurdering af hidtil benyttede tilbud og indsatser i forhold til, om det var den type tilbud, der var behov for set i relation til den faglige strategi, og hvor pris og effekt blev vejet op imod hinanden.

⁴ PREP: Prevention and Relationship Enhancement Program – et kursus til par med børn 0-18 år. DUÅ: De Utrolige År – Familiekurser til forældre med mindre børn, Cool Kids: Angstbehandlingsprogram til børn.

⁵ Socialstyrelsen (2015): Utsatta barns hälsa – resultat av en undersökning av fysisk och psykisk hälsa hos barn vars behov utreds av socialtjänsten.

Forskelle i kommunernes strategier

Vi har i Tabel 2.1 oplistet en række elementer i kommunerne strategier under overskriften (grads)forskelle, da mange af elementerne optræder i en eller anden grad i alle kommunerne. Der er imidlertid forskel på, hvordan de optræder, og hvor meget de fylder i kommunerne. De forskellige elementer beskrives i det følgende.

Tæt opfølgning og justering af indsats

Alle kommuner nævner en tæt opfølgning med revurdering og justering af indsætserne i sagerne som vigtigt i forhold til at levere den rigtige indsats og dermed få stoppet indsætser, der ikke virker og finde den rette indsats. Som en afdelingsleder i en af kommunerne siger: *"Vi kører meget på den filosofi, at den rigtige indsats giver den bedste økonomi"*. Det er imidlertid forskelligt fra kommune til kommune, hvilken strategi der er lagt i forhold til opfølgningen, dvs. hvilke kriterier der er stillet op for, hvor ofte der skal følges op, hvordan der skal følges op og for hvilke sager. De forskellige målsætninger for hyppigheden af opfølgninger i sagerne beskrives nærmere i kapitel 3.

Selvforsyning og geografisk nærhed i tilbud

Særligt i Middelfart og Syddjurs Kommuner er selvforsyning et helt afgørende element i strategien. I begge kommuner er prioriteringen af selvforsyning udsprunget af en kritisk tilgang i forhold til tidligere anvendte eksterne tilbud, som vurderedes at være for dyre i forhold til kvaliteten, samtidig med en faglig begrundelse om, at det er vigtigt at beholde barnet i nærmiljøet, så barnet kan være tæt på sit netværk, og så sagsbehandlere kan være tættere på barnet og de medarbejdere, der leverer indsatsen til barnet. I Syddjurs betyder strategiens fokus på selvforsyning bl.a., at alle køb hos eksterne leverandører skal godkendes af ledelsen, og at de køber sig til sidemandsoplæring hos de leverandører, hvor de køber ydelser eksternt for fremover at kunne udføre så mange opgaver som muligt selv.

I de fire øvrige kommuner fylder princippet om, at indsætser, så vidt det overhovedet er muligt, skal leveres af egen leverandør, men ikke i samme grad som i Middelfart og Syddjurs Kommuner. I de fire øvrige kommuner er der dog også et stort fokus på at udvikle kommunens egne tilbud og fordelelen, ved at man i egne tilbud kan udvikle indsætserne efter behovet i tæt samarbejde med leverandørsiden. Det er således et bevidst valg i Kolding Kommune, at kommunen ikke skal være sælgerkommune, fordi fokus er på at udvikle egne indsætser, og i Hvidovre er strategien også, at kommunens egne leverandører først og fremmest skal udvikle tilbud, der passer til kommunens eget behov, og salg til andre er sekundært, hvilket er et skift i forhold til tidligere. Princippet om geografisk nærhed i tilbuddet – uanset leverandøren – fylder dog også i de øvrige kommuner, og både Hvidovre og Mariagerfjord betoner, at det er vigtigt for at være tæt på familien, det øvrige netværk, uddannelse og job.

Netværksinddragelse og mestring af eget liv

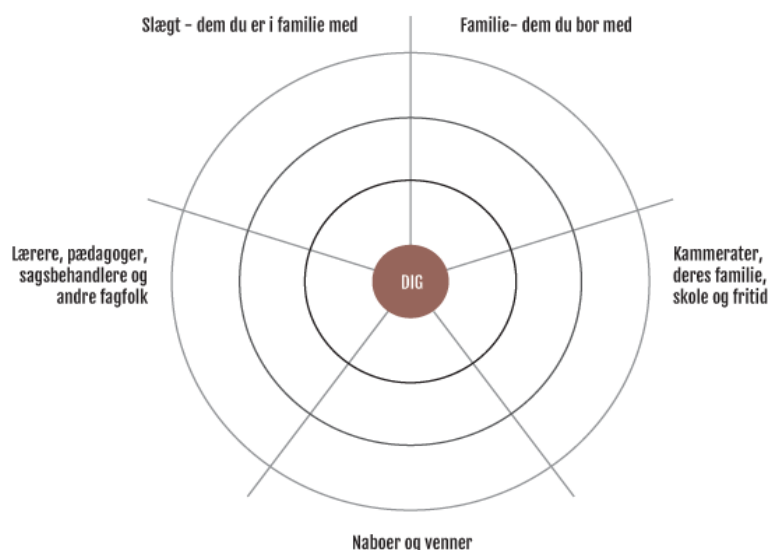
Netværksinddragelse er et element, som går igen i alle deltagerkommunerne, men der er forskel på, i hvor høj grad, det på alle niveauer fremstår som et helt centralt element i kommunens strategi og praksis. Netværksinddragelse fremstår i særlig grad som en central del af kommunens strategi i Hvidovre, Syddjurs og Kolding Kommuner. I Syddjurs Kommune er alle rådgivere blevet uddannet i at arbejde med netværket, ligesom det er en del af den faglige strategi omkring "Syddjursmodellen", at der skal udarbejdes netværksskorte i alle sager, hvor barnet vurderes at tilhøre målgruppen for servicelovens kapitel 11. Netværksskortet er et dialogværktøj til samtalen med børnene og deres familier, som visualiserer og afdækker barnets og familiens nuværende professionelle, sociale og familiære netværk (se boks 2.7 for en beskrivelse af netværksskortet). En interviewperson fra kom-

munen uddyber tankegangen bag netværkskortet: "De, der er rundt om barnet, er de blivende mennesker. Forvaltningen skulle gerne være sådan 'ind og ud'. Dem rundt om vil kunne følge barnet for altid".

Boks 2.7 Eksempel på redskab til netværksinddragelse: Netværkskort – Syddjurs

I Syddjurs Kommune anvendes netværkskortet som et redskab til at afdække og kortlægge de relevante personer i barnets og familiens netværk, der kan inddrages som ressourcer.

Netværkskortet anvendes som en del af børnesamtalen i dialogen med familien. På kortet placerer barnet og forældrene netværket inden for fem kategorier: (1) Kammerater, kammeraters familie, skole og fritid, (2) Naboer og venner, (3) Lærere, pædagoger, sagsbehandlere og andre fagfolk, (4) Slægt – dem, du er i familie med og (5) Familie – dem du bor med. Såvel det sociale, familiære og professionelle netværk afdækkes, og kortet sikrer, at man kommer hele vejen rundt og får et billede af de ressourcer, familien har.



I Kolding Kommune er netværksinddragelse et helt centralt element i kommunens faglige strategi på området, da strategien i kommunen er "Selvværdsstrategien" med undertitlen "selvværd er mere end velfærd". Heri ligger en klar målsætning om at inddrage familien og familiens netværk i løsningen og tage udgangspunkt i deres ressourcer. Netværksinddragelse er således centralt i kommunens strategi samtidig med, at der er fokus på at lade familien tage ansvar og give dem myndigheden tilbage. Mestring af eget liv er derfor også et væsentligt element i strategien for Kolding Kommune. Strategien afspejler sig blandt andet i en målsætning om at øge antallet af familierådslagninger markant. I familierådslagning er det familien frem for fagpersonerne, som styrer ordet. I Horsens Kommune fremhæves mestring af eget liv som en væsentlig del af kommunens forebyggelsesstrategi i forhold til især familier med børn med handicap.

Tværasektorielt arbejde

Det tværasektorielle arbejde har i særlig grad et strategisk fokus i Syddjurs, Kolding og Mariagerfjord Kommuner.

To af de fire kernelementer i Syddjursmodellen for styrket indsats handler således om at samarbejde tværasektorielt. Det første element handler om at styrke samarbejde med skole og børnehaver

ved at have distriktsmøder hver 14. dag på distriktsskoler, der er en del af styrket indsats, hvor familierådgiver, PPR, sundhedsplejerske og skolesocialrådgiver deltager. Det andet element omhandler samarbejdet med jobcenteret, hvor familierådgiveren bliver koordinerende sagsbehandler i børnesager, hvor der er ledighed hos forældre. Derudover har Syddjurs Kommune også fokus på at udvikle det tværfaglige samarbejde med regionen i forhold til særligt Børne- og ungepsykiatri og svangre- og barselsområdet.

I Kolding har projekt "systematisk helhedsorienteret indsats" betydet, at en gruppe af rådgivere har færre sager, fordi de foretager helhedsorienteret myndighedssagsbehandling, hvor de samarbejder og koordinerer med familiernes øvrige sagsbehandlere og kontaktpersoner på fx beskæftigelsesområdet i en hel anden udstrækning end de øvrige rådgivere, herunder foretager sammenhængende myndighedsbehandling og holder møder med familierne, hvor alle familiens kontakter i kommunen er til stede samtidigt.

I Mariagerfjord Kommune har styrkelsen af det tværfaglige samarbejde især haft til formål at styrke en tidlig indsats. Hvis en dagtilbuds- eller skoleleder har en bekymring omkring et barn eller en ung, kan de indkalde til et tværfagligt teammøde, hvor fagpersoner fra de forskellige områder samles for at få samlet viden ind fra alle områder (se uddybning i boks 2.8 nedenfor).

Boks 2.8 Eksempel på tværsektorielt samarbejde: Tværfagligt teammøde – Mariagerfjord

Mariagerfjord Kommune har udarbejdet en vejledning om det tværfaglige samarbejde i Mariagerfjord Kommune kaldet "den lille blå", som er en oversigt og opslagsværk til medarbejdere i skole og dagtilbud. Her er blandt andet rammerne for tværfaglige teammøder beskrevet, dvs. hvornår de er relevante, hvad de kan bruges til, samt hvor og hvornår de afholdes.

I hvert af kommunens distrikter er der mulighed for at benytte de tværfaglige teammøder, når der er bekymring for et barn eller en ung, som omhandler flere eller mere komplekse dele af barnet/den unges eller familiens liv.

Møderne afholdes på en fast ugedag hver fjerde uge, og de faste deltagere er: teamkoordinatoren, familierådgiveren, sundhedsplejersken og PPR-psykologen. Derudover deltager repræsentanter fra barnet/den unges dagtilbud eller skole. Forældrene deltager altid og anses for de vigtigste deltagere, hvorfor de også har mulighed for at foreslå personer til teammødet, fx en bestemt pædagog/lærer, læge eller familiemedlem.

Ifølge interviewpersoner i Mariagerfjord er vidensdelingen mellem områder blevet meget forbedret: *"For 7-8 år siden kunne man være konsulent, hvor det kunne komme bag på en, at sundhedspersonalet var der – sådan er det ikke i dag"*. Et af redskaberne til vidensdeling, som kommunen benytter, er appen LETdialog, som kommunen har været med til at udvikle til at understøtte kommunikationen mellem fagpersoner fra de forskellige områder. Kommer et barn fx ikke i skole, er den information derfor hurtigt ude ved alle relevante parter.

Et væsentligt element i Mariagerfjord Kommunes strategiske fokus på tværsektorielt samarbejde er desuden, at skoleledere og dagtilbudsledere i de enkelte distrikter har mulighed for selv at bevilge § 11-indsatser (dvs. de tidlige indsatser, der ikke kræver en børnefaglig undersøgelse). Rådgiverne hjælper med at kvalificere beslutningen, men det er skolen eller dagtilbuddet, der træffer beslutningen om at bevilge indsatsen. Se uddybning i boks 2.9 nedenfor.

Boks 2.9 Eksempel på økonomisk understøttelse af det tværsektorielle samarbejde: Decentralisering af midler til § 11-indsatser til distrikter – Mariagerfjord

Ved de tværfaglige teammøder (se evt. boksen ovenfor) anbefales evt. en forebyggende indsats efter § 11. Skole-/dagtilbudslederne i distriktet beslutter, om indsatsen skal iværksættes. Rådgiverne kvalificerer beslutningen i forhold til at vurdere, om bekymringen for barnet er på et niveau, hvor der i stedet burde laves en børnefaglig undersøgelse (§ 50) med en efterfølgende indsats.

Der udarbejdes ét mål for indsatsen, og udfører fra familieområdet leverer indsatsen, medmindre det vurderes, at fx en lærer fra skolen vil være en bedre løsning for barnet, i så fald bevilges dette i stedet. Midlerne til indsatserne efter § 11 betales af familieområdet.

Der føres statistik over indsatser og målopfyldelse, og statistikken drøftes med skole-/dagtilbudslederne for på den måde – gennem faglige drøftelser af statistikken – at styre udviklingen.

Målet er at kommunens underretningstal skal falde via en kvalificeret tidlig indsats besluttet af de aktører, der er tættest på barnet, men betalt og udført af dem, der har specialistviden om at understøtte familier og børn i udsatte positioner.

Ifølge interviewpersoner er det en klar fordel, at skoler og dagtilbud selv kan bevilge indsatser: *”De penge, der blev brugt før, er bedre lagt ud der, hvor børnene er”*.

Hvis bekymringen for et barn er på et niveau, hvor en § 11-indsats ikke vurderes tilstrækkeligt, laves en § 50-undersøgelse. Derefter indkalder rådgiver til et opstartsmøde med den udfører, der skal have opgaven samt forældre og evt. den unge. På opstartsmødet sættes maksimalt tre mål, som skal være målbare, og et af målene skal omhandle skole, uddannelse eller læring/sprogudvikling afhængigt af barnets alder, således at man sikrer et samarbejde herom. Begrundelsen herfor er, at forskningen viser, at uddannelse er afgørende for, hvordan udsatte børn klarer sig senere i livet (Berlin et al., 2011).

Kommunens fokus på det tværsektorielle samarbejde understøttes også af, at familiechefen, skolechefen og dagtilbudschefen sidder på samme kontor. Endnu en understøttende faktor er desuden, at Mariagerfjord – som den eneste af deltagerkommunerne – har en rammebevilling på udvalgsniveau, som dækker over flere politikområder, frem for en rammebevilling på politikområdeniveau. Læs mere herom i afsnittet om bevillingsniveauer i kapitel 4.

Gøre rådgiverne økonomisk bevidste

Det gælder i alle deltagerkommunerne, at ledelsen ønsker at fremme en økonomisk bevidsthed hos rådgiverne, men det varierer fra kommune til kommune, hvor højt prioriteret det er, og hvor langt man er nået hermed. I størstedelen af deltagerkommunerne er det naturligt for rådgiverne at have fokus på, om man får noget for pengene, og i bl.a. Kolding, Syddjurs og Mariagerfjord Kommuner understøttes det af, at rådgiverne hele tiden kan se i deres fagsystem, hvad de forskellige indsatser på en sag koster.⁶

Særligt i en af kommunerne fremhæver rådgiverne, at det har haft en afgørende betydning for deres ressourcebevidsthed: *”Det har fået mig til at tænke, det er altså ikke matadorpenge, vi sidder med – tingene koster – også selvom det er vores egen leverandør (...) Jeg har fået en bevidsthed om, hvad jeg gerne vil have for pengene. Hvor jeg før var sådan ’nåh ja ja, det var ikke nogle penge, jeg så’ (...) Nu ser jeg det, fordi jeg selv skal taste det ind, og det viser alt i alt i pris”*.

⁶ I Kolding gælder det området for udsatte – ikke handicapområdet

En kollega supplerer: *"Det gode er, vi får samlet alle indsatser (...), så kan man se, som året går, hvordan prisen stiger (...). Før var man sådan 'Briller – det ændrer ikke det store' – jo det kan det altså (...). Det bliver synligt, når tallet bonner ud på første side, når du åbner sagen op, ikke?"*

Bevidstheden om indsatsernes pris gør, at prisen på de forskellige mulige indsatser nu vejes op imod effekten, når rådgiverne bevilger en indsats. Som en rådgiver forklarer: *"Tidligere var det sådan: 'ADHD kursus? Ja, tag afsted på weekend', og så kommer de hjem og siger 14 dage efter: 'Jeg ved intet om ADHD' – okay, men hvad kan vi så give af indsats i hjemmet qua den pris, vi har givet? (...). Det er også med til at ændre vores faglige synspunkt på det her: Okay vi behøver ikke have så meget modstand mod det her. Der er nogle udmærkede elementer i det."*

I Mariagerfjord Kommune understøttes rådgivernes økonomibevidsthed desuden af en gennemgang af økonomidata på personalemøderne (se uddybende herom i kapitel 6 om styringsinformation, boks 6.4). Økonomidata bruges i den sammenhæng til at understøtte en faglig refleksion over egen praksis – ikke til at slå nogen i hovedet med. Som en leder forklarer: *"Du skal bruge økonomien fagligt til at lede og oplyse. Folk, der er oplyst, kan slet ikke lade være med at gå den vej, lade være med at undre sig over 'Ej, hvor mærkeligt, du bruger støtteperson, jeg bruger aflastning, hvordan kan det være?' – så får man den der faglige snak om sine egne tal"*.

En rådgiver fra en af deltagerkommunerne forklarer, at bevidstheden om, hvad indsatserne koster, også kan være nyttig i dialogen med forældrene – særligt på handicapområdet: *"Jeg har nogle familier, der er sådan: 'Det kan ikke være rigtigt, at vi ikke kan få det'. Men når jeg siger, det koster det og det, så er de sådan 'wow'. Det er ikke, fordi vi bruger økonomi over for forældrene i sagsbehandlingen, men nogle gange sætter vi det op: 'Prøv at se, hvad det koster kontra det her, og hvad får I af det her'. Det er også en måde at bevidstgøre forældrene: Okay, I tænker faktisk over, hvad I bevilliger til os. I kaster ikke bare ud eller giver afslag."*

Samme oplevelse har afdelingslederen i en anden af deltagerkommunerne: At borgerne faktisk kan reagere positivt på at få at vide, hvad tingene koster. Et eksempel herpå var en plejefar til et handicappet barn, som skulle have et hegn sat op, fordi barnet blev ved med at stikke af. Det kostede knap 80.000 kr. og da afdelingslederen ringer til plejefaren og fortæller det, så giver han udtryk for, at han er glad for – som borger i kommunen – at man ikke uden videre kan få bevilget 80.000 kr. til et hegn, og han tilbyder selv at sætte hegnet op, hvis kommunen betaler materialer.

Det er vigtigt at understrege, at kommunernes økonomiske bevidstgørelse af rådgiverne ikke handler om, at rådgiverne skal træffe beslutninger alene ud fra økonomiske overvejelser. Bevidstgørelsen handler derimod om, at rådgiverne – når de har foretaget en individuel konkret vurdering i hver enkelt sag og skal vælge mellem forskellige indsatser, der vurderes fagligt lige gode – tager indsatsernes pris med i betragtningen. Den konkrete faglige vurdering kommer således først, og herefter er det relevant at inddrage økonomiske hensyn.

Strategiernes målgruppe

Deltagerkommunerne giver udtryk for, at deres strategier gælder både de børn og unge, der er udsat grundet sociale forhold, og de børn og unge, der har et handicap. Generelt synes kommunernes strategier på området i mindre grad at være lige så fuldt implementerede for familierne med børn eller unge med handicap end de socialt udsatte familier. Selvom de overordnede strategier i alle deltagerkommunerne således gælder hele det specialiserede børneområde, så ser vi stadig en variation mellem deltagerkommunerne i forhold til, hvordan og hvor meget strategiernes forskellige dele sættes i spil over for familier med børn eller unge med handicap. I nogle tilfælde, fordi man her er kommet senere i gang, i andre tilfælde fordi – i hvert fald dele af – handicapområdet vurderes

som så væsentligt forskelligt fra det øvrige specialiserede børn og unge-område, at ikke alle elementer fra de nævnte strategier kan benyttes her.

Syddjurs Kommune synes at være en af de deltagerkommuner, som i størst omfang også anvender elementer fra deres ovenfor nævnte strategi på børn og unge med handicap. Det gælder eksempelvis principperne om indsatsstrappetænkning og netværksinddragelse. I forhold til indsatsstrappetænkningen er det således en klar faglig retningslinje, at også børn med handicap så vidt muligt skal forsøges anbragt hos en plejefamilie frem for på en institution. I forhold til netværksinddragelse indrages netværket aktivt som en ressource i opgaveløsningen ved fx at give forældre til børn med handicap vejledning, rådgivning og redskaber til at håndtere de udfordringer, det giver at have et barn med handicap, frem for kompenserende ydelser som fx tabt arbejdsfortjeneste. Som en interviewperson udtrykker det: *"Det var jo blevet sådan, at den måde, vi bedst hjalp på, var med kompenserende ydelser. Nu fokuserer vi mere på at bruge greb fra den sociale sektor uden nødvendigvis at gøre det til socialsager (..) for at få familierne til at hænge bedre sammen"*. Det er ifølge interviewpersonerne i kommunen en ny tilgang i forhold til tidligere, hvorfor forældre der er vant til den forrige praksis ikke i samme grad er åben over for den nye praksis, som de forældre, der ikke tidligere har fået tilbudt ydelser i kommunen. De forældre, der tager imod rådgivningen, er dog som oftest rigtig tilfredse med at have fået denne indsats frem for merudgiftsydelse ifølge kommunens interviewpersoner.

Et andet eksempel er Kolding Kommune, hvor principperne om tidlig indsats, netværksinddragelse og mestring også anvendes over for familier med børn med handicap. Der er således fokus på at sætte tidligt ind og give familien (og øvrigt netværk) redskaber til at håndtere deres situation, inden de 'knækker halsen'. Det er dog indtrykket fra interviewene, at selvværdsstrategien har fungeret i længere tid på området for de socialt udsatte familier end på handicapområdet.

I Horsens Kommune er der fokus på at bruge plejefamilier også til børn og unge med handicap – særligt i forhold til aflastning. Derudover fremhæves mestring af eget liv i kommunens forebyggelsesstrategi i forhold til familier med børn med handicap, hvor både forældre og børn skal støttes i at mestre deres dagligdag.

2.2.2 Vurdering

Det vurderes at være afgørende for deltagerkommunernes økonomistyring på området for udsatte børn og unge, at de alle har haft en klar og tydelig strategi på området, hvor ressourcebevidsthed og høj faglighed er tænkt sammen. Det vurderes således afgørende, at det i høj grad er *faglige* strategier på området med fagligt velfunderede begrundelser for praksisændringer, der samtidig understøtter en god ressourceudnyttelse enten på kort eller lang sigt frem for blot økonomiske målsætninger – uanset om de i nogle tilfælde er udsprunget af en økonomisk nødvendighed om nytænkning.

Hvilke elementer strategien konkret skal indeholde afhænger selvsagt af den konkrete kommune og dennes nuværende praksis og tænkning på området. Trods flere indholdsmæssig ligheder i kommunernes strategier, er der stadig stor forskel på strategiernes konkrete udformning, herunder antallet af elementer og detaljeringsgraden i udfoldelsen af dem. For at have reel indflydelse må en strategi nødvendigvis passe til den kommunale kontekst, den indgår i, og det væsentligste må derfor være, at strategien sætter ind der, hvor kommunens udviklingspotentiale er størst.

Det vurderes dog relevant at overveje de elementer, som alle deltagerkommunerne har til fælles og også anbefaler. Det gælder for det første indsatsstrappetænkningen, som betyder, at der er en klar

prioritering af, hvilke indsatser der anses som mindst indgribende for barnet, og som derfor foretrækkes frem for andre, så vidt det er muligt. Heri ligger også en prioritering af, at hjemmebaserede indsatser altid foretrækkes frem for anbringelser, når det er muligt. Indsatstrappetænkningen betyder desuden, at der hele tiden arbejdes henimod, at barnets og familiens situation bedres i en sådan grad, at der kan tilbydes en mindre indgribende indsats. Strategierne indebærer derfor også en løbende vurdering af, om de iværksatte indsatser er de rigtige og har den ønskede effekt eller skal ændres.

Hvis indsatstrappetænkningen skal kunne implementeres i praksis, kræver det også det rigtige tilbud. Det vurderes derfor også relevant at gennemse tilbudsviften og tilpasse den til indsatstrappetænkningen. Det kan både indebære lukning/fravalg af tilbud samt oprettelse af nye typer af tilbud. På baggrund af deltagerkommunernes erfaringer vurderes det især relevant at have fokus på udvikling af midlertidige, kortvarige anbringelsestilbud samt intensive hjemmebaserede indsatser som alternativ til anbringelser. Derudover vurderes det baseret på deltagerkommunernes praksis relevant at have fokus på de helt tidlige forebyggende indsatser, både i form af § 11-tilbud efter service-loven og i alment regi. I forhold til sidstnævnte vurderes det afgørende at have et strategisk fokus på styrkelse af det tværsektorielle samarbejde for at kunne levere en effektiv tidlig indsats.

Endelig vurderes det relevant at have et strategisk fokus på at øge den økonomiske bevidsthed hos de socialfaglige medarbejdere. Alle deltagerkommunerne har således fokus på at gøre rådgiverne økonomiske bevidste omkring prisen på indsatserne, og i de kommuner, hvor rådgiverne løbende ser priserne på de indsatser, der er bevilget i deres sager, er det blevet naturligt i valget af indsats at vurdere, hvor man får mest for pengene. Samtidig er der hos økonomikonsulenter i flere af deltagerkommunerne et stort kendskab til den faglige strategi og dennes faglige begrundelser. Sammentænkningen af økonomi og faglighed sker således ikke kun i strategien men også på medarbejder-niveau.

Flere af kommunerne har desuden selvforsyning som en del af strategien på området. Selvforsyning vurderes at være en fordel i forhold til at kunne bevare barnet/familien i nærområdet og dermed tilknytningen til netværket, ligesom det kan være lettere at lave aftaler om fleksible og individuelt tilpassede indsatser, når det skal aftales med kommunens egen leverandør. Selvforsyningsstrategien vurderes dog ikke at være lige relevant for alle kommuner, da særligt små kommuner kan være nødsaget til at købe tilbud udefra grundet manglende volumen til at sikre tilstrækkelig faglig specialisering, eller alternativt at indgå samarbejder med andre kommuner om at drive tilbud.

I forhold til strategiernes anvendelse vurderes flere af de faglige principper og retningslinjer fra området for udsatte børn og unge også at kunne anvendes for familier med børn med handicap, sådan som det sker i flere af deltagerkommunerne. Det gælder fx i forhold til indsatstrappetænkningen, tidlig indsats samt at opbygge og bruge ressourcer hos familierne og deres netværk i selve opgaveløsningen. Ifølge en interviewperson i en af deltagerkommunerne kunne det også give mening i forhold til princippet om tæt opfølgning.

Uanset om man som kommune finder de ovenfor nævnte strategier relevante for familier med børn med handicap eller ej, så vurderes det, at det i forhold til økonomistyringen er væsentligt, at der også for denne målgruppe er en klar og tydelig strategi på området, hvor høj faglighed og ressourcebevidsthed er tænkt sammen.

2.3 Fra strategi til praksis

En strategi er selvsagt uden værdi, hvis den ikke forankres i organisationens praksis. I dette afsnit beskrives derfor kendskab og ejerskab til strategierne på de forskellige niveauer i deltagerkommunerne samt de redskaber, som deltagerkommunerne har benyttet i arbejdet med at omsætte strategi til praksis.

2.3.1 Kortlægning

Strategiens forankring og ejerskab

Det kendetegner alle deltagerkommunerne, at strategierne ikke blot eksisterer på papiret, men at deres indhold er kendt på alle organisatoriske niveauer i den kommunale styringskæde, dvs. af den politiske ledelse, områdets direktør, myndighedschef, afdelingsledere, rådgiverne og hos de udførende enheder. I flere af kommunerne er strategien også velkendt af økonomichefer og økonomikonsulenter.

Forvaltningsniveauet

I alle deltagerkommunerne er strategierne og deres indhold velkendte hos direktører, myndighedschef og afdelingsledere på området – og der er fuld opbakning og ejerskab til dem.

På rådgiverniveau er der i alle deltagerkommunerne ligeledes et solidt kendskab til strategierne, men lidt mere variation i forhold til ejerskabet. I en enkelt deltagerkommune gives der på rådgiverniveau således udtryk for, at dele af strategien ikke er helt tydelig og er lidt påduttet ovenfra. I en anden kommune er der en grundlæggende enighed i indsatsstrappetænkningen, men der gives samtidig udtryk for, at der er tilfælde, hvor ledelsen vil forsøge indsatser på et lavere indsatstrin end rådgiverne synes fagligt giver mening. En rådgiver udtaler fx: *"Der kan der godt være nogle ting, hvor man tænker: Er det fair at prøve dette barn i en plejefamilie, når vi ved, hvor meget det handicap fylder, og ingen plejefamilie kan have kompetencer til det? Det bedste tilbud ville være en døgninstitution. Så kan man godt synes, det er uretfærdigt, at det andet skal prøves af."* Der er således opbakning og ejerskab til den tænkning, der ligger bag strategien, men der kan i konkrete tilfælde være forskel på rådgiverens og ledelsens individuelle faglige vurdering i forhold til implementeringen af den.

I hovedparten af deltagerkommunerne er der på rådgiverniveau imidlertid opbakning til kommunernes strategier og den faglige tænkning, der ligger bag de forskellige elementer i strategierne. Der gives udtryk for, at strategierne er et fornuftigt arbejdsredskab, som giver fagligt mening.

Den sammentænkning af økonomi og faglighed, der ligger i strategierne, og vigtigheden af ressourcebevidsthed skinner også igennem i flere af interviewene med rådgivere i deltagerkommunerne. Flere af rådgiverne fremhæver således, at det ikke altid er det dyreste tilbud, der er det bedste.

Ifølge en afdelingsleder i en af kommunerne er ressourcebevidstheden med til at skærpe fagligheden: *"Vi skal være mega stolte af den måde, vi gør tingene på. Den grundighed der er her. Det er også det økonomiske syn på det. Jeg synes økonomiske betragtninger højner kvaliteten af det, vi gør fagligt, fordi vi må afsøge alle muligheder, og ikke bare forfalder til et eller andet (...) Uden økonomien kan vi bare køre den på autopilot"*.

De udførende led

For at omsætte strategiernes indhold til praksis er det helt essentielt, at også det udførende led i styringskæden, som er helt tæt på familierne, kender strategien og implementerer strategien. Det er

helt tydeligt, at det er lykkedes i flere af deltagerkommunerne, at få ikke blot kendskabet men også ejerskabet til strategierne ud til det udførende niveau. Som en leder for en udførende enhed i en af deltagerkommunerne fortæller: *"I forhold til at tage unge hjem, så har vi mødt fra omverdenen nogle stemmer, der siger 'I gør det bare for pengenes skyld'. Men det gør vi faktisk ikke. Vi gør det, fordi, det giver mening for den unge. Der er en gevinst for både den unge og en økonomisk gevinst (...)* At kunne stå imod nedskæringsretorikken er vigtigt, at kunne fortælle at trivsel og faglighed ikke bliver lavere – det stiger tværtimod". Ejerskab til strategien hos lederne af de udførende enheder viser sig også ved, at bevillingen af kurser og anden kompetenceudvikling til medarbejderne nu er båret af, hvilke behov der eksisterer hos familierne frem for de individuelle ønsker, der måtte være hos medarbejdere.

I en anden kommune er der på udførerniveau samme holdning til, at ændringerne i høj grad er båret af faglige hensyn og ikke besparelshensyn, uanset at de har reduceret udgifterne. En leder af en udførende enhed udtaler således: *"Besparselsen, nedgang og økonomisk pres har vi ikke 'opdaget', fordi vi fik mulighed for at udvikle faglighed og en ny institution. Det er tænkningen, der har styret udviklingen"*.

En leder af en udførende enhed mener, at økonomiske begrænsninger faktisk kan være positivt i forhold til at skulle tænke i nye retninger: *"Det er vigtigt at snakke om, hvad prisen er på fx at få en rådgiver til at få et barn i skole – det kan måske være barnets netværksopgave (...)* Vi har lært meget af at høre om familiens oplevelse – de er faktisk i stand til at tænke alternativt selv. Hvis vi spørger dem om deres netværk, går det ofte op for dem, at de kan bruge dem, og det er lettere at motivere barnet ved at bruge netværket frem for en rådgiver". Udførerenheden er således både ressourcebevidst og fokuseret på netværksinddragelse som centralt for kommunen.

Politisk niveau

I alle deltagerkommunerne er strategien politisk godkendt og indholdet af strategierne er også velkendt på det politiske niveau. Det varierer mellem deltagerkommunerne, hvor detaljeret kendskabet er hos henholdsvis borgmester og fagudvalg, og i hvilket omfang og hvordan det politiske niveau er involveret i strategien. I nogle kommuner er det mest på overskriftsniveau, mens kendskabet i andre af deltagerkommunerne er helt ned på retningslinjer for arbejdsgange i sagerne.

Hvidovre, Horsens og Kolding har alle et politisk godkendt serviceniveau på udvalgte ydelser på handicapområdet, mens man i Middelfart Kommune er i gang med at udarbejde det. Ingen af de seks deltagerkommuner har et politisk godkendt serviceniveau på det sociale område. Med politisk vedtaget serviceniveau menes, at der er beskrevet en form for minimumsstandarder for ydelser, der kan forventes for bestemte målgrupper, og at dette er politisk godkendt. De politisk godkendte serviceniveaubeskrivelser sætter rammen for rådgivernes sagsbehandling, i hvilken de foretager en konkret og individuel vurdering i de enkelte sager.

Når ingen af deltagerkommunerne har et politisk fastsat serviceniveau for de socialt udsatte familier, men godt halvdelen har for ydelser, der gives til familier med et handicappet barn (typisk tabt arbejdsfortjeneste (§ 42) og merudgiftsydelser (§ 41)), så begrundes det i flere af interviewene med, at det er lettere at lave nogle grupperinger og beskrivelser af målgruppen og dens behov, end det er tilfældet på området for socialt udsatte, samt at der på dette område var et større behov for ensretning. En politiker i en af deltagerkommunerne beskriver således, at området førhen var præget af 'den selvbestaltede sagsbehandler', hvilket indebærer en risiko for, at det var de borgere, der græd eller råbte mest, der fik mest hjælp. De politiske vedtagne serviceniveauer på handicapområ-

det er derfor især tiltænkt borgerne, som heri kan se, hvad de kan forvente, fordi der på handicapområdet – i modsætning til området for de socialt udsatte børn og unge – også er mange ressourcer stærke forældre med klare forventninger til, hvilke ydelser de skal have.

På området for socialt udsatte er det naturligvis også et vigtigt hensyn, at borgerne får samme behandling, uanset hvilken rådgiver der sidder med sagen, men her er det ifølge flere interviewpersoner sværere at udarbejde standardiserede beskrivelser af målgruppen og dens behov, og ensretningen sker derfor typisk gennem drøftelser på teammøder mv., og dermed mere indadtil i organisationen uden politisk involvering.

På handicapområdet er det politiske niveau således typisk involveret på et mere detaljeret niveau end på det sociale område, forstået på den måde, at der her kan være udarbejdet politisk godkendte serviceniveaubeskrivelser. Uanset hvordan det politiske niveau er involveret, så er det tydeligt i alle deltagerkommuner, at der er politisk opbakning til kommunernes faglige strategier og deres indhold. Der er tillid til, at strategierne forener faglige og økonomiske hensyn på en god måde, og man står inde for, at det også på dette område er relevant at være ressourcebevidst, og at det ikke behøver at være i modstrid med høj faglighed. Som et fagudvalgsmedlem udtrykker det: *"Alle ved, at hvis vi sætter fagligheden højt, så bliver man også nødt til at være økonomisk bevidst"*.

Redskaber til implementering af strategien

I dette afsnit beskrives nogle af de redskaber, som deltagerkommunerne har benyttet sig af for at omsætte strategien til praksis, dvs. "udviklingsplaner med konkrete aktiviteter og milepæle", "udvikling af procedurebeskrivelser, skabeloner og medarbejderkompetencer" samt "tæt ledelsesfaglig sparring om sagerne".

Udviklingsplaner med konkrete aktiviteter og milepæle

Det kendetegner flere af deltagerkommunerne, at de for at omsætte deres strategier til praksis arbejder med forskellige former for udviklingsplaner på det administrative niveau, hvor strategierne omsættes til konkrete aktiviteter og milepæle. I Hvidovre Kommune har man således en udviklingsplan med i alt ti indsatsområder, hvor der for hvert indsatsområde redegøres for valg af indsatsområde, mål for indsatsområde, løsninger, som skal indfri målene, samt konkrete aktiviteter og milepæle.

Mens Hvidovre Kommunes udviklingsplan er knyttet op på kommunens projekt Lige Muligheder, så indgår udviklingsplanerne i andre af deltagerkommunerne som en del af de faste styringsprocedurer i kommunen. I Syddjurs Kommune arbejder man således med en overordnet sektorplan for familieområdet, som vedtages af byrådet for en fireårig periode (2016-2020). Strategien i sektorplanen udmøntes i virksomhedsplanerne for afdelinger, henholdsvis Familieafdelingen (myndighedsområdet), PPR, Sundhedsplejen og Sekretariatet samt Familieværket (kommunens egen leverandør). Virksomhedsplanerne er toårige og udformes i dialog mellem afdelingsledelse og medarbejdere på temadage m.m. I virksomhedsplanerne udfoldes strategien på området i punktet 'prioriteringer og fokusområder', hvor der oplystes udviklingsområder, og for hver udviklingsområde beskrives: formål, handling (aktiviteter) og planlægning (milepæle). Se et eksempel herpå i boks 2.10 nedenfor:

Boks 2.10 Eksempel på udviklingsplan – Syddjurs Kommune: virksomhedsplan

Eksempel fra Syddjurs Kommunes virksomhedsplan for Familieafdelingen:

Udviklingsområde	Formål	Handling	Planlægning
Tidlig og koordineret samarbejde med familien og Familieværket.	Indsatserne bliver mere målrettet og effektive, og børn og unge og forældre oplever højere grad af involvering og helhed i indsatsen.	Alle foranstaltninger skal startes med et fælles opstartsmøde mellem familierådgiver og Familieværk. De konkrete og specifikke mål for indsatsen aftales på opstartsmødet. Opfølgingsmødet aftales på opstartsmødet.	Der vil i løbet af 2017 blive udarbejdet en procedure vedrørende visitation og samarbejde med Familieværket, som alle forpligtes til at følge. Heri indgår det fælles opstartsmøde.

Det gælder ligeledes for udviklingsplanerne i Kolding Kommune og arbejdsgrundlaget i Middelfart, at der her opstilles konkrete aktiviteter, som der følges op på efter en fastsat kadence, hvorefter planerne og arbejdsgrundlaget justeres, og der sættes nye målsætninger op for kommende aktiviteter og resultater.

De forskellige udviklingsplaner, der operationaliserer deltagerkommunernes planer, varierer på tværs af kommunerne i deres udformning og omfang. Det varierer blandt andet, i hvilket omfang der sættes konkrete måltal på ønskede praksisændringer og resultatmål. I Tabel 2.2 gives eksempler på nogle af de mål, deltagerkommunerne har haft eller har på området:

Tabel 2.2 Eksempler på målsætninger

Mål for...	
det administrative	Sagsantal pr. rådgiver sættes ned til ca. 20 sager (Hvidovre) I 75 % af alle sager, hvor der sker nyanbringelse, er der afholdt familierådslagning (Kolding)
tidlig indsats	At 65 % af familierne i DUÅ (De Utrolige År) ikke modtager støtte efter Lov om social service efterfølgende (Mariagerfjord) Tilgangen til tidlig indsats efter SEL § 11 vil inden udgangen af 2016 svare til minimum 20 % af de samlede forebyggende indsatser på familieområdet (Syddjurs).
anbringelser	75 % af alle anbringelser sker i plejefamilier (Horsens) 80 % af alle institutionsanbragte børn og unge er inden for otte mdr. i et mindre indgribende tilbud (Hvidovre) Antal sammenbrud mindskes i anbringelser hos unge mellem 12-18 år (Kolding). Procenten af anbragte børn, der har gennemført afgangsprøve, øges med 5 % årligt (Mariagerfjord)

Ifølge deltagerkommunerne er der både fordele og ulemper ved at sætte måltal på praksisændringer. Fordelen er, at det er en enkelt måde at angive et tydeligt pejlemærke for den retning, som praksis på området skal udvikle sig henimod, som alle niveauer i organisationen kan forholde sig til og følge op på, og det er en måde at 'komme ud over stepperne på'. Omvendt gives der også udtryk for, at det ikke må blive tallet frem for processen og fagligheden, som er styrende for praksisændringen, da det i så fald kan virke demotiverende for de faglige medarbejdere, der skal skabe praksisændringen.

Udvikling af procedurebeskrivelser, skabeloner og medarbejderkompetencer

Det er kendetegnende for deltagerkommunerne, at målsætningerne i udviklingsplanerne i mange tilfælde omsættes til praksisændringer ved at udarbejde *faste procedurer og skabeloner* for sagsbehandling og praksis på området. Det kan fx være guidelines til fagprofessionelle i dagtilbud og skoler, der vejleder i, hvornår der skal indkaldes til tværfaglige møder og/eller sendes en underretning (se bl.a. boks 2.8 i forrige afsnit for eksempel herpå i Mariagerfjord). I Hvidovre Kommune har de til rådgiverne udarbejdet en håndbog for sagsbehandling, som samler alle trin-for-trin procedurer for henholdsvis underretning, børnefaglig undersøgelse, iværksættelse af foranstaltninger, opstartsmøder og opfølgingsmøder for henholdsvis forebyggende foranstaltninger og anbringelser, for iværksættelse af efterværn og behandling af ansøgninger om tabt arbejdsfortjeneste og merudgifter. I Kolding Kommune er strategien udmøntet i deres procedure og skabelon for udarbejdelse af handleplaner: "How-to-handleplan" ved, at indsatsstrappen skal indgå i en handleplanen.

I forbindelse med såvel udviklingen af tilbud og udviklingen af nye procedurer – fx systematisk kortlægning og inddragelse af netværket – indebærer udviklingsplanerne således ofte kompetenceudvikling af medarbejderne.

Tæt faglig ledelsessparring om sagerne

Alle deltagerkommunerne betoner, hvor vigtigt det er, at alle medarbejdere har det rigtige 'mindset', for at strategien bliver omsat til praksis i det daglige arbejde, og at strategien derfor skal implementeres ved kontinuerligt at være en del af den daglige sparring og afgørelser i sager.

I Syddjurs Kommune har det været en bevidst strategi at indføre et ekstra ledelseslag i forhold til at sikre strategiens indvirkning på praksis – en tættere ledelse har således været en del af den økonomiske strategi, fordi der skal være ledere til at holde fokus på strategien, og som kan blive ved med at stille de fagligt relevante spørgsmål i forhold til den tænkning, som strategien er bygget op omkring.

Deltagerkommunerne fremhæver blandt andet *visitationen* af sager, som central i forhold til at få formidlet den faglige tænkning i strategien til rådgiverne, fordi visitationen ikke alene tager stilling til bevilling af indsatser, men samtidig giver de faglige begrundelser for afgørelserne og stiller de faglige relevante spørgsmål til mål og handleplaner mv. ud fra strategiens faglige tænkning. På samme måde er også *teammøder* og andre fora for sagssparring og refleksion af stor betydning.

Derudover er *faste sagsgennemgange* med de faglige ledere centrale i udmøntningen af strategiens 'mindset' til praksis. I Mariagerfjord Kommune gennemgår lederen alle sager på forebyggelsesområdet med den enkelte rådgiver hver anden måned for at sikre løbende og tæt faglig sparring. Selvom det er ressourcekrævende vurderes det af myndighedschefen at være godt givet ud.

I Kolding Kommune gives der ligeledes udtryk for, at faglig ledelse og regelmæssig sagsgennemgang er afgørende for styringen på området. Som en afdelingsleder udtrykker det: "*Fagligheden skal stå højest. Og fagligheden har stor betydning. Det er det, der har gjort det nemt at styre økonomien.*" I Kolding er der ledelsestilsyn på et fast antal udvalgte sager om måneden foruden halvårligt ledelsesgennemgang af alle sager. Derudover skal alle handleplaner sendes til afsnitschef til kvalitets sikring og alle foranstaltningsplaner til faglig koordinator. Alle de øvrige deltagerkommuner har ligeledes en grundig sagsgennemgang med de faglige ledere af alle eller udvalgte sager minimum halvårligt.

2.3.2 Vurdering

Det anbefales naturligvis, at strategien forankres på alle niveauer i organisationen, således at der er kendskab og ejerskab til strategien i såvel den politiske ledelse, i den administrative ledelse, myndighed og udfører og hos sagsbehandlerne. Som det fremgår af kortlægningen, så er det kendetegnende for alle deltagerkommunerne, at deres strategier og indholdet af dem er velkendte på alle niveauer. Der er lidt variation i forhold til ejerskabet til strategierne på rådgiverniveau, men samlet set er der generelt opbakning til strategiernes 'mindset', som i nogle tilfælde er blevet internaliseret som en del af den faglige kultur.

Godt halvdelen af deltagerkommunerne har politisk godkendte serviceniveauer på forskellige ydelser til familier med børn med handicap, typisk tabt arbejdsfortjeneste og merudgiftsydelser, mens ingen af kommunerne har politisk godkendte serviceniveauer for socialt udsatte familier. Baseret på deltagerkommunernes udsagn, vurderes der at være både fordele og ulemper ved politisk vedtagne serviceniveauer. Det fremhæves som en fordel i forhold til at sikre en ensartet sagsbehandling på tværs af rådgiverne, og ifølge en rådgiver i en af deltagerkommunerne er det også en fordel i forhold til dialogen med borgerne, at man kan henvise til hjemmesiden og det forhold, at serviceniveauet er politisk vedtaget. Rådgiveren fremhæver det også som en fordel i forhold til nye medarbejdere, som hurtigt kan sætte sig ind i kommunens standarder på området. Omvendt betoner en leder i en af deltagerkommunerne, at serviceniveaubeskrivelser kan blive meget rigtigt at arbejde med, fordi der kan være tilfælde, hvor det måske kan være relevant at tilbyde andre ydelser af mere udviklende end kompenserende karakter, hvilket bliver vanskeligt at gennemføre, hvis der er politisk vedtagne serviceniveauer. Uagtet at serviceniveaubeskrivelser skal udarbejdes på en måde, som sikrer muligheden for at foretage en konkret og individuel vurdering i de enkelte sager, kan borgernes fortolkning af serviceniveaubeskrivelserne således skabe forventninger om en indsats, der peger i en anden retning, end den indsats kommunen i den konkrete sag vurderer er den fagligt bedste indsats.

For at omsætte strategierne til praksis og forankre dem i organisationen vurderes det på baggrund af deltagerkommunernes praksis som en fordel, at strategierne udmøntes i udviklingsplaner med konkrete mål, aktiviteter og milepæle, som der følges op på med et fast interval, fx årligt, hvorefter de revideres, og nye mål, aktiviteter og milepæle opstilles. Aktiviteterne kan eksempelvis være udarbejdelse af procedurebeskrivelser, skabeloner og kompetenceudvikling, der understøtter målene. Det vurderes relevant at have tydelige mål i udviklingsplanerne, men at en retningsangivende målsætning (fx færre institutionsanbringelser) kan være lige så gavnlig som et decideret måltal. Endelig vurderes det at være afgørende for strategiens indflydelse på daglig praksis, at der udøves tæt faglig ledelse, hvor ledelsen løbende taler op imod strategien i såvel gennemgang af sager med enkelt-rådgivere, sparring på teammøder og visitationsafgørelser.

3 Organisering af sagsbehandlingen

Der kan være variationer i, hvordan kommunerne har valgt at organisere det specialiserede børn og unge-område, som kan have betydning for kommunernes faglige og økonomiske styring af området. I dette kapitel ser vi derfor for det første på organiseringen af det specialiserede børn og unge-område på forvaltningsniveau, og om der er forskel på, hvordan området for socialt udsatte børn og unge organisatorisk er placeret i forhold til andre fagområder i kommunerne.

For det andet ser vi på organiseringen på teamniveau, dvs. på forskelle i de organiseringsprincipper, som kommunerne har valgt at inddele myndighedssagsbehandlerne på området efter. Organiseringsprincipper som hver især har både fordele og ulemper.

For det tredje ser vi nærmere på en række retningslinjer og tiltag i deltagerkommunerne, som er med til at understøtte en effektiv sagsbehandling, inden vi til sidst ser på forskelle i, hvordan bevilningskompetencen for forskellige foranstaltninger er fordelt mellem rådgivere, ledere og visitationsudvalg i deltagerkommunerne.

3.1 Konklusioner

Analysens konklusioner fremgår af følgende boks 3.1.

Boks 3.1 Konklusioner – organisering af sagsbehandlingen

- **Stillingtagen til organiseringen af det specialiserede børneområde**

Analysen viser, at deltagerkommunerne har organiseret det specialiserede børn og unge-område forskelligt. Størstedelen af deltagerkommunerne har dog organiseret området for børn og unge med handicap under samme chef som området for socialt udsatte børn og unge. Denne organisering opleves bl.a. som en fordel i forhold til en smidigere håndtering af sager, som delvist kan høre under både handicapområdet og det sociale område. Fordelen ved at have børn og voksne med handicap i samme forvaltning kan være, at den faglige specialisering i forhold til handicapområdet styrkes. Alle deltagerkommunerne har organiseret sundhedsplejen under samme chef som det specialiserede børn og unge-område og fremhæver, at rådgiverne har stor gavn af et tæt samarbejde og sparring med sundhedsplejerskerne. VIVE kan ikke anbefale en bestemt organisering, da der kan være snitfladeproblemer i forhold til andre områder i kommunen, som ikke er belyst her, og da antallet af områder, der kan lægges under samme chef, også afhænger af kommunestørrelse.

- **Anvendelse af et modtagelsesteam**

Analysen peger på, at et modtagelsesteam kan understøtte styringen – herunder økonomistyringen – på det specialiserede børn og unge-område. Analysen peger på, at et modtagelsesteam understøtter en hurtig, ensartet og faglig sikker håndtering af underretninger. Modtagelsesteam bidrager desuden til en stærkere styring på området, fordi de understøtter en ensartet praksis for opstart af nye sager og derved er med til at fastlægge et ensartet serviceniveau på tværs af sagerne.

- **Understøttelse af effektiv sagsbehandling**

Analysen peger endvidere på, at styringen på det specialiserede børn og unge-område kan styrkes ved hjælp af forskellige retningslinjer, som understøtter et hurtigere og bedre flow i sagsbehandlingen, og en ledelse, der følger op på overholdelsen af disse. En effektiv arbejdstilrettelæggelse af sagsbehandlingen vil bl.a. understøtte en hurtig og rettidig indsats i sagerne samt reducere ressourceanvendelsen på administrativt arbejde. Som eksempler fra deltagerkommunerne kan blandt andet

Boks 3.1 Konklusioner – organisering af sagsbehandlingen

nævnes retningslinjer for udarbejdelse af handleplaner og guidelines til vurdering af, hvornår fagprofessionelle fra almenområdet skal lave underretninger, og hvad de skal indeholde.

- **Faglig prioritering af opfølgingsindsatsen**

Hyppig opfølgning i sagerne kan styrke mulighederne for at følge børnenes, de unges og familiernes progression og justere indsatsen på rette tidspunkt. Analysen viser, at rådgivernes muligheder for at foretage en hyppig opfølgning dels kan understøttes ved at sikre, at rådgiverne har et passende antal sager, og dels ved hjælp af tiltag, der skaber effektive sagsgange. Det er desuden vigtigt med en faglig prioritering af, hvilke sager der skal følges særligt tæt, idet hyppig opfølgning ikke nødvendigvis er meningsfuld i alle sager. I flere af deltagerkommunerne understøttes en sådan faglig prioritering ved, at der samtidig med beslutningen om iværksættelse af foranstaltninger også træffes beslutning om opfølgingsfrekvens, fx af visitationsudvalget.

- **Stillingtagen til bevillingskompetence**

Analysen viser, at der er forskelle i deltagerkommunernes fordeling af bevillingskompetencen på tværs af rådgivere, ledere og visitationsudvalg. Analysen viser, at beslutningen om bevillingskompetencen skal tilpasses de konkrete forhold i kommunen. Er der fx behov for en markant økonomisk opbremsning og en omfattende omlægning af den faglige strategi, kan det være relevant at placere en større del af bevillingskompetence i visitationsudvalget eller på ledelsesniveau. Et andet hensyn i forhold til fordelingen af bevillingskompetencen kan være, at rådgiveren ikke skal 'stå alene' med ansvaret for svære beslutninger. Er der imidlertid tale om en situation, hvor der er etableret en fælles forståelse af serviceniveauet kan det i højere grad være relevant at delegerer noget af bevillingskompetencen fra ledelsen til rådgiverne, da det vil bidrage til en mere effektiv sagsgang, hvor visitationsudvalget eller ledelsen ikke udgør en flaskehals. Delegering af bevillingskompetencen kan evt. gøres fleksibel, således at den inddrages midlertidigt, hvis brugen af en ydelse afviger fra ledelsens forventning.

3.2 Organisering på forvaltningsniveau

3.2.1 Kortlægning

Tabel 3.1 viser, hvordan deltagerkommunerne på forvaltningsniveau har valgt at organisere det specialiserede børn og unge-område. Specifikt viser tabellen, hvorvidt en række øvrige områder organisatorisk er placeret under samme chef eller direktør som området for socialt udsatte børn og unge i de seks deltagerkommuner.

Tabel 3.1 Deltagerkommunernes organisering af det specialiserede børn og unge-område på forvaltningsniveau

Socialt udsatte børn og unge organisatorisk sammen med	Hvidovre	Middelfart	Horsens	Kolding	Syddjurs	Mariagerfjord
Børn og unge med handicap	Samme chef	Samme chef	Samme chef	Samme direktør	Samme chef	Samme chef
Sundhedspleje	Samme chef	Samme chef	Samme chef	Samme chef	Samme chef	Samme chef
PPR	Samme direktør	Samme direktør	Nej	Nej	Samme chef	Samme chef
Dagtilbud	Samme chef	Samme direktør	Nej	Nej	Samme direktør	Samme direktør
Skole	Samme direktør	Samme direktør	Nej	Nej	Samme direktør	Samme direktør
Det specialiserede voksenområde	Samme direktør	Nej	Samme direktør	Samme chef (psykiatri og misbrug)	Samme direktør	Samme chef

Tabellen viser, at i fem af de i alt seks deltagerkommuner er området for børn og unge med handicap organisatorisk placeret under samme chef som området for socialt udsatte børn og unge. Kolding Kommune er den eneste af deltagerkommunerne, hvor de to områder ikke ligger under samme chef. I alle deltagerkommunerne er sundhedsplejen placeret under samme chef som området for socialt udsatte børn og unge.

Det specialiserede børn og unge-område har snitflader til en række øvrige områder. Det drejer sig især om PPR, dagtilbud, skole og det specialiserede voksenområde. Tabellen viser, at halvdelen af deltagerkommunerne er organiseret på en måde, så alle disse områder hører under samme direktør eller samme chef, mens det i de øvrige kommuner kun er nogle af områderne, der hører under samme direktør eller chef, som har ansvaret for det specialiserede børn og unge-område.

Der er endvidere kortlagt, hvordan deltagerkommunerne har organiseret økonomifunktionen. Horsens og Kolding Kommuner har en decentral økonomifunktion, hvor økonomikonsulenterne, der skal understøtte økonomistyringen på det specialiserede børn og unge-område, er organiseret i fagforvaltningen. De øvrige fire deltagerkommuner har en central økonomifunktion, hvor alle økonomikonsulenterne er samlet i en fælles funktion, som skal understøtte alle fagforvaltningerne. I alle fire kommuner er økonomikonsulenterne tilknyttet specifikke fagområder/fagforvaltninger, og i flere af kommunerne er økonomikonsulenterne fysisk tilstede i fagforvaltningerne flere gange om ugen. I en af deltagerkommunerne er udgangspunktet fx, at økonomikonsulenterne på det specialiserede børn og unge-område fire dage om ugen har arbejdsplads i fagforvaltningen, og en dag om ugen i den fælles økonomifunktion.

3.2.2 Vurdering

Deltagerkommunerne giver udtryk for, at der er klare fordele ved at organisere området for børn og unge med handicap under samme chef som området for socialt udsatte børn og unge. De fremhæver, at man herved kan undgå en skarp skillelinje mellem de to områder, hvilket gør det lettere at have en hensigtsmæssig håndtering af den del af målgruppen, som delvist hører under begge områder.

I den ene deltagerkommune (Kolding), hvor områderne for børn og unge med handicap og socialt udsatte børn og unge ligger under forskellige chefer, fremhæver nogle interviewpersoner på den ene side, at det ville være godt, hvis områderne organisatorisk lå under samme chef. På den anden side er der dog også interviewpersoner, som giver udtryk for, at en ulempe ved at organisere områderne for børn og unge med handicap og socialt udsatte børn og unge sammen kan være, at det bliver vanskeligere at opretholde den store specialviden, som handicapområdet kræver, end hvis området for børn og unge med handicap organisatorisk er placeret sammen med området for voksne med handicap.

Kortlægningen viser desuden, at sundhedsplejen i alle deltagerkommunerne er placeret under samme chef som området for socialt udsatte børn og unge. Deltagerkommunerne giver udtryk for, at rådgiverne på det specialiserede børneområde har stor gavn af et tæt samarbejde og sparring med sundhedsplejerskerne. Analysen peger på, at der kan være fordele at hente i forhold til at understøtte og smidiggøre dette samarbejde ved at placere de to områder under samme chef.

En tæt organisering mellem det specialiserede børn og unge-område og øvrige snitfladeområder som fx PPR, dagtilbud og skole vil alt andet lige være en fordel i forhold til at understøtte et tættere tværgående samarbejde, da der er færre ledelseslag, som skal finde en fælles linje for håndtering af snitfladeproblematikker mellem områderne. En ulempe kan til gengæld være, at der opstår snitfladeproblemer andre steder i kommunen, fx mellem sundheds- og socialområdet. En anden ulempe kan være, at forvaltningerne bliver meget store og en samling af mange områder under samme chef eller direktør vil derfor typisk være mere vanskelig i store kommuner. VIVE vurderer, at der på baggrund af denne analyse ikke kan gives nogen generel anbefaling til, hvordan det specialiserede børn og unge-område bedst organiseres i forhold til øvrige snitfladeområder.

Det er endvidere VIVEs vurdering, at der på baggrund af analysen ikke kan peges på, om det er mest hensigtsmæssigt, at økonomifunktionen organiseres som en central eller decentral økonomifunktion. Det skal dog bemærkes, at uanset organisering er det relevant, at økonomikonsulenterne har indsigt i fagligheden på det specialiserede børn og unge-område, således de kan understøtte såvel udgiftsstyringen som den aktivitetsbaserede og resultatbaserede økonomistyring på området.

3.3 Organisering på teamniveau

3.3.1 Kortlægning

Deltagerkommunerne varierer også i forhold til deres organisering af myndighedssagsbehandlere i forskellige team. Variationerne fremgår af Tabel 3.2.

Table 3.2 Deltagerkommunernes organisering af det specialiserede børn og unge-område på teamniveau

Hvidovre*	Middelfart	Horsens	Kolding	Syddjurs*	Mariagerfjord
Modtagelse	Modtagelse	Modtagelse	Modtagelse	Modtagelse	Modtagelse
Distriktsopdelt – Børn	Børn	Børn	Børn	Distriktsopdelt - "Classic" (normalt sagstal)	Forebyggelse (som er distriktsopdelt)
Distriktsopdelt – Skole	Unge	Unge	Unge	Distriktsopdelt - "Styrket indsats" (nedsat sagstal)	Anbringelse
Distriktsopdelt – Unge					
Distriktsopdelt – Handicap	Handicap	Handicap	Børne-handicap sammen med voksen-handicap	Handicap	Handicap

Note: * I Hvidovre og Syddjurs Kommuner er rådgiverne primært organiseret efter geografiske distrikter, men er derudover specialiseret i sager med forskellige grupper af børn og unge.

Tabellen viser, at alle seks kommuner har et modtagelsesteam, som tager sig af underretninger, herunder vurderer, om kommunen skal iværksætte en børnefaglig undersøgelse i den konkrete sag.

I alle kommunerne er der et selvstændigt team, som har ansvar for handicapområdet. Inden for handicapteamet er der i flere af deltagerkommunerne en specialisering, så enkelte rådgivere har særlig indsigt i forskellige områder.

Derudover har de seks deltagerkommuner valgt at organisere deres team efter forskellige principper. Fire af kommunerne har opdelt rådgiverne i henholdsvis et børne- og ungeteam. Én kommune har en opdeling mellem et forebyggelses- og et anbringelsesteam, mens der er to kommuner, hvor rådgiverne primært er organiseret efter geografiske distrikter i kommunen. Endelig indgår rådgiverne i tre af kommunerne i en matrix-organisering, hvor de både er organiseret efter geografiske distrikter og en faglig specialisering, fx børn eller unge.

3.3.2 Vurdering

VIVE vurderer, at der er fordele ved at have et selvstændigt modtagelsesteam. Deltagerkommunerne påpeger, at modtagelsesteam for det første understøtter en hurtig sagsgang, da de kan hjælpe til at sikre en hurtig og fagligt sikker håndtering af de mange underretninger, som kommunerne hvert år modtager vedrørende deres børn og unge. Derudover bidrager modtagelsesteamene til en stærkere styring af området, fordi de understøtter en ensartet praksis for opstart af nye sager og dermed er med til at fastlægge et ensartet serviceniveau på tværs af sagerne. Når modtagelsesteamet håndterer sager fra både det sociale område og handicapområdet understøttes desuden en smidig og ensartet håndtering af sager, der delvist kan høre under begge områder. En ulempe ved modtagelsesteamene er til gengæld, at der sker et rådgiverskift, når sagen overgår fra modtagelse til de øvrige team i kommunen.

Deltagerkommunerne giver udtryk for, at en fordel ved en opdeling i henholdsvis et børne- og ungeteam er, at rådgiverne opnår en højere specialisering og fx har et bedre kendskab til de tilbud, som er tilgængelige for aldersgruppen, end hvis de skulle have overblik over alle tilbud på 0-22 års området. Derudover er det typisk forskellige samarbejdspartnere, som er relevante i henholdsvis børne- og ungesager. På børneområdet har rådgivere fx ofte en tæt kontakt med sundhedsplejen

og daginstitutioner, som er mindre relevante i ungesager. Når rådgiverne specialiserer sig på henholdsvis børne- eller ungeområdet, kan det hjælpe til at styrke samarbejdsrelationerne på tværs af faggrupper. En ulempe kan til gengæld være, at der er to forskellige rådgivere inde i sagen, hvis der er problemer i en familie, hvor der både bor børn og unge. Derudover indebærer denne organisering, at der sker et rådgiverskift, når sager overgår fra børne- til ungeområdet.

I Mariagerfjord Kommune, som har organiseret myndighedssagsbehandlerne i et forebyggelses- og et anbringelsesteam, er der bred enighed på tværs af kommunens interviewpersoner om, at denne organisering understøtter, at der vedvarende er fokus på både forebyggelsessager og anbringelsessager. Hvis rådgiverne både har anbringelses- og forebyggelsessager, er det kommunens opfattelse, at forebyggelsessagerne ofte ender med at blive lavt prioriteret, fordi problematikkerne i anbringelsessager i mange tilfælde vil fremstå større og mere akutte. Derudover opnår rådgiverne med denne organisering en højere specialisering i henholdsvis anbringelses- og forebyggelsessager. En ulempe ved denne team-opdeling er til gengæld, at der sker et rådgiverskift, når sager går fra forebyggelses- til anbringelsesområdet.

I Hvidovre og Syddjurs Kommuner er rådgiverne organiseret efter en distriktsopdeling. Disse kommuner fremhæver, at en fordel ved denne organisering er, at den understøtter et stærkt lokalt samarbejde mellem forskellige aktører i børnenes og de unges nærmiljø. Derudover er det en fordel, at udsatte familier, som ofte også er i kontakt med rådgivere fra andre kommunale forvaltninger, kun har én rådgiver fra børn og unge-området. En ulempe er til gengæld, at rådgiverne ikke opnår samme grad af specialisering, hvis de skal dække hele området. Derfor er distriktsopdelingen i deltagerkommunerne i praksis kombineret med en faglig specialisering blandt rådgiverne, således at der er rådgivere i hvert distrikt, som primært arbejder med henholdsvis børne- og ungesager og hvor disse rådgivergrupper har et tæt samarbejde på tværs af distrikterne. Ligeledes arbejder rådgiverne i forebyggelsesteamet i Mariagerfjord Kommune distriktsopdelt.

Som det fremgår af ovenstående, er der både fordele og ulemper ved de forskellige organiseringsprincipper, og det er VIVEs vurdering, at det ikke muligt at give en generel anbefaling hertil, ud over anvendelsen af et modtagelsesteam.

3.4 Understøttelse af effektiv sagsbehandling

3.4.1 Kortlægning

Flere af deltagerkommunerne har stort fokus på tiltag og retningslinjer, som kan understøtte et bedre og hurtigere sagsflow i sagsbehandlingen på det specialiserede børn og unge-område. Samtidig bidrager flere af kommunernes retningslinjer til at sikre overholdelse af de forvaltningsretlige regler og proceskrav på området.

Tabel 3.3 viser en række eksempler på tiltag og retningslinjer, som ifølge deltagerkommunerne understøtter et hurtigere og bedre sagsflow.

Tabel 3.3 Eksempler på tiltag og retningslinjer der understøtter flow i sagsbehandlingen

Tema	
Bedre og mere kvalificerede underretninger	Middelfart, Mariagerfjord og Horsens Kommuner: Guidelines, der hjælper fagprofessionelle i dagtilbud og skoler med at vurdere, hvornår det er relevant at lave underretninger. Kolding, Hvidovre, Horsens, Middelfart, Mariagerfjord og Syddjurs Kommuner: Socialfaglige rådgivere på skoler og i dagtilbud, som hjælper med at kvalificere underretninger. Syddjurs Kommune: "Tidlig opsporingskonsulent", som understøtter dagtilbud i implementering af redskabet TOPI – Tidlig Opsporing og Indsats.
Guidelines til sagsbehandlingsarbejdet	Hvidovre Kommune: Principper for børnefaglig undersøgelse – standardiseret orienteringsbrev til forældre vedrørende børnefaglig undersøgelse samt tidsfrist på to måneder for gennemførelse heraf. Kolding Kommune: "How to: Handleplan" – et dokument, som giver en detaljeret gennemgang af, hvad rådgiveren skal gøre og hvornår ved udarbejdelse og revision af handleplaner. Mariagerfjord Kommune: Guidelines, der beskriver arbejdsgange for en række sagsbehandlingstrin. Hvidovre Kommune: "Håndbog for sagsbehandling" Guide til rådgiver om, hvilke aktiviteter der skal gennemføres hvornår – herunder sagskridt i DUBU.
Principper for møder og opfølgning	Kolding og Mariagerfjord Kommuner: Princip om, at rådgivere ikke må aflyse møder. Syddjurs, Horsens, Hvidovre og Mariagerfjord Kommuner: Retningslinjer for hyppig opfølgning i visse sager.

De eksempler på tiltag, som primært vedrører underretningsfasen, omhandler forskellige former for støtte til medarbejdere fra almenområdet, så disse medarbejdere bliver bedre til at opspore socialt udsatte børn og unge, samt vurdere, hvornår det er relevant at lave en underretning angående barnet eller den unge. Det drejer sig dels om skriftlige guidelines til fagprofessionelle i skoler og dagtilbud, og dels om socialrådgivere, der vejleder skoler og dagtilbud om blandt andet underretninger.

Flere af kommunerne har forskellige dokumenter med guidelines til sagsbehandlingsarbejdet, som har til hensigt at gøre det lettere for rådgiverne at foretage en hurtig og effektiv sagsbehandling, hvor det samtidig sikres, at alle krav til sagsbehandlingen bliver husket og overholdt. For eksempel giver Kolding Kommunes "How to: Handleplan" anvisninger til rådgiveren i forhold til præcis, hvilke forhold der skal beskrives under forskellige punkter i handleplanen. Dokumentet understøtter en hurtig, sikker og ensartet sagsbehandlingsproces.

Andre eksempler på tiltag, der understøtter flow i sagsbehandlingen, er forskellige principper for afholdelse af møder og opfølgninger. Kolding Kommune har indført et princip om, at rådgivere på det specialiserede børn og unge-område ikke aflyser møder. Årsagen er, at en aflysning ofte vil medføre, at sagsbehandlingsprocesser trækker ud, fordi det typisk vil være vanskeligt hurtigt at finde et nyt møde-tidspunkt, som kan passe for alle involverede. Hvis rådgiveren bliver forhindret, fx på grund af sygdom, er der derfor en kollega, som tager mødet i stedet for at sikre fremdrift i sagen. Kommunen gør dog opmærksom på, at denne retningslinje også har en ulempe, da overholdelse heraf betyder, at der er en ekstra rådgiver, som skal ind over den konkrete sag, typisk for en ganske kort periode. Fordelene ved at sikre fremdrift i sagen vurderes dog at overstige denne ulempe.

I flere af deltagerkommunerne har man målsætninger for en hyppigere opfølgning i sagerne, end hvad der følger af lovgivningens minimumskrav. Den grundlæggende idé bag disse målsætninger er, at en rådgiver, der følger hyppigt op i sine sager, har bedre kendskab til sagerne og derfor hurtigere kan foretage nødvendige justeringer af indsatsen i forhold til, om den har den ønskede effekt. Tabel 3.4 viser deltagerkommunernes opfølgingsmålsætninger.

Tabel 3.4 Deltagerkommunernes målsætninger for, hvor hyppigt der følges op i henholdsvis fo-
rebyggelses- og anbringelsessager

	Forebyggende foranstaltninger	Anbringelser
Hvidovre	Alle sager: efter 6 uger og derefter hver 6. uge/3. måned	Alle sager: efter 6 uger og derefter hver 6. uge/3. måned
Middelfart	Alle sager: lovmæssige frister (men rådgiver kan beslutte at følge tættere op i specifikke sager)	Alle sager: lovmæssige frister (men rådgiver kan beslutte at følge tættere op i specifikke sager)
Horsens	Børn: lovmæssige frister Unge: lovmæssige frister	Børn: hver 3. måned Unge: lovmæssige frister
Kolding	Alle sager: lovmæssige frister eller efter behov	Alle sager: lovmæssige frister eller efter behov
Syddjurs	Styrket indsats: efter 6 uger og derefter hver 3. måned Classic: lovmæssige frister	Styrket indsats: efter 3 uger og derefter hver 6. uge/3. måned (efter 1 år) Classic: lovmæssige frister
Mariagerfjord	IKA-team: månedlige opfølgingsmøder Øvrige: lovmæssige frister	Alle sager: hver 3. måned

Tabellen viser, at der er forskelle mellem deltagerkommunerne med hensyn til, hvor hyppig opfølgning man har som mål. For anbringelsessager er målsætningen for Team styrket indsats i Syddjurs Kommune fx, at første opfølgning sker efter tre uger og derefter hver sjette uge det første år. I andre kommuner sker opfølgningen som udgangspunkt efter de lovmæssige frister, dvs. første opfølgning efter tre måneder og derefter hver sjette måned.

I flere af kommunerne giver rådgiverne udtryk for, at det nogle gange er en udfordring at overholde tidsfrister for alle dele af sagsbehandlingen, fordi der opstår perioder med megen travlhed, hvor rådgiverne simpelthen ikke kan nå at følge med. En rådgiver udtaler: *"Som udgangspunkt holder det [tidsfristerne, red.], men somme tider har man ikke tid, fordi man er ved at drukne i arbejde"*. Det fremgår endvidere af interviewene, at rådgiverne i nogle kommuner ser visse tidsfrister som ambitiøse mål mere end som realistiske tidsfrister, hvilket følgende citat illustrerer: *"De (ledelsen, red.) siger jo, at sager kun må ligge i modtagelsen i to måneder, og det overholder vi overhovedet ikke"*.

I bl.a. Kolding Kommune har man derimod ledelsesmæssigt lagt en langt større vægt på, at tidsfrister overholdes. Man har fx indført et måleskema, hvor der følges op på, om forskellige proceskrav overholdes i den enkelte sag, og man har indført en "nultolerance" i forhold til overskridelse af tidsfristen for gennemførelse af børnefaglige undersøgelser. Måleskemaet er med til at sikre fokus på overholdelse af kommunens retningslinjer og er desuden en hjælp for rådgiverne til at holde overblik i sagerne.

Boks 3.2 Måleskema – Kolding Kommune

Kolding Kommune har udviklet et måleskema, som anvendes i kommunens interne sagsopfølgning. Med måleskemaet følges der blandt andet op på:

- Om fire måneders fristen for børnefaglig undersøgelse er overholdt
- Om der er udarbejdet en handleplan, inden der blev truffet afgørelse om foranstaltning
- Om der er gennemført børnesamtale, inden der blev truffet afgørelse
- Om der er afholdt familierådslagning (kommunen har egen målsætning på dette område).

Rådgivernes muligheder for at foretage en hyppig opfølgning hænger i en hvis grad sammen med deres sagstal. Typisk er det gennemsnitlige sagstal pr. rådgiver ca. 30-35 sager, mens det for rådgivere i de af deltagerkommunernes team, hvor der arbejdes med hyppigere opfølgning, kan være nedsat til 15-25 sager. Det skal bemærkes, at sagstallene på tværs af kommunerne ikke nødvendigvis er helt sammenlignelige, da der ikke er skelet til sagstyngde og eventuel forskellig måde at opgøre sagstallet på.

3.4.2 Vurdering

Rådgiverne i deltagerkommunerne ser i vid udstrækning de forskellige tiltag og retningslinjer, der er nævnt i foregående afsnit, som en hjælp til både at opnå et hurtigere flow i sagsbehandlingen og sikre en høj grad af lovmedholdighed i sagsbehandlingsarbejdet. I forhold til de forskellige skriftlige retningslinjer, er det en væsentlig pointe, at de udover at støtte rådgiverne i det daglige arbejde, i særlig grad kan være en hjælp for nye rådgivere i kommunen, som ikke på forhånd kender procedurerne i den enkelte kommune.

Det skal dog samtidig bemærkes, at selvom de fleste af deltagerkommunerne har nedskrevne retningslinjer for forskellige dele af sagsbehandlingsprocessen, så er der forskel på, i hvor høj grad der er en kultur for, at retningslinjerne bliver fulgt, og i hvor høj grad ledelsen lægger vægt på overholdelse heraf. Flere af kommunerne har fx nedskrevne tidsfrister for forskellige dele af sagsbehandlingen, men det er forskelligt, i hvilket omfang de efterleves i praksis. Hvis retningslinjerne skal få reel betydning for sagsbehandlingen, er det afgørende, at ledelsen følger overholdelsen af besluttede retningslinjer tæt og løbende sikrer, at rammerne for rådgivernes overholdelse af fx tidsfrister er til stede.

Hvad angår målsætninger for hyppig sagsopfølgning, er der som nævnt flere af deltagerkommunerne, der har nedsat sagstallet for de rådgivere, der arbejder med en hyppigere opfølgningsindsats. Deltagerkommunerne fremhæver imidlertid dels, at de endnu ikke ved, om de har fundet det rigtige leje for antallet af sager pr. rådgiver, og dels at der også er andre forhold, som har betydning for, i hvilket omfang kommunerne kan frigøre rådgiverressourcer til øget opfølgning.

For det første er en vigtig pointe, at det ifølge deltagerkommunerne rent fagligt ikke giver mening at lave en opfølgningsindsats, som er hyppigere end foreskrevet i serviceloven i alle typer af sager. Det gælder fx i sager med børn, som har været i pleje siden fødslen og børn med svære handicaps. I disse sager er det sjældent formålstjenligt eller muligt at lave hurtige ændringer i indsatsen, og kommunerne vurderer derfor, at den lovmæssige opfølgningsfrekvens er tilstrækkelig. Jo mere opfølgningsindsatsen kan målrettes mod de sager, hvor den rent fagligt gør mest gavn, des færre sagsbehandlingsressourcer skal der afsættes hertil. Analysen peger således på, at det er vigtigt, at der sker en faglig prioritering af, i hvilke sager der lægges en særlig opfølgningsindsats. I flere af deltagerkommunerne understøttes en sådan faglig prioritering ved, at der samtidig med beslutningen om foranstaltninger, fx i et visitationsudvalg, træffes beslutning om opfølgningsfrekvens i den konkrete sag.

For det andet skal det fremhæves, at jo bedre kommunerne er til at understøtte rådgiverne i at foretage en hurtig og korrekt sagsbehandling, jo mere tid kan der frigøres til andre opgaver som fx øget opfølgning. En række eksempler på tiltag, som ifølge deltagerkommunerne bidrager til denne understøttelse, er gennemgået tidligere i dette kapitel. Det drejer sig fx om modtagelsesteam, som bidrager til en effektiv håndtering af underretninger, og deltagerkommunernes forskellige guidelines, som hjælper rådgiverne til en effektiv og korrekt sagsbehandling.

3.5 Bevillingskompetence

Helt centralt for såvel den faglige som økonomiske styring af det specialiserede børn og unge-område er, hvilke konkrete foranstaltninger og indsatser kommunerne iværksætter for at støtte børnene, de unge og deres familier. I dette afsnit ser vi på, hvilke personer i deltagerkommunerne der har kompetencen til at træffe beslutning om iværksættelse af forskellige foranstaltninger.

3.5.1 Kortlægning

Tabel 3.5 viser, hvem der har kompetencen til at bevilge tre forskellige indsatser i hver af de seks deltagerkommuner.

Tabel 3.5 Oversigt over, hvem der har bevillingskompetencen for forskellige indsatser i deltagerkommunerne

	Familiebehandling (SEL § 52.3.3)	Aflastning (SEL § 52.3.5)	Anbringelse (SEL § 52.3.7)
Hvidovre	Rådgiver (hvis intern leverandør) Visitationsudvalg (hvis ekstern leverandør)	Socialfaglig leder	Visitationsudvalg (eget værelse: socialfaglig leder)
Middelfart	Teamledere for henholdsvis rådgivere og familiebehandling	Rådgiver (op til ti døgn)	Visitationsudvalg (torsdagssparinger)
Horsens	Rådgiver	Gruppe	Visitationsudvalg
Kolding	Rådgiver (op til fire timer pr. måned og intern leverandør) Faglig koordinator (over fire timer pr. måned eller hvis ekstern leverandør)	Rådgiver (op til 3 x vederlag) Faglig koordinator (over 3 x vederlag)	Afdelingsleder
Syddjurs	Visitationsudvalg	Visitationsudvalg	Visitationsudvalg
Mariagerfjord	Nærmeste leder eller behandlermøde	<6 mdr.: nærmeste leder >6 mdr.: visitationsudvalg	Visitationsudvalg

Hvad angår de forebyggende foranstaltninger, dvs. familiebehandling og aflastning, viser tabellen, at der er forskel på tværs af deltagerkommunerne med hensyn til, hvem der har kompetence til at bevilge indsatserne. I Syddjurs Kommune skal alle foranstaltninger besluttes på et visitationsudvalg, mens familiebehandling i fx Horsens og Hvidovre Kommuner i vid udstrækning kan besluttes af den enkelte rådgiver. I Hvidovre og Kolding Kommuner er rådgivernes bevillingskompetence større, hvis der anvendes en intern leverandør, end hvis der anvendes ekstern leverandør.

Det skal bemærkes, at fordelingen af bevillingskompetence ikke nødvendigvis er statisk. I Horsens Kommune er der således en række ydelser, hvor rådgiverne i udgangspunktet har bevillingskompetencen, men ledelsen følger løbende bevillingen af de forskellige ydelser tæt og om nødvendigt gøres brug af muligheden for (midlertidigt) at centralisere bevillingskompetencen for specifikke ydelser, hvis brugen heraf afviger fra ledelsens forventninger.

Hvad angår kompetencen til at iværksætte anbringelser, er deltagerkommunerne til gengæld meget ens. I fem ud af de seks deltagerkommuner bliver afgørelser om anbringelse således truffet af et visitationsudvalg. Visitationsudvalgenes sammensætning fremgår af Tabel 3.6.

Table 3.6 Deltagerkommunernes visitationsudvalg ved beslutninger om anbringelse

	Formand	Faste deltagere	Ad hoc deltagere (typiske eksempler)
Hvidovre	Chef for Center for Børn og Familier	Socialfaglig leder Anbringelseskonsulent Souschef i sundhedsplejen Leder af Ungecenteret Porten/Familieplejeteamet (udførere) Afdelingsleder i PPR Familierådgiver Administrativ medarbejder vedrørende anbringelsessager	Forstander fra Hvidborg (døgninstitution) (udfører) Psykolog eller lign. fagprofessionel med relevans for sagen
Middelfart		Teamleder socialrådgiver Teamleder Familiehus (udfører) Familie- og forebyggelseschef	Koordinatorer Leder af døgninstitution (udfører) Teamleder af Ungehus (udfører) Andre relevante parter, fx rådgiver
Horsens	Sektionsleder for myndighed	Familiechef Sektionsleder for interne leverandører Afdelingsledere myndighed Afdelingsledere interne leverandører	Familiebehandler Ungevejleder/(kontaktperson) Andre, som kunne bidrage med konkret indsigt i barnets forhold
Kolding	Afdelingsleder træffer beslutning om anbringelse		
Syddjurs	Familiechef	Afdelingsledere for: Myndighed Intern leverandør Sundhedspleje	Rådgiver PPR I kendte sager: Kontaktperson for unge Familiebehandler Andre leverandører
Mariagerfjord	Familiechef	Afdelingsledere for: Familierådgivningen, Anbringelsesrådgivningen Specialrådgivningen for børn og voksne Leder af Ressourcecenter (udfører) Sagsbehandler for det pågældende barn Konsulent fra dagtilbud (ved børn under skolealder)/konsulent fra skole (ved skolebørn), afdelingsleder fra arbejdsmarked (ved unge)	Leder af PPR

Tabellen viser, at visitationsudvalgene typisk udgøres af familiechefen, ledere fra myndighed og interne leverandører samt i nogle kommuner ledere fra sundhedspleje og PPR. Derudover deltager rådgivere og leverandører, som har indsigt i de konkrete sager, typisk på ad hoc basis.

I Kolding Kommune har man valgt at placere beslutningskompetencen for anbringelser ved afdelingslederne med den begrundelse, at afdelingslederen har bedre kendskab til de konkrete sager, end det er muligt for et visitationsudvalg at opnå.

3.5.2 Vurdering

Der er en række forhold, som kan være med til at forklare forskellene i deltagerkommunernes fordeling af bevillingskompetence. Blandt andet er deltagerkommunernes økonomiske situation forskellig. Nogle har gennem en længere periode haft en stabil økonomi på området, mens andre har haft behov for at lave markante opbremsninger for at nedbringe udgifterne. For sidstnævnte har placeringen af visitationskompetence på højere ledelsesniveauer været et redskab til at styre indsatser og udgifter og til at skabe et (nyt) fælles serviceniveau på tværs af sager.

Det er væsentligt at være opmærksom på, at kommunernes beslutninger om, hvor bevillingskompetencen for forskellige foranstaltninger placeres, ikke kun træffes ud fra et økonomisk perspektiv. Der er ligeledes et fagligt perspektiv, der handler om, at den enkelte rådgiver kan have brug for sparring angående valg af foranstaltning og en sikkerhed i ikke at skulle "stå alene" med ansvaret for beslutninger omkring foranstaltninger, der kan have store konsekvenser for de berørte borgere. Omvendt er der en fare for, at der opstår flaskehalsproblematikker, når beslutninger om iværksættelse af foranstaltninger skal omkring et visitationsudvalg.

Det er VIVEs vurdering, at der ikke kan gives en generel anbefaling til, hvordan bevillingskompetencen bedst fordeles på tværs af rådgivere, ledere og visitationsudvalg. Den beslutning må tilpasses de konkrete forhold og behov i den enkelte kommune, ligesom visitationskompetence må afstemmes i forhold til evnen og viljen til økonomisk styring i organisationens forskellige led. Hvis der er en fælles forståelse af serviceniveau i organisationen og rådgiverne fagligt set er tilstrækkeligt trygge ved det, vil det dog alt andet lige give en hurtigere og mere effektiv sagsgang, hvis rådgiverne eller de enkelte team har bevillingskompetence til i al fald mindre indgribende foranstaltninger. En mulig tilgang til at delegerede mere bevillingskompetence til rådgiverne uden at slippe den ledelsesmæssige styring kan være, at rådgiverne som udgangspunkt tildeles bevillingskompetencen, men at ledelsen løbende følger brugen af forskellige foranstaltninger tæt, og om nødvendigt gør brug af muligheden for (midlertidigt) at centralisere bevillingskompetencen for specifikke foranstaltninger, hvis brugen heraf afviger fra ledelsens forventninger. Denne tilgang har man gode erfaringer med i fx Horsens Kommune.

4 Principper for økonomistyringen

I det følgende kapitel præsenteres først analysens konklusioner vedrørende kommunernes økonomistyringsprincipper og økonomistyringsmodeller. Derefter præsenteres en mere detaljeret kortlægning af deltagerkommunernes økonomistyringsprincipper og praksis samt en kort vurdering heraf.

4.1 Konklusioner

Analysens konklusioner fremgår af den følgende boks 4.1:

Boks 4.1 Konklusioner – principper for økonomistyringen

- **Højt bevillingsniveau – brede budgetrammer**
Analysen peger på, at et højt bevillingsniveau på såvel det politiske som administrative niveau, er en væsentlig forudsætning for økonomistyringen på det specialiserede børn og unge-område. Et højt bevillingsniveau betyder, at den samlede økonomiske rammebevilling, der skal overholdes, dækker over flere områder, som der kan flyttes midler rundt imellem inden for rammen. Det høje bevillingsniveau giver således fagudvalgene og det administrative niveau det nødvendige handlerum til hurtigt at tilpasse styringen og budgettet til ændrede forudsætninger, fordi de har mulighed for at flytte penge rundt mellem områderne efter behov.
- **Håndfast rammestyring i praksis**
Analysen peger på, at der i deltagerkommunerne har været en meget håndfast rammestyring i praksis. Der bevilliges ikke kassefinansierede tillægsbevillinger til området. Eventuelle forventede merforbrug skal derfor finansieres med mindreforbrug på andre områder inden for rammen. Det vurderes at være en afgørende forudsætning for økonomistyringen på det specialiserede børn og unge-område. De ovenfor nævnte brede budgetrammer vurderes at være medvirkende til at rammen kan holdes.
- **Databaseret rammestyring af de kommunale udførerenheder (modificeret BUM-model)**
Det fremgår endvidere af analysen, at databaseret rammestyring af de kommunale udførerenheder kan være en hensigtsmæssig økonomistyringsmodel. I denne model får udførerfunktionen et rammebudget. Budgettet kan eventuelt efterreguleres i løbet af året, og det vil i så fald ske i en dialog mellem myndighed og udfører, som er baseret på økonomi- og aktivitetsdata, idet antal bestilte ydelser og deres pris registreres. Der er endvidere en tæt dialog mellem myndighedsfunktionen og den kommunale udførerfunktion omkring den konkrete visitering af ydelser, hvor de i samspil finder ud af, hvordan opgaverne mest hensigtsmæssigt kan løses inden for rammen. I en ren BUM-model vil en reduceret indsats reelt medføre et mindre budget til udførerfunktionen, hvilket kan hæmme udførers incitament til løbende at tilpasse og reducere indsatsen. I den databaserede rammestyring understøttes det i stedet, at myndighed og udfører samarbejder om progression for det enkelte barn, fordi udfører i udgangspunktet ikke får ekstra ressourcer, hvis der visiteres flere ydelser, og der er derfor et økonomisk incitament til at sikre progression hos barnet eller familier, så der også kan afsluttes sager. Dataunderstøttelsen af dialogen mellem myndighed og udfører sikrer imidlertid en gennemsigtighed omkring omfanget af og prisen på opgaver, hvorfor en eventuel beslutning om tilpasning af ressourcer sker på et oplyst grundlag. Samtidig understøtter modellen den overordnede rammestyring af området som helhed, da udgangspunktet for udføreren er et rammebudget, som kun reguleres ved væsentlige udsving i de af myndigheden bestilte ydelser.

4.2 Bevillingsniveau

Kommunalbestyrelsen tager med årsbudgettet bevillingsmæssig stilling til fordelingen af de økonomiske ressourcer mellem de forskellige kommunale opgaveområder og politiske fagudvalg. Bevillingsstrukturen hænger tæt sammen med kommunens øvrige økonomistyringsprincipper. I det følgende kortlægges deltagerkommunernes bevillingsstruktur og de tilknyttede økonomistyringsprincipper.

4.2.1 Kortlægning af praksis

Alle deltagerkommunerne har et højt bevillingsniveau. De har således alle relativt store rammebevillinger, der dækker over flere områder.

I fem af deltagerkommunerne er bevillingsniveauet på politikområdeniveau, og fagudvalgene kan således omplacere og flytte rundet på budgettet inden for hvert politikområde, fx inden for "familieområdet". Ønsker fagudvalget derimod at flytte rundt på budgettet mellem fx "familieområdet" og "skoleområdet" skal dette godkendes af økonomiudvalget eller kommunalbestyrelsen. I Mariagerfjord Kommune er bevillingsniveauet derimod på udvalgsniveau, og fagudvalget har derfor også bemyndigelse til at flytte mellem politikområder, dvs. mellem fx "skole" og "familie".

Der er forskel på, hvilke politikområder der indgår i fagudvalgets samlede ramme. Fagudvalget, som har ansvaret for det specialiserede børn og unge-område, har i tre af deltagerkommunerne også ansvaret for skole, dagtilbud og sundhedsplejen. I de tre andre deltagerkommuner er fagudvalgets ramme sammensat på anden vis. Det fremgår af Tabel 4.1, hvilke deltagerkommuner der anvender hvilken model.

Tabel 4.1 Politikområder på fagudvalgets område

Politikområder	Deltagerkommunerne
Model 1: Skole, Dagtilbud, Sundhedsplejen, Familie ¹⁾	Hvidovre, Syddjurs, Mariagerfjord
Model 2: Ældre, Handicap ²⁾ , Sundhedsplejen, Familie ³⁾	Horsens
Model 3: Handicap ²⁾ , Sundhedsplejen, Familie	Kolding
Model 4: Sundhedspleje, Dagtilbud, Familie ¹⁾	Middelfart

Note: 1) Familie omfatter både socialt udsatte børn og unge samt børn og unge med handicap
2) Handicap omfatter både børn, unge og voksne
3) Familie omfatter socialt udsatte børn og unge

For at illustrere bevillingsniveauet, kan det nævnes, at politikområdet "familieområdet", som i Syddjurs Kommunes budget for 2017 er ét af 18 politikområder inden for servicerammen, har en nettobevilling på 119 mio. kr., hvilket svarer til 6,9 % af de samlede serviceudgifter⁷.

I alle seks deltagerkommuner er budgetansvaret for familieområdet på det administrative niveau delegeret til familiechefen. Familiechefen har således budgetansvaret for den samlede ramme på familieområdet. I Mariagerfjord Kommune har den administrative fagchef formel bemyndigelse til at omplacere/omprioritere inden for ét politikområde. Familiechefen kan således uden at spørge fagudvalget flytte mellem budgetområder inden for politikområdet "familie", fx mellem anbringelsesområdet og området for forebyggende foranstaltninger. I praksis kan familiecheferne i de andre fem

⁷ Budgetandelen er opgjort ud fra oplysninger i bevillingsoversigten for Syddjurs Kommunes budget 2017. De samlede serviceudgifter er fratrukket budgettet for den centrale refusionsordning. Antallet af politikområder, der efter VIVEs skøn henhører under servicerammen er optalt til 18.

deltagerkommuner også omplacere/omprioritere mellem budgetområder inden for politikområdet familie. Der er praksis for, at budgetomplaceringer forelægges for fagudvalget. I praksis er det en relativt lille del af budgettet på hele familieområdet, som omplaceres i løbet af budgetåret.

4.2.2 Vurdering af praksis

Der anvendes i alle deltagerkommunerne relativt brede rammebevillinger på såvel det politiske som administrative niveau. Det vurderes, at det har været en væsentligt forudsætning for deltagerkommunernes styring på området. De påpeger, at det giver den nødvendige fleksibilitet og rum for styring, da det giver mulighed for hurtigt at reagere og tilrette budgettet, såfremt forudsætningerne for årets budget ændres. Det giver dem muligheden for at justere og tilpasse, således at den samlede ramme kan overholdes. Uanset at det i praksis er en relativ lille del af budgettet på hele familieområdet, som reelt omplaceres i løbet af budgetåret, er det derfor VIVEs vurdering, at dette handlerum har haft stor betydning for deltagerkommunernes overholdelse af budgetrammen.

Det fremgår endvidere af kortlægningen, at der er forskel på sammensætningen af politikområder inden for fagudvalgets samlede ramme. En samlet ramme, som omfatter skole, dagtilbud, sundhedsplejen og familie, kan alt andet lige i højere grad understøtte en tidlig og helhedsorienteret indsats på disse sektorområder. En samlet ramme, som omfatter familie (det specialiserede børn og unge-område) og det specialiserede voksenområde, kan alt andet lige i højere grad understøtte en hensigtsmæssig overgang fra ung til voksen og dermed en sammenhængende indsats på det specialiserede socialområde. Det kan på baggrund af analysen ikke vurderes, om det er mest hensigtsmæssigt, at kommunerne vælger den ene eller den anden model. Kommunerne bør dog være opmærksomme på, hvilke fordele og ulemper der er ved de forskellige valg.

4.3 Rammestyring i praksis

Kommunalbestyrelsen kan bevillige kassefinansierede tillægsbevillinger til et område i løbet af budgetåret. Kommunalbestyrelsen har således mulighed for at finansiere et forventet merforbrug på et området med en tillægsbevilling, dvs. tilføre området ekstra midler. Alternativt kan kommunalbestyrelsen stille krav om, at et forventet merforbrug inden for et område skal finansieres med mindreforbrug på et andet område. Kommunalbestyrelsen kan endvidere beslutte, om et eventuelt merforbrug inden for et område skal overføres til næste års budget, således at merforbruget "betales af" i det efterfølgende budgetår. I det følgende kortlægges deltagerkommunernes principper og praksis vedrørende kassefinansierede tillægsbevillinger og deres principper og praksis for overførsel af over- og underskud til næste budgetår.

4.3.1 Kortlægning af praksis

Det er et vedtaget princip i alle deltagerkommunerne, at der som udgangspunkt *ikke* gives kassefinansierede tillægsbevillinger. Eventuelle forventede merforbrug skal således finansieres inden for rammen. Det går igen i interviewene på alle organisatoriske niveauer, at det også er et princip, som efterleves i praksis. Der gives på tværs af deltagerkommuner og organisatoriske niveauer udtryk for, at det ligger år tilbage, at man kunne få en kassefinansieret tillægsbevilling. Budgetrammerne skal holdes.

Kommunerne kan afsætte en generel budgetreserve i budgettet. Ansøgning om en tillægsbevilling fra den generelle budgetreserve til et politikområde er således ikke en kassefinansieret tillægsbevilling. Der er fx i Mariagerfjord Kommune afsat en generelt budgetreserve, som byrådet kan bruge på

alle områder, herunder fx finansiering af merforbrug på det specialiserede område. Det kan potentielt give en lettere adgang til tillægsbevillinger og dermed en mindre stram rammestyring, idet pengene allerede er budgetteret i en pulje. Det er imidlertid ikke indtrykket fra interviewene, at det er tilfældet. Der gives klart udtryk for, at det først er, når alt andet er forsøgt, at der kan søges om tillægsbevilling fra puljen. Men det generelle princip og praksis er, at rammen skal holdes.

Det varierer mellem deltagerkommunerne, om et eventuelt mer- eller mindreforbrug på familieområdet automatisk bliver overført til næste års budget. I tre af kommunerne (Middelfart, Kolding og Syddjurs) overføres mer- eller mindreforbrug på familieområdet *ikke* til næste års budget på området. I Horsens og Mariagerfjord Kommuner overføres mer- eller mindreforbrug på familieområdet derimod til næste års budget på Familieområdet. I Hvidovre Kommune overføres et merforbrug fuldt ud, hvorimod det gælder for mindreforbrug, at mindreforbrug under 5 % overføres til institutionen, hvorimod mindreforbrug mellem 5 og 15 % tilfalder forvaltningen til dækning af merudgifter på områderne og eventuelle engangsudgifter. I Middelfart og Kolding Kommuner har der de senere år været et mindreforbrug på familieområdet, der er anvendt til at finansiere et merforbrug på andre områder inden for fagudvalgets ramme.

4.3.2 Vurdering af praksis

Det fremgår af kortlægningen, at der både formelt og reelt anvendes en stram økonomisk rammestyring i deltagerkommunerne. Der gives stort set ikke tillægsbevillinger, og ingen agerer ud fra, at der kan bevilliges en tillægsbevilling. Forventes der et merforbrug på et område inden for familieområdet, går alle ud fra, at det skal finansieres med et mindreforbrug på et andet område inden for familieområdets egen ramme. Den håndfaste praksis skal ses i sammenhæng med, at der er et relativt højt bevillingsniveau – forstået som brede budgetrammer, der dækker over flere områder – i deltagerkommunerne. Det overordnede bevillingsniveau giver reel mulighed for, at merforbrug på et område kan finansieres med et mindreforbrug på et andet område inden for rammen.

VIVE vurderer endvidere, at det ikke har været afgørende for deltagerkommunernes økonomistyring, om deltagerkommunerne har principper for automatisk overførsel af mer- eller mindreforbrug på familieområdet. I alle deltagerkommuner er der stor fokus på at overholde rammen, og det er i alle deltagerkommunerne et afgørende succeskriterium for familiecheferne, at de kan styre økonomien. Der er endvidere ikke observeret en uhensigtsmæssig adfærd i de kommuner, hvor der ikke er automatisk overførsel af mer- og mindreforbrug, som fx ”pengeafbrænding” sidst på året. Der er stort fokus på, at de midler, som der ikke er brug for eventuelt skal anvendes til finansiering af et merforbrug på et andet politikområde. Der er en fælles forståelse af, at man også skal bidrage til, at fagudvalgets samlede budgetramme overholdes.

4.4 Økonomistyringsmodel for de kommunale udførerenheder

I det følgende beskrives deltagerkommunernes styringsmodel for de kommunale tilbud. Det kan fx være kommunale døgninstitutioner, hjemmebaserede indsatser, forbyggende indsatser mv. Beskrivelsen tager afsæt i den styringsmodel, der betegnes en ”BUM-model”. BUM-modellen sætter fokus på henholdsvis myndighedsfunktionen (**B**: bestilleren/myndighed), udførerfunktionen (**U**: udfører/leverandør) og modtagerne (**M**: modtager/bruger). I modellen er hoveopgaverne for myndighedsfunktionen: styring af ressourcer, visitation, kvalitetssikring og tilsyn. Hoveopgaverne for udførerfunktionen er derimod styring af driftsressourcer, udmøntning og planlægning af visiterede ydelser samt dokumentation af leverede ydelser.

Der fokuseres i beskrivelsen på to dimensioner, som har vist sig centrale i forbindelse med kortlægningen af deltagerkommunernes praksis. Det er henholdsvis en ressourcestyringsdimension og en visitationsdimension. Ressourcestyringsdimensionen omhandler, hvorvidt økonomistyringen mellem myndigheds- og udførerfunktionen er baseret på henholdsvis aktivitets- eller rammestyring. Visitationsdimensionen omhandler, hvorvidt udførerfunktionen er adskilt fra eller med i visiteringen af ydelser.

4.4.1 Kortlægning af praksis

Ressourcestyringsdimension

Ressourcestyringen mellem deltagerkommunernes myndigheds- og udførerfunktion lader sig bedst beskrive på et kontinuum, hvor det ene yderpunkt er en aktivitetsbaseret model, hvor der afregnes internt for de enkelte ydelser mellem myndigheds- og udførerfunktionen. Udførerfunktionens budget reguleres således løbende i takt med de visiterede ydelser. Det andet yderpunkt er en rammebaseret model, hvor udførerfunktionen får tildelt en fast ramme, inden for hvilken de visiterede ydelser skal leveres. Udførerfunktionens budget reguleres ikke i takt med ændringer i antallet og sammensætningen af de visiterede ydelser. Kontinuummet er illustreret i Figur 4.1.

Figur 4.1 Ressourcestyringsdimension



Horsens, Kolding og Mariagerfjord Kommuner befinder sig på den venstre halvdel af kontinuummet. De tre kommuner prisfastsætter således alle ydelser og antallet af de forskellige typer af bevilligede ydelser registreres. De tre kommuner har således datagrundlaget for en løbende afregning mellem myndigheds- og udførerfunktionen. De har imidlertid valgt at følge udviklingen i aktiviteter i løbet af året, men først ved årets afslutning udarbejdes en egentlig opgørelse og derefter eventuelt tilrettes udførerfunktionens budget. Den konkrete tilretning af udførerfunktionens budget indgår i en samlet vurdering af hele myndighedsområdets ramme. Det er endvidere kun, såfremt der er væsentlige afvigelser i de "bestilte" ydelser, at budgettet tilrettes.

Syddjurs Kommune har ligeledes datagrundlaget for en løbende afregning mellem myndigheds- og udførerfunktionen. De prisfastsætter således alle ydelser og antallet af de forskellige typer af bevilligede ydelser registreres. Kommunen har imidlertid valgt ikke at udarbejde en årlig opgørelse, som kan anvendes til at regulere udførerenhedens ramme. De har således ikke et princip omkring en opgørelse og en eventuel regulering af rammen, men udførerenhedens ramme kan reguleres ad hoc, såfremt det skønnes relevant.

Middelfart og Hvidovre Kommuner er de to kommuner, som ligger længst til højre på kontinuummet. I Middelfart Kommune prisfastsættes de forskellige ydelser ikke, og der foretages ikke en registrering af antallet af hjemmebaserede og forebyggende foranstaltninger i egne tilbud. Udførerenheden får tildelt en budgetramme, som kan reguleres ad hoc, såfremt myndighedschefen vurderer det nødvendigt.

I Hvidovre Kommune foretages der heller ikke en prisfastsættelse af de forskellige ydelser, ligesom antallet af visiterede hjemmebaserede og forebyggende foranstaltninger heller ikke registreres. Udgangspunktet er her, at udførerenheden har fået tildelt en fast ramme, som skal overholdes. Det skal påpeges, at Hvidovre Kommune anvender en model, der svarer til modellen i Horsens, Kolding

og Mariagerfjord Kommuner vedrørende en enkelt institution. Institutionen er en selvejende institution.

Visitationsdimensionen

Visitationsdimensionen kan også anskues ud fra et kontinuum, illustreret i Figur 4.2, hvor udfører i det ene yderpunkt ikke er en del af visitationen. Det er alene myndighedsfunktionen, der visiterer ydelser og herefter bestiller dem ved udførerfunktionen. Udførerfunktionen leverer de bestilte ydelser. I det andet yderpunkt deltager udførerfunktionen i visitationen. Formel set er det myndighedsfunktionen, der visiterer og bestiller en ydelse, men der er reelt et meget tæt samarbejde mellem myndigheds- og udførerfunktionen.

Figur 4.2 Visitationsdimension

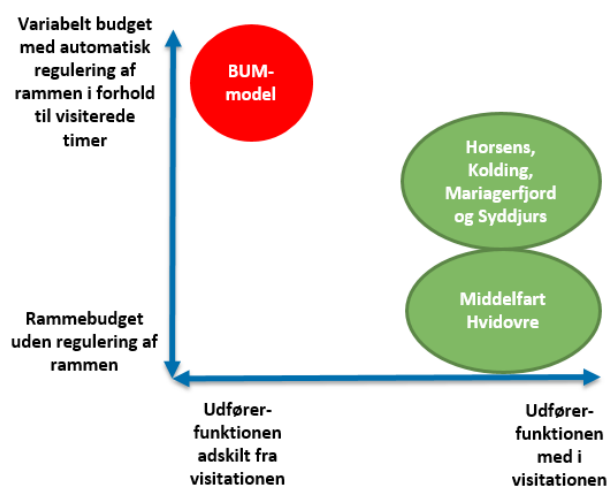


Alle seks deltagerkommuner er placeret på den højre side af kontinuummet, da der er et meget tæt samarbejde mellem myndighedsfunktionen og kommunernes egne udførerfunktioner. Samarbejdet indebærer blandt andet, at udførerfunktionen i flere kommuner er medlem af kommunernes visitationsudvalg, at der er en meget tæt dialog med udførerfunktionen, når der skal tages stilling til, hvilken konkret indsats der skal indstilles til visitationsudvalget eller andre med bevillingskompetence, og at der forgår et meget tæt parløb ved revisiteringer og tilretning af indsatserne mv. Organisatorisk er familiechefen chef for både ledere af myndighedssagsbehandlere og ledere af udførende enheder.

Modificeret BUM-model/databaseret rammestyring i nogle deltagerkommuner

Ser man på de to dimensioner i sammenhæng, kan der tegnes et billede af, om deltagerkommunerne anvender en BUM-model i styringen mellem myndigheds- og udførerfunktionen. Tilgangen er illustreret i Figur 4.3

Figur 4.3 Modificeret BUM-model



Ingen af deltagerkommunerne arbejder ud fra en ren BUM-model. Fire af deltagerkommunerne – Horsens, Kolding, Mariagerfjord og Syddjurs Kommuner – kan derimod karakteriseres ved at have en modificeret BUM-model. Udførerfunktionen har som udgangspunkt et rammebudget, men budgettet kan reguleres i løbet af året. Grundlaget for en eventuelt regulering af budgettet er databaseret, idet alle ydelser prisfastsættes, og antallet af de forskellige typer af bevilligede ydelser registreres. Der foretages således ikke en automatisk og løbende regulering af udførerens budget i forhold til de visiterede ydelser, men man følger udviklingen i visiterede aktiviteter i løbet af året. I tre af deltagerkommunerne tages der endelig stilling til en eventuel regulering af rammen ved årets afslutning. Der er kun, såfremt der er væsentlige afvigelser i den ”bestilte” aktivitet, at budgettet reguleres. Den konkrete tilretning af udførerfunktionens budget indgår endvidere i en samlet vurdering af hele myndighedsområdet.

Der er endvidere i alle fire deltagerkommuner et tæt samarbejde mellem myndighedsfunktionen og den kommunale udførerfunktion i forbindelse med visiteringen af ydelser. I Horsens Kommune betegner man selv modellen som en ”dialogbaseret BUM-model”. I de tre andre kommuner betegner man modellen som rammestyring.

I Middelfart og Hvidovre Kommuner kan styringsmodellen mellem myndigheds- og udførerfunktionen ikke betegnes som en modificeret BUM-model. Styringen er derimod karakteriseret ved rammestyring kombineret med en tæt dialog mellem myndigheds- og udførerfunktionen i forbindelse med visiteringen af ydelser. Der er ikke et databaseret styringsgrundlag, som giver øvelik over pris og antal visiterede ydelser.

4.4.2 Vurdering af praksis

Deltagerkommunerne giver klart udtryk for, at det har været en afgørende forudsætning for deres styring af området, at de *ikke* har anvendt en ren BUM-model som styringsmodellen for de kommunale tilbud. De påpeger bl.a., at det er nødvendigt med en dialog mellem udførerfunktionen og myndighedssagsbehandlerne omkring den konkrete visitering af ydelser. Ydelserne tilpasses det konkrete behov for det enkelte barn/unge med henblik på at få størst effekt, og det er derfor hensigtsmæssigt, at det ikke visiteres ud fra standardiserede ydelser/hyldevarer.

De påpeger også, at det er vigtigt at have en løbende dialog med udførerne omkring den unges/barnets progression og tilretning af indsatsen. Styringsmodellen skal derfor fremme incitamenter til at reducere indsatsen. I en ren BUM-model vil en reduceret indsats reelt medføre et mindre budget til udførerfunktionen. Det kan eventuelt hæmme incitamentet til løbende at tilpasse og reducere indsatsen. Det er endvidere uhensigtsmæssigt, hvis modellen er administrativt tung i forhold til løbende at følge op og reorganisere indsatser.

Deltagerkommunerne peger endvidere på, at det er nødvendigt med en budgetramme for udførerenhederne for at tilgodese det samlede styringsbehov for hele familieområdet, dvs. at den samlede ramme for familieområdet skal holde. Endvidere vil det ikke altid være nødvendigt med en løbende og marginal tilpasning af udførerens budget. Deltagerkommunerne påpeger, at det kun er, hvis der sker en væsentlig ændring i det visiterede aktivitetsniveau, at det vil være nødvendigt at regulere udførerens budget.

VIVE vurderer imidlertid også, at kommunerne får en bedre økonomistyring, såfremt styringen og en eventuel regulering af udførerens budget sker på et databaseret grundlag. Det er i alle deltagerkommunerne en del af den faglige strategi, at der skal sættes mere på forbyggende og hjemmebaserede indsatser frem for anbringelser. Det vil alt andet lige betyde, at en større del af budgettet flyttes til disse områder – og dermed også øger styringsbehovet på området. Endvidere

er der som en del af strategien udviklet hjemmebaserede indsatser som alternativer til anbringelser, som i det enkelte budgetår vil være relativt dyrt og kan have samme enhedspris som nogle anbringelser. Det betyder, at styringsbehovet – også på de forebyggende/hjemmebaserede indsatser alt andet lige er øget i takt med kommunernes strategiske omlægning. VIVE vurderer derfor, at databaseret rammestyring – som også kan betegnes som en dialogbaseret BUM-model eller en modificeret BUM-model – vil give det bedste grundlag for styringen på det specialiserede børn og ungeområde.

Datagrundlaget for modellen vil endvidere kunne anvendes hensigtsmæssigt i andre styringssammenhænge på området. Det kan være, når kommunen skal vurdere, om det vil være mest hensigtsmæssigt at udvikle en egen indsats eller alternativt købe den ved private. Det kan også være, når kommunernes skal vurdere implementeringen og de formodede effekter af den faglige strategi på området. Eller det kan være i forbindelse med budgetopfølgningerne, når man skal vurdere, om forventede mer- eller mindreforbrug skyldes en anden udvikling i antal modtagere eller i gennemsnitsprisen end forudsat. Endelig kan datagrundlaget anvendes i vurderingen af, om bevillingskompetencen til bestemte ydelser midlertidigt skal centraliseres, hvis ledelsen ser, at en bestemt ydelse bevilges mere end forventet (jf. afsnit 3.5).

Det skal påpeges, at modellen forudsætter et solidt datagrundlag, hvilket både i en opbygnings- og driftsfase vil kræve administrative ressourcer. Det kan derfor være relevant at overveje, om modellen skal gælde for alle foranstaltningstyper, eller om den skal afgrænses til kun at gælde for foranstaltningstyper med vis økonomisk væsentlighed. Det vil endvidere være relevant at overveje, hvordan datagrundlaget kan anvendes i styringen i øvrigt, fx som beskrevet i ovenstående afsnit, men også i forhold til styringsinformationen på området i øvrigt jf. kapitel 6.⁸

⁸ For beskrivelser af, hvordan systemunderstøttelsen til etableringen af datagrundlaget kan se ud, og hvilke udfordringer der er forbundet med etableringen af valide data, se Kollin, Marianne et al. (2017): *"Kobling af udgifter og aktiviteter på det specialiserede børneområde – analyse af udfordringer og anbefalinger til forbedring af datagrundlaget"* (kapitel.4).

5 Budgettering og budgetopfølgning

Deltagerkommunernes principper og praksis for budgettering og budgetopfølgning på det specialiserede børn og unge-område kortlægges og vurderes i det følgende kapitel. Indledningsvis præsenteres analysens konklusioner vedrørende budgettering og budgetopfølgning.

5.1 Konklusioner

Boks 5.1 Konklusioner – Budgettering og budgetopfølgning

- **Budgetforudsætninger i form af antal aktiviteter og gennemsnitsudgifter**

Analysen peger på, at det er vigtigt for økonomistyringen, at der udarbejdes budgetforudsætninger i form af administrative styringsforudsætninger om antal aktiviteter og gennemsnitsudgifter for alle foranstaltningstyper med en vis økonomisk væsentlighed. Styringsforudsætningerne giver mulighed for at give nuancerede forklaringer på, om eventuelle budgetafvigelse skyldes skred i antallet af aktiviteter eller i aktiviteterne gennemsnitlige udgifter. Samtidig kan styringsforudsætninger medvirke til at sikre sammenhæng mellem målsætninger i de faglige strategier og de økonomiske ressourcer, der er afsat dertil i budgettet. Analysen peger ikke på, hvor budgetforudsætningerne skal være beskrevet, men blot at de ikke bør fremstå i en form, som blokerer for nødvendige tilpasninger af fx fordelingen af foranstaltningstyper i løbet af året.

- **Disponering af budgettet på cpr-nr.-niveau**

Analysen peger endvidere på, at det på grund af enkeltsagernes økonomiske tyngde er nødvendigt, at der foretages disponering af budgettet på cpr-nr.-niveau og på forventet tidspunkt for udgifternes afholdelse for både anbringelser og for de forebyggende og hjemmebaserede foranstaltningstyper, der har en vis økonomisk væsentlighed. Disponeringen udgør det detaljerede grundlag for, at administrationen i løbet af året kan styre økonomien og udarbejde præcise prognoser for regnskabsresultatet.

- **Tæt økonomisk opfølgning**

Endvidere peger analysen på, at en væsentligt forudsætning for budgetoverholdelse, er en tæt økonomisk opfølgning, for en stor del af udgifternes vedkommende helt ned på enkeltsagsniveau. Begrundelsen herfor er som med begrundelsen for disponering primært de enkelte sagers økonomiske tyngde, hvor selv små variationer i antallet af sager eller i sagernes gennemsnitlige udgifter kan medføre en samlet budgetafvigelse. Analysen peger derfor også på, at det er nødvendigt, at der følges op på den samlede økonomi på forvaltningsniveauet månedligt.

- **Aktivt valg af metoder til regnskabsprognoser**

Analysen peger derudover på, at kommunerne bør tage aktivt stilling til, hvilke prognosemetoder der anvendes for de forskellige foranstaltningstyper. Prognosemetoderne bør vælges ud fra kendskabet til de konkrete forhold, som er bestemmende for betalingsstrømmene i løbet af året samt en vurdering af væsentlighed og risiko.

5.2 Rammebudgettering

I dette afsnit kortlægges, hvordan den *samlede* budgetramme, som kommunerne hver især har afsat til det specialiserede børn og unge-område, reguleres fra år til år.

5.2.1 Kortlægning

Som beskrevet i afsnit 4.2 anvender alle kommunerne en opdeling af budgettet i politikområder, som dækker det specialiserede børn og unge-område. Det er dermed et gennemgående træk i alle seks kommuner, at man har en afgrænset budgetramme til området for udsatte børn og unge. Den præcise kontomæssige afgrænsning af politikområderne varierer, men det er et fællestræk, at den væsentligste del af udgifterne på det specialiserede børn og unge-område, nemlig anbringelser og forebyggende indsatser for udsatte børn og unge, er indeholdt⁹.

Alle deltagerkommunerne anvender rammebudgettering som et grundlæggende princip. Det betyder, at ingen af kommunerne automatisk tilpasser den samlede budgetramme, til fx aktivitetsudviklingen, fra det ene budgetår til det andet. I tre af kommunerne er princippet, at rammen fastholdes uændret fra år til år. I de tre øvrige kommuner har man vedtaget principper for automatisk tilpasning af rammen til henholdsvis demografisk udvikling og tilpasning i form af et effektiviseringskrav. De enkelte kommuners principper for tilpasning af rammen fremgår af Tabel 5.1.

Tabel 5.1 Principper for tilpasning af budgetrammen

Kommune	Hvidovre	Middelfart	Horsens	Kolding	Syddjurs	Mariagerfjord
Principper for tilpasning af budgetrammen	Rammen fastholdes uændret	Rammen fastholdes uændret	Årligt effektiviseringskrav (1 %) Demografiregulering (positiv)	Rammen fastholdes uændret	Demografiregulering (negativ)	Årlig effektiviseringskrav (1 %)*

Note: Tabellen viser kommunernes faste principper for den årlige regulering af budgetrammen. Herudover vil der kunne være tale om konkrete, politiske besluttede tilpasninger.

*Der er et årligt krav om 2 % brutto, som anvendes i budgetprocessen, men i de endelige budgetter er effektiviseringskravet på 1 %.

To af de tre kommuner, der har principper for automatisk tilpasning af budgetrammen (Horsens og Mariagerfjord), har et generelt princip om årlige effektiviseringer, som gælder på tværs af kommunernes udgiftsområder og dermed også for det specialiserede børn og unge-område.

To af deltagerkommunerne har for nylig indført almindelig demografiregulering af området, i den ene af kommunerne (Syddjurs) har man et faldende børnetal. I den anden (Horsens, som indfører demografiregulering fra 2018) oplever man en tilvækst i børnetallet. Det betyder, at budgetrammen i Syddjurs Kommune løbende vil blive reduceret, hvorimod Horsens Kommune vil få en stigende budgetramme. Som eksempel på den faktiske effekt af demografireguleringen på budget 2017 kan det nævnes, at Syddjurs Kommune som følge af det faldende børnetal indregnede en budgetregulering i budgetforslaget på 242.000 kr. i budgetåret og ca. 2 mio. i første overslagsår.

Kortlægningen viser desuden, at det i de seks kommuner ikke er fast praksis, at regnskabserfaringer og/eller ændringer i aktivitetsniveau får indflydelse på regulering af det enkelte års budgetramme. Deltagerkommunerne oplever dog fra år til år forskellige ændringer i budgettet som led i den politiske budgetprioritering, som ikke vil blive nærmere kortlagt her. Dog skal én bestemt type af disse budgetændringer nævnes, nemlig ændringer som følge af "investeringstanken".

I flere af deltagerkommunerne har man i de senere års budgetlægninger anvendt "investeringstanken". Investeringstanken går ud på, at man ved at investere på ét område med øgede ressourcer på længere sigt vil kunne opnå en endnu større besparelse på andre områder. Investeringstanken ses både anvendt som et selvstændigt initiativ i en budgetproces og i forbindelse med udmøntning af besluttede rammereduktioner på det specialiserede børn og unge-område.

⁹ I to af kommunerne, Horsens og Kolding, er børn og unge med handicap inkluderet i et andet politikområde.

Eksempelvis har man i Syddjurs Kommune foretaget en investering og forøget budgettet til bl.a. en tidligere indsats i familierne, øget netværksinddragelse samt en styrkelse af myndighedsområdets ressourcer til bl.a. tættere sagsopfølgning i udvalgte distrikter. Samtidig har man reduceret budgettet for bl.a. de dyrere anbringelser med et beløb, der overstiger det forøgede budget til investeringen. På denne måde er der samlet set tale om en nettoreduktion af det samlede budget til det specialiserede børn og unge-område.

Argumentationen for en sådan investeringstilgang har været, at man via investering i sagsbehandlingen og en tidligere indsats i familierne får mulighed for at realisere en strategi, der omhandler bedre og billigere foranstaltninger for børnene og de unge. Investeringstanken kædes på denne måde sammen med den faglige strategi fx indsatstrappetækningen jf. kapitel 2.

Det er værd at bemærke, at budgettet til myndighedsfunktionen (rådgivere og ledelse m.fl.) i ingen af deltagerkommunerne er en del af budgetrammen for det specialiserede børn og unge-område, men er en del af økonomiudvalgets budgetramme til den administrative organisation (hovedkonto 6). Deltagerkommunerne har ikke oplevet politisk uvilje til at forøge budgettet på et område, der i kommunerne generelt anses for at være omfattet af begrebet "administration", når blot formålet med og argumenterne for budgetforøgelsen har været velbeskrevet.

Deltagerkommunerne giver generelt udtryk for, at rammebudgetteringen, som også anvendes for kommunernes øvrige udgiftsområder, kan virke ekstra hårdt på et område som det specialiserede børn og unge-område. Grunden er, at området er præget af en relativt lille brugergruppe med relativt dyre enkeltsager, hvor nye sager ofte kan opstå akut. Dermed kan mere eller mindre tilfældige hændelser påvirke muligheden for overholdelse af budgetrammen. Sådanne forhold kan have mindre betydning på normalområderne som fx dagtilbudsområdet, hvor budgettet er fordelt relativt ensartet ud over en meget stor og relativt homogen brugergruppe.

Det er dog også deltagerkommunernes opfattelse, at denne rammestyring er et vilkår, man er nødt til at leve med. Familiecheferne, der er kommunens budgetansvarlige på området, betragter det derfor som givet, at budgetlægningen i en kommune som udgangspunkt har karakter af at være et nulsumsspil, hvor udvidelser på ét politikområde kræver beskæringer af andre områder. Der er derfor generel accept af rammebudgettering som vilkår, og at budgetterne for området ikke umiddelbart kan øges fra år til år.

5.2.2 Vurdering

Der anvendes i alle deltagerkommunerne rammebudgettering som det grundlæggende budgetteringsprincip. Det er VIVEs vurdering, at rammebudgetteringen har været en forudsætning for deltagerkommunernes økonomistyring af det specialiserede børn og unge-område. Flere af deltagerkommunernes familiechefer og økonomichefer oplever bl.a., at de, som en effekt af rammestyringen og rammebudgetteringen på et økonomisk udfordret område som det specialiserede børn og unge-område, er tvunget til at udvikle, og i praksis også få udarbejdet, nye og mere effektive løsninger i arbejdet med børnene og de unge.

Deltagerkommunerne peger endvidere på, at rammebudgetteringen i tilfælde af tegn på merudgifter nødvendiggør, at den budgetansvarlige udarbejder en genopretningsplan. I forhold til en mulig regulering af budgetrammen på baggrund af regnskabserfaringer, anfører deltagerkommunerne, at det i en styringsmæssig sammenhæng vil være en ulempe, da det kan virke, som om et merforbrug i regnskabet "belønnes" med en udvidelse af budgetrammen. Det skal i den sammenhæng bemær-

kes, at kommunerne skal være opmærksomme på, hvilke udfordringer der er ved at anvende rammebudgettering, herunder udfordringerne med i konkrete tilfælde at tilpasse det faktiske udgiftsniveau til budgetrammen ved hjælp af fx en genopretningsplan.

Det fremgår endvidere af kortlægningen, at kommunerne har valgt forskellige principper og praksisser for tilpasning af budgetrammen, herunder om der er krav om årlige effektiviseringer, eller om der anvendes demografiregulering. Kommunernes principper og praksisser for tilpasningen på det specialiserede børn og unge-område hænger sammen med kommunens samlede styringskoncept for alle sektorområderne i kommunerne, og det ligger uden for rammerne af denne analyse at vurdere disse. Der kan derfor heller ikke på baggrund af analysen peges på, om det fx er mest hensigtsmæssigt, om kommunerne anvender demografiregulering eller ej på det specialiserede børn og unge-område.

5.3 Administrative styringsforudsætninger og disponering på cpr-nr.-niveau

Et budget hviler på forudsætninger, fx om antallet af børn og unge, som forventes at skulle modtage forskellige typer af foranstaltninger, og den udgift, der er forbundet med hver af disse typer af foranstaltninger. I dette afsnit kortlægges, hvorledes kommunerne arbejder med forskellige former for budgetforudsætninger fra det overordnede politiske niveau til de budgetforudsætninger, som anvendes i den tætte administrative styring af aktiviteter og udgifter. Endvidere kortlægges, hvordan deltagerkommunerne disponerer budgettet, herunder hvorvidt de disponerer budgettet på enkeltssagsniveau (cpr-nr.-niveau).

5.3.1 Kortlægning

Budgetforudsætninger

Det er obligatorisk for kommunalbestyrelsen at redegøre for forudsætningerne bag de enkelte bevillinger i bemærkningerne til budgettet. Forudsætningerne kan fx være, hvilke aktiviteter man vil gennemføre og til hvilke gennemsnitlige enhedsudgifter. Budgetforudsætningerne er som udgangspunkt, ligesom de øvrige budgetbemærkninger, bindende for bevillingshaveren, men kommunalbestyrelsen har også mulighed for at lade dem være af mere generel informativ karakter¹⁰. Bevillingshaveren er fagudvalget, men på det administrative niveau vil det på det specialiserede børn og unge-område være familiechefen, der har fået delegeret ansvaret for at anvende bevillingen og dermed i det daglige har budgetansvaret jf. afsnit 4.2. Kortlægningen af kommunernes budgetforudsætninger vil gælde såvel de "bindende" eller "informative" budgetforudsætninger, der er optrykt i kommunernes budgetbemærkninger, som de "administrative styringsforudsætninger", der anvendes af familiecheferne.

Der er på det specialiserede børn og unge-område ikke særlige krav til indberetning af specifikke budgetteringsforudsætninger til Økonomi- og Indenrigsministeriet, som det fx er tilfældet på dagtilbuds- og folkeskoleområdet, hvor de budgetterede plads- og elevtal skal indberettes¹¹. Det er dermed op til den enkelte kommune at fastsætte principper eller udvikle en praksis for anvendelse af budgetforudsætninger på det specialiserede børn og unge-område.

¹⁰ Budget- og regnskabssystem for kommuner afsnit 5.2

¹¹ Se <http://www.indtast.dk/indberetn/>

Idet alle seks kommuner anvender rammebudgettering som princip, er udgangspunktet for budgetåret den økonomiske budgetramme. For kommunerne betyder det, at det er forudsætningerne, typisk antal aktiviteter og gennemsnitspriser, der skal tilpasses budgetrammen, og ikke omvendt budgetrammen, der er afledt af forudsætninger om aktiviteter og priser. Denne tilpasning af forudsætningerne kan bedst beskrives som en administrativ "top-down" øvelse, der udføres endeligt, når den samlede ramme er kendt.

Budgetforudsætningerne er da heller ikke bindende for anvendelsen af budgettet. De budgetansvarlige i deltagerkommunerne anvender forudsætningerne administrativt som grundlag for den løbende styring af økonomien, og de kan i nogen grad ændre på aktiviteter og enhedsudgifter, så længe den samlede budgetramme overholdes. Den løbende økonomistyring beskrives nærmere i afsnit 5.4 om budgetopfølgning og prognoser.

Deltagerkommunerne anvender således generelt ikke budgetforudsætningerne, i form af aktiviteter og gennemsnitspriser, som "bindende" forudsætninger for anvendelsen af budgettet, og budgetforudsætningerne fremgår heller ikke eksplicit af det politisk vedtagne budget i fire af de seks kommuner.

Alle deltagerkommuner har i administrative dokumenter eller som oplysninger i de administrative systemer, som kommunerne anvender til økonomistyring på området¹², registreret oplysninger om aktiviteter og priser på anbringelsesområdet.

To af deltagerkommunerne, Horsens og Hvidovre, har i budgetdokumentet angivet de aktiviteter og enhedspriser, der ligger bag budgettet, for den del af det specialiserede børn og unge-område, der omhandler anbringelser.

I Figur 5.1 ses, hvorledes Horsens Kommune i bemærkningerne til budget 2017 beskriver forudsætningerne bag budgettet for den del af politikområdet "Familieområdet", som omhandler anbringelser af børn og unge i plejefamilier og netværksfamilier. Forudsætningerne omhandler to forhold, nemlig det antal anbragte i de to typer plejefamilier og de respektive gennemsnitspriser, som skal være gældende, såfremt budgettet for 2017 skal kunne overholdes.

¹² For en nærmere beskrivelse af administrative systemer til styring af økonomi og aktiviteter på det specialiserede børn og unge-område se fx Kollin, Marianne et al. (2017): *"Kobling af udgifter og aktiviteter på det specialiserede børneområde – analyse af udfordringer og anbefalinger til forbedring af datagrundlaget"* (kapitel.4).

Figur 5.1 Budgetforudsætninger for anbragte børn og unge, Horsens Kommune

05.28.22	Plejefamilier m.v. for børn og unge			63.224.120 kr.
	<i>Rammebelagte områder:</i>			
	Anbringelser			61.509.991 kr.
		Budgetteret antal helårs-anbragte	Budgetteret gennemsnitspris	Aktuelt antal helårs-anbragte 2016
				Anbragte 2016 fremskrevet til 2017
	Plejefamilier	126,5	450.000	137,2
	Netværksfamilier	15,1	235.000	19,6
	Budgetoverholdelse forudsætter, at antallet af anbringelser i plejefamilier og netværksfamilier nedbringes i forhold til det nuværende niveau, svarende til 9,0 mio. kr. Dette forsøges realiseret via Forebyggelsesstrategiens indsatser.			

Kilde: Horsens Kommune, Budget 2017, bemærkninger til Velfærds- og Sundhedsudvalgets budget, side 184

Herudover er der i det viste tilfælde tale om en ekstra forudsætning, som omhandler den reduktion i antallet af anbragte set i forhold til det aktuelle antal (på tidspunktet for budgetvedtagelsen), der er nødvendig for budgetoverholdelsen. Det fremgår desuden implicit, at gennemsnitsprisen for anbringelser ikke må stige. Kommunen bemærker desuden ved en reference til kommunens forebyggelsesstrategi, ved hvilke indsatser den nødvendig ændring i antallet af anbragte søges opnået.

Horsens Kommune har i medfør af sin forebyggelses- og anbringelsesstrategi opsat et eksplicit mål om at arbejde henimod, at 75 % af anbringelserne skal ske i plejefamilier. Ved at opstille forudsætninger om antal børn og unge i plejefamilier og tilsvarende gennemsnitspriser har man skabt gennemsigthed i sammenhængen mellem målsætningerne i medfør af kommunens faglige strategier og de økonomiske ressourcer, der er afsat i medfør af budgettet.

På den del af det specialiserede børn og unge-område, som vedrører forebyggende og hjemmebaserede foranstaltninger, har fire af de seks kommuner (Horsens, Kolding, Syddjurs og Mariagerfjord) registreret aktiviteter og enhedsudgifter. Disse er ikke beskrevet i budgetdokumentet, men findes i administrative dokumenter eller som oplysninger i de administrative systemer, som kommunerne anvender til økonomistyring på området. Én kommune, Mariagerfjord, oplyser i budgetdokumentet som vist i Figur 5.2 om antal personer i året forud for budgetåret for både anbringelser og forebyggende foranstaltninger: Disse oplysninger er et eksempel på budgetbemærkninger af en "generel informativ karakter".

Figur 5.2 Eksempel på budgetbemærkninger fra Mariagerfjord Kommune, hvor antallet af børn og unge i året forud for budgetåret nævnes for de forebyggende foranstaltninger

Antal årsværk i 2016 fordelt på funktioner	
Funktion	Årsværk 2016
5.28.20 Opholdssteder mv. for børn og unge	43
5.28.21 Forebyggende foranstaltninger for børn og unge	313
5.28.22 Plejefamilier	103
5.28.23 Døgninstitutioner for børn og unge (inkl. Sikrede pladser)	8
I alt	468

Kilde: Mariagerfjord Kommune, budget 2017

Disponering på cpr-nr.-niveau

I alle deltagerkommunerne anvendes en disponering af budgettet på cpr-nr.-niveau og tidspunkt for udgifternes afholdelse på anbringelsesområdet. I fire af deltagerkommunerne anvendes ligeledes en tilsvarende disponering af budgettet for de væsentligste forebyggende og hjemmebaserede indsatser. I to af deltagerkommunerne anvendes disponering på cpr-nr.-niveau for forebyggende og hjemmebaserede indsatser ikke i forbindelse med kommunens egne tilbud.

Den vigtigste begrundelse for disponering på cpr-nr.-niveau er de enkelte sagers økonomiske væsentlighed. Disponeringen foretages administrativt som et nødvendigt middel til økonomistyringen og tager udgangspunkt i de på et givet tidspunkt aktuelle sager. Da det forventede afslutningstidspunkt for foranstaltningen for en del af disse sagers vedkommende er kendt og indtræffer inden afslutningen af budgetåret, gør kommunerne sig konkrete antagelser om nytilkomne enkeltpersoner, der forventes at indtræde i en given foranstaltning i løbet af budgetåret. Således vil budgetrammen i princippet være udfyldt af allerede kendte sager til en kendt (mdl.) udgift samt forventede nye sager til forventede (mdl.) udgifter.

I Tabel 5.2 er principperne bag disponeringen vist skematisk. Der er i skemaet medtaget nogle af de oplysninger (kolonner), som kommunerne har indarbejdet i deres disponeringsark for at kunne disponere budgettet på cpr-nr.-niveau. I praksis er der endnu flere kolonner i kommunernes disponeringsark, så fx foranstaltningstype, institutionsnavn, handle- og betalingskommune mv. fremgår.

Tabel 5.2 Disponering af budgettet i et disponeringsark – skematisk eksempel

	Cpr-nr.	Takst (mdl)	Startdato	Stopdato	jan	feb	mar	mdr....	Forventet regnskab
Aktuelle anbringelser	Cpr. 1	100.000	01.01.2017	01.01.9999	100.000	100.000	100.000	100.000	1.200.000
	Cpr. 2	50.000	01.01.2017	01.01.9999	50.000	50.000	50.000	50.000	600.000
	Cpr. 3	75.000	01.01.2017	30.06.2017	75.000	75.000	75.000	-	450.000
	Cpr. 4	100.000	01.01.2017	28.02.2017	100.000	100.000	-	-	200.000
I alt aktuelle		81.250	-	-	325.000	325.000	225.000	150.000	2.450.000
Forventede anbringelser	Cpr. 5	75.000	01.07.2017	01.01.9999				75.000	450.000
	Cpr. 6		01.03.2017	01.01.9999			100.000	100.000	1.000.000
I alt aktuelle og forventede					325.000	325.000	325.000	325.000	3.900.000
Skøn (pulje)									1.000.000

Anm.: Den konkrete disponering kan foretages i forskellige systemer som fx regneark, systemer til mellemkommunal afregning (fx AS2007), controllingsystemer (fx Calibra eller AØL)

Note: Hvor der ikke er en kendt stopdato for en anbringelse, er dette angivet ved datoen "01.01.9999"

I den øverste (hvide) del af tabellen har kommunen oplistet de aktuelle anbringelser, dvs. cpr-numre, hvor der på opgørelsestidspunktet er (besluttet) en anbringelse. For hvert cpr-nr. er der angivet en takst (i eksemplet en takst pr. måned) samt en startdato og en eventuel stopdato for anbringelsen. Når den angivne månedstakst for hver anbringelse (cpr-nummer) fremskrives for resten af året eller indtil den angivne stopdato, sker der en disponering af budgettet for de aktuelle anbringelser på månedsniveau for budgetåret.

Disponering på cpr-nr.-niveau er i praksis ikke en afgrænset øvelse, som alene udføres i forbindelse med vedtagelsen af budgettet. Kommunerne vedligeholder løbende oversigter over aktiviteter og udgifter for aktuelle sager på cpr-nr.-niveau med oplysninger om takster, start- og forventet stopdato for foranstaltningen mv. Dermed vil disponeringen af budgettet løbende kunne foretages på ethvert givet tidspunkt ved en fremskrivning af oplysningerne i det system, man anvender til disponering. I praksis erstattes de forventede udgifter i løbet af året med de faktisk registrerede udgifter fra økonomisystemet i takt med, at der foreligger regnskabstal for de konkrete måneder.

Disponering af budgettet med udgangspunkt i den aktuelle bestand vil dog ikke give et realistisk billede af budgetårets forventede ressourceforbrug. Jo længere man kigger ud i fremtiden, jo flere af de aktuelle børn og unge vil være forventet ophørt i den foranstaltning, de er i. Kommunerne disponerer derfor i et vist omfang kendte sager, der er på vej, men endnu ikke er resulteret i en anbringelse. I sådanne sager anvendes gennemsnitspriser efter konkrete forventninger om den fremtidige foranstaltningstype for hver sag. Dertil anvendes erfaringsbaserede skøn over en fremtidig, men endnu ukendt sagstilgang med henblik på at skabe et realistisk billede af budgetårets forventede samlede udgifter. De lysegrå og mørkegrå felter i Tabel 5.2 viser eksempler på disse metoder.

For forebyggende og hjemmebaserede foranstaltninger er praksis for disponering af budgettet forskellig blandt kommunerne.

Fire kommuner (Kolding, Horsens, Syddjurs og Mariagerfjord) disponerer også på det forebyggende område væsentlige dele af budgettet ud på kendte og forventede børn og unge efter samme principper som for anbringelser. For at kunne disponere budgettet på cpr-nr.-niveau på de forebyggende og hjemmebaserede foranstaltninger, er det nødvendigt, at kommunen løbende registrerer alle sager og de konkrete udgifter til dem i et styresystem. Det er derfor også en forudsætning, at de enkelte forebyggende foranstaltninger er prissat. Dette kan ske ved forskellige metoder. I Horsens har man med udgangspunkt i det berammede tidsforbrug til de forskellige ydelser på det forebyggende område beregnet takster for omkring 50 ydelser. På denne måde kan kommunen cpr-registrere skønsmæssigt 85-90 % af alle udgifter på familieområdet. Hvidovre og Middelfart anvender ikke disponering af de forebyggende og hjemmebaserede indsatser ved kommunens egne tilbud.

Selve arbejdet med disponeringen er organisatorisk forankret i kommunernes økonomifunktioner, enten centralt i administrationen eller i fagforvaltningerne, afhængigt af kommunens organisering af økonomifunktionen. Der tegner sig samtidig på tværs af kommunerne et billede af en systematisk driftsunderstøttelse af arbejdet, hvor disponeringen af budgettet løbende vedligeholdes i forbindelse med ændringer i de faktiske forhold.

5.3.2 Vurdering

Deltagerkommunerne har forskellige vurderinger af nødvendigheden af at beskrive budgettets forudsætninger i form af aktiviteter og gennemsnitsudgifter i budgetdokumentet og af at have konkrete forudsætninger om aktiviteter og enhedsudgifter på forebyggende og hjemmebaserede foranstaltninger.

Nogle peger på, at området er præget af relativt komplekse problemstillinger, hvor den administrative organisation er nødt til at have mulighed for at agere relativt frit i sammensætningen af de forskellige typer af foranstaltninger. Her kan det være en ulempe med konkrete budgetforudsætninger i budgetdokumentet om aktivitet inden for specifikke foranstaltningstyper og tilhørende enhedsudgifter, da de risikerer at blive opfattet som bindende og dermed medføre en hindring for organisationens hurtige tilpasning af foranstaltningerne under hensyntagen til fagligheden og de enkelte børns tarv.

Andre deltagerkommuner anfører, at registreringen af antallet af aktiviteter og deres respektive udgifter har til formål at sikre en god økonomistyring på området, hvorfor det ikke er relevant at tale om egentlige budgetforudsætninger men snarere "styringsforudsætninger".

Kortlægningen viser desuden, at visse af budgetforudsætningerne i nogle af kommunerne har sammenhæng med de faglige strategier og målsætninger i de deraf afledte handleplaner. Således kan det i budgettets forudsætninger om aktiviteter og gennemsnitlige enhedsudgifter på anbringelsesområdet ses, hvordan den besluttede målsætning for fordeling af indsatser på indsatstrappen, som den er formuleret i en faglig strategi, kan opnås.

VIVE vurderer på baggrund af analysen, at det er nødvendigt med administrative styringsforudsætninger i form af aktiviteter og enhedsudgifter for alle foranstaltningstyper, hvor enhedsudgifterne har en vis væsentlighed, således at det er muligt at foretage en effektiv budgetopfølgning, der kan give svar på, om en eventuelt forventet budgetoverskridelse skyldes meraktivitet eller stigende enhedspriser. Styringsforudsætningerne vil udgøre et godt grundlag for afvigeforklaringer ved budgetafvigelser, når der udarbejdes budgetopfølgninger.

Det er samtidig VIVEs vurdering, at styringsforudsætningerne giver mulighed for at sikre sammenhæng mellem målsætninger i de faglige strategier og de deraf afledte handleplaner og de økonomiske ressourcer, der er afsat dertil i budgettet. Det er endvidere VIVEs vurdering, at der ikke kan gives en rettesnor for, hvor budgetforudsætningerne skal være beskrevet, men det synes vigtigt, at forudsætningerne ikke fremstår i en form, så de blokerer for nødvendige tilpasninger af foranstaltningerne i løbet af budgetåret.

Kommunernes praksis med disponering af forventede fremtidige aktiviteter og udgifter på cpr-nr.-niveau ses af kommunerne som nødvendig for at give dem et solidt grundlag for ressourcestyringen.

På grund af den økonomiske væsentlighed af de enkelte sager inden for en stor del af de forebyggende og de hjemmebaserede foranstaltningstyper er det VIVEs vurdering, at disponering på cpr-nr.-niveau ikke skal begrænses til anbringelsesområdet, men også omfatte foranstaltningstyper på det forebyggende og hjemmebaserede område med en vis økonomisk væsentlighed.

5.4 Budgetopfølgning og regnskabsprognoser

I dette afsnit kortlægges kommunernes budgetopfølgingspraksis på både det politiske og det administrative niveau. Der ses både på frekvenser for budgetopfølgning og på de anvendte metoder til at forudsige regnskabsresultatet.

5.4.1 Kortlægning

Budgetopfølgning

Kommunernes praksis for budgetopfølgning til både det politiske niveau og det administrative niveau er vist i Tabel 5.3. Her er frekvenserne for budgetopfølgninger på de forskellige politiske og administrative niveauer vist og desuden er der vist eksempler på praksis for økonomisk sagsgennemgang.

Tabel 5.3 Kommunernes praksis for budgetopfølgning

	Hvidovre	Middelfart	Kolding	Horsens	Syddjurs	Mariagerfjord
Kommunalbestyrelsen	3 gange årligt	4 gange årligt (februar, april, ultimo halvår og ultimo september)	Kvartalsvist	2 gange årligt, ultimo april, ultimo august	3 gange årligt	4 gange om året
Økonomiudvalget	3 gange årligt	4 gange årligt	Månedlig	2 gange årligt, ultimo april, ultimo august	3 gange årligt	4 gange om året
Fagudvalget	3 gange årligt	4 gange årligt	Månedligt	2 gange årligt	3 gange årligt	4 gange om året
Forvaltningen	Månedligt	Månedligt	Månedligt	Månedligt	Månedligt	Månedligt
Økonomisk sagsgennemgang	Sagsgennemgang på baggrund af statistikker fra DUBU	Afdelingsledere gennemgår risikosager med sagsbehandlere	"Sagsbehandlertister" udsendes, faglig koordinator gennemgår sager	2 gange årligt, afdelingsledere, sagsbehandlere, øk.medarbejder	Mdl. fagrapporter med sagstal mv.	Fx Ledelsestilsyn og sagsgennemgange

Note: Oplysninger om økonomisk sagsgennemgang er eksempler fra kommunerne, ikke en fuldstændig kortlægning af alle typer opfølgninger på sagsniveau.

Det ses, at budgetopfølgning til kommunalbestyrelse, økonomiudvalg og fagudvalg med en frekvens på tre eller fire gange årligt er den mest gængse praksis, som anvendes af fem af de seks kommuner. Horsens Kommune adskiller sig ved kun at have to årlige opfølgninger. I Kolding Kommune har man månedlige budgetopfølgninger i økonomi- og fagudvalg.

Der ses ikke i gennemgangen af kommunernes konkrete budgetopfølgningssager for 2016 at blive meldt om forventede budgetafvigelser af væsentlig karakter, og det er også forvaltningernes opfattelse, at man evner at styre økonomien inden for de rammebudgetter, man er blevet tildelt. Der ses dog tilfælde af, at årsregnskabet for 2016 ender med et mindreforbrug, der ikke er blevet meddelt i budgetopfølgningssagerne til det politiske niveau. Nogle af kommunerne henviser til generel forsigtighed som årsag til, at et forventet mindreforbrug ikke er medtaget i budgetopfølgningssagen.

Selve sagsfremstillingen i kommunernes budgetopfølgninger til de forskellige politiske niveauer indeholder kun i begrænset omfang styringsinformation i form af oplysninger om aktiviteter og enhedsudgifter, selv om dette dog ses i nogle af deltagerkommunerne. Der vil i det følgende kapitel 6 om styringsinformation blive set nærmere på kommunernes styringsinformation til det politiske niveau.

På det administrative niveau har alle kommunerne en tæt løbende opfølgning, som i praksis udføres hver måned af forvaltningernes ledende medarbejdere. Desuden er det praksis i alle kommuner, at økonomikonsulenter via økonomistyringssystemer eller i centrale regneark følger økonomien tæt på cpr-nr.-niveau.

Det betyder også, at forvaltningerne underretter fagudvalget, såfremt der er tegn på budgetafvigelser. I praksis betyder det, at selvom den vedtagne budgetopfølgningssager i fagudvalgene er lav, så vil fagudvalget blive orienteret om udviklingen på området oftere, hvis der er behov for det.

De formelle krav til indhold og fremstillingsform for budgetopfølgningerne, som fx afvigeforklaringer, er ikke specificeret i kommunernes kasse- og regnskabsregulativer. Praksis er dog generelt, at der ved større afvigelser medfølger årsagsforklaringer i form af ændringer i aktiviteter eller enhedsudgifter.

Horsens Kommune er et eksempel på en kommune, hvor budgetopfølgningen på det administrative niveau følger en fast praksis, der har sammenhæng til de styringsforudsætninger, der er trykt i kommunens budgetdokument og/eller beskrevet som administrative styringsforudsætninger.

Familiechefen følger månedligt og for hver foranstaltningstype (forskellige typer af anbringelser, forebyggende og hjemmebaserede foranstaltninger) udviklingen i de samlede udgifter, antallet af sager og gennemsnitsudgiften til disse. Dette sker i et regneark i fast format, der er udformet således, at det er tydeligt, om årsagen til en eventuel afvigelse fra styringsforudsætningerne ligger i udvikling i aktiviteterne eller i gennemsnitsudgifterne – eller i en kombination af de to faktorer.

Der er på det administrative niveau i kommunerne på forskellig vis praksis for at lave økonomisk opfølgning tæt på sagsbehandlerniveauet. I Hvidovre foregår opfølgningen på anbringelsesområdet på baggrund af udtræk fra sagsbehandlersystemet DUBU på cpr-nr.-niveau. Udtrækket foretages af en administrativ medarbejder. De enkelte rådgiveres sager gennemgås med mellemledere med henblik på at vurdere fx tidsfrister og økonomi.

I Horsens har man en fast praksis med to årlige økonomiske sagsgennemgange, hvor en controller udvælger 'undringssager', som gennemgås med enten teamleder eller den enkelte sagsbehandler med henblik på eventuelle tilpasninger af indsats eller økonomi. Gennemgangen kan enten afsløre fejl i betalinger, at sagerne har kørt for længe, eller at sagsbehandleren har en anden praksis end sine kolleger. Sammenlignelige praksisser er til stede i de øvrige kommuner.

Regnskabsprognoser

De konkrete metoder til prognostisering af regnskabsresultatet for det specialiserede børn og unge-område er relativt ensartede på tværs af kommunerne. Omdrejningspunktet for prognostisering af den væsentligste del af økonomien er disponeringen af budgettet jf. afsnit 5.3, hvor det forventede regnskab for de enkelte foranstaltningstyper kan beregnes ud fra cpr-nr.-oplysninger om den enkelte foranstaltnings udgifter og oplysninger om start- og stopdatoer. Herudover anvendes andre metoder til prognostisering.

I Middelfart har man samlet prognoserne for hele det specialiserede børn og unge-område i ét budgetopfølgningsark, som bygger på oplysninger fra flere forskellige kilder – herunder dispositionsregnskabet. Man har derefter i forvaltningen taget beslutning om, hvilken prognosemetode der skal anvendes for hver type foranstaltning. Metoden er noteret ud for hver konto i budgetopfølgningsarket. Beslutningen bygger på vurderinger af væsentligheden af udgifterne samt observationer af betalingsstrømmene over tid. Tabel 5.4, viser de mest anvendte prognosemetoder i kommunen:

Tabel 5.4 Praksis for prognosemetoder i Middelfart Kommune

Prognosemetode	Delområde
Disponering på cpr-nr.-niveau	Anbringelsessager
Risikovurdering af konkrete sager på vej	Anbringelsessager
Pulje til erfaringsmæssig tilgang af endnu ukendte sager	Anbringelsessager
Fremskrivning på baggrund af 12 mdr.'s glidende forbrugsgennemsnit	Fx støtte til efterskoleophold
Periodisering i 12-dele	Fx advokatbistand

Prognosemetode	Delområde
Decentral budgetrammestyring	Fx kommunens eget børnehjem
Skøn	Fx den centrale refusionsordning

Middelfart disponerer som de øvrige kommuner alle visiterede anbringelsessager. Derudover tager man i den løbende dialog mellem ledelse og sagsbehandlere stilling til den forventede sandsynlighed for, at kendte sager vil udmønte sig i en anbringelse samt til udgifterne til den forventede type anbringelse. Disse sager benævnes "risikosager".

I budgetopfølgningssarket beregnes den forventede udgift for risikosagerne som produktet af antal sager * enhedsudgift * sandsynlighed * tid. For andre typer foranstaltninger, som fx efterskoleophold, beregnes prognosen ud fra det historiske forbrug baseret på et 12 måneders glidende gennemsnit.

På denne gennemsigtige måde har man for alle foranstaltningstyper taget principielt stilling til, med hvilke metoder man bedst mener at kunne prognosticere årsresultatet under hensyntagen til, at indsatsen med at prognosticere årsresultatet for hver foranstaltningstype skal stå i et fornuftigt forhold til væsentlighed og risiko.

5.4.2 Vurdering

I alle deltagerkommunerne ses budgetopfølgningen på det administrative niveau at være meget tæt og ske helt ned på enkeltsagsniveau, hvilket af kommunerne vurderes som en nødvendighed for at styre økonomien på området.

Samlet set har deltagerkommunerne implementeret prognosemetoder, der gør dem i stand til at forudsige det forventede regnskabsresultat relativt præcist. Den metode, der anvendes på langt den væsentligste del af området, er dispositionsregnskabet på cpr-nr.-niveau, og for fire af de seks kommuners vedkommende anvendes denne metode både på anbringelses- og forebyggelsessagerne.

Kommunerne vurderer, at de via den tætte og grundige opfølgning, de foretager, har et godt grundlag for i tide at reagere på budgetafvigelse. Det politiske niveau i kommunerne har da også stor tiltro til de budgetopfølgninger, der præsenteres for, og er samtidig opmærksomme på de styringsudfordringer, der er på et område, der er præget af dyre enkeltsager.

Eksemplet fra Middelfart, hvor der er ud fra en vurdering af væsentlighed og risiko samt karakteren af betalingsstrømmene for de enkelte foranstaltningstyper, er taget principiel stilling til prognosemetoderne, kan ses som et eksempel på gennemsigthed i styringen af det specialiserede børn og unge-område.

Det er VIVEs vurdering, at det specialiserede børn og unge-område, der er præget af dyre enkeltsager, hvor selv små variationer i antallet af sager eller i sagernes gennemsnitlige udgifter kan medføre en samlet budgetafvigelse, kræver en meget tæt økonomisk opfølgning, ofte på enkeltsagsniveau og på månedsbasis.

Det er herudover VIVEs vurdering, at kommunerne bør tage aktivt stilling til, hvilke prognosemetoder, der anvendes for de forskellige foranstaltningstyper, ud fra en væsentligheds- og risikovurdering, samt en vurdering af de forhold, der er bestemmende for udgiftsudviklingen i løbet af budgetåret.

6 Styringsinformation

I det følgende kapitel præsenteres først analysens konklusioner vedrørende styringsinformation. Derefter præsenteres en mere detaljeret kortlægning af og eksempler på styringsinformation på det specialiserede børn og unge-område i deltagerkommunerne efterfulgt af en kort vurdering heraf.

6.1 Konklusioner

Analysens konklusioner fremgår af følgende boks 6.1:

Boks 6.1 Konklusioner – Styringsinformation

- **Systematisk anvendelse af styringsnøgletal med relation til den faglige strategi og økonomistyringen**

Analysen peger på, at det understøtter økonomistyringen, herunder også sammenhængen i styringen, at kommunerne anvender allerede tilgængelige data på det specialiserede børn og unge-område til systematisk at afrapportere styringsnøgletal. Styringsnøgletallene bør relatere sig til økonomistyringen, den faglige strategi og de deraf afledte handleplaner, og der bør tages principiel stilling til, hvorledes de skal formidles til de forskellige politiske og administrative niveauer i organisationen, fx vedrørende omfang, detaljeringsgrads og frekvens. For eksempel kan der med fordel etableres et forum for udveksling af faglig og økonomisk viden om det specialiserede børn og unge-område, når rådgivere og økonomikonsulenter mødes om økonomi- og aktivitetsdata i økonomistyringsøjemed som det ses i Mariagerfjord Kommune.

- **Potentiale i udvikling af styringsinformationen om progression hos foranstaltningsmodtagerne**

Analysen peger på, at øget anvendelse af progressionsmålinger af børnenes og de unges fremskridt, som nogle af deltagerkommunerne i dag anvender i de udførende enheder, kan øge mulighederne for at følge op på effekterne af indsatsen over for det enkelte barn. Samtidig har data om de enkelte børn og unge potentiale til at øge indsigten i, med hvilke indsatser, der opnås den bedste effekt, hvis de anvendes systematisk af ledelserne i aggregeret form og dermed fremme mulighederne for resultatbaseret økonomistyring.

6.2 Styringsnøgletal og øvrig ledelsesinformation

I det følgende afsnit om deltagerkommunernes styringsinformation kortlægges både afrapportering af konkrete styringsnøgletal i relation til budgetforudsætninger og strategier og øvrig styringsinformation for området.

6.2.1 Kortlægning

Tabel 6.1 viser eksempler på kommunernes styringsnøgletal og anden styringsinformation, som anvendes på forskellige niveauer i organisationen, og hvoraf udvalgte nøgletal vil blive beskrevet efterfølgende:

Tabel 6.1 Eksempler på styringsinformation

Modtagere /brugere	Styringsinformation	Form og frekvens
Politikere - Fagudvalg	Antal anbragte børn og unge (alle seks kommuner) Antal børn og unge i forebyggende (og hjemmebaserede) foranstaltninger (Hvidovre, Kolding, Horsens, Syddjurs, Mariagerfjord) Antal børn i tidlige indsatser efter § 11 (Syddjurs) Antal underretninger (Mariagerfjord, Hvidovre, m.fl.) Andel anbragte børn, der har gennemført afgangsprøve (Mariagerfjord). Andel anbragte børn, der har gennemført ungdomsuddannelse (Mariagerfjord). Benchmarking med andre kommuner (forskellige overordnede nøgletal)	I forbindelse med budgetopfølgningerne, ad hoc eller årligt I forbindelse med budgetopfølgningerne To gange årligt (Mariagerfjord) Undersøgelse af anbragte børns skole- og uddannelsesforløb 2010-2015 Undersøgelse af anbragte børns skole- og uddannelsesforløb 2010-2015 Årligt – i forbindelse med budgetarbejdet
Forvaltning - Ledelse	Anbringelsesstatistik om bl.a. antal og gennemsnitspriser (Kolding, Horsens) Fagrapporter med antal sager fordelt på §-områder og alder (Syddjurs) Resultater af ledelsestilsyn (sagsbehandling) (fx Kolding)	Månedlig ledelsesrapportering Månedlig ledelsesrapportering Årlig rapportering
Forvaltning - Rådgivere	Effektmåling vha. OEA (Opstart, Evaluering, Afslutning) (Horsens) Benchmarking af sagsbehandlerens praksis (fx Mariagerfjord, Horsens) Nøgletal Socialstyrelsen (Hvidovre, Syddjurs)	Anvendes løbende Hver anden måned (Mariagerfjord), to gange årligt (Horsens) Tre gange årligt i forbindelse med deltagelse i partnerskabsprojektet
Udførende enheder	Effektmålinger - FIT (Feedback Informed Treatment) (Kolding, Horsens, Hvidovre, Mariagerfjord (modificeret udgave) og Journal Digital (Midelfart)	Anvendes løbende

Anm.: Eksempler på styringsnøgletal, der rapporteres på flere niveauer, er udelukkende nævnt på det højeste aktuelle niveau.

Politisk niveau

Deltagerkommunerne har alle praksis for løbende rapportering til fagudvalg af aktiviteter, der har relation til udgiftsudviklingen på det specialiserede børn og unge-område. Indhold og frekvens samt den konkrete sammenhæng til målsætninger i de faglige strategier er dog forskellig.

Alle deltagerkommunerne rapporterer udviklingen i antallet af anbragte børn og unge til politikerne i fagudvalget. Hermed sker der rapportering af et nøgletal, der har betydning for en væsentlig del af udgifterne på det område. Fire kommuner rapporterer også aktivitetstal for forebyggende og hjemmebaserede indsatser. Ikke alle deltagerkommuner, der afrapporterer aktiviteter for de forebyggende foranstaltninger, afrapporterer indsatser efter § 11, dvs. de tidlige indsatser, der ikke kræver en børnefaglig undersøgelse forud for iværksættelse.

Det er forskelligt, med hvilken frekvens kommunerne rapporterer styringsnøgletal til det politiske niveau. I en del af kommunerne rapporteres der med samme frekvens som budgetopfølgningerne, i andre sker afrapporteringen enten ad hoc eller sjældnere end budgetopfølgningerne – fx i forbindelse med årlige rapporter om indsatsen på det specialiserede børn og unge-område.

De udvalgte styringsnøgletal, der afrapporteres til det politiske niveau, er i varierende grad koblet op på deltagerkommunernes strategiske målsætninger for området (jf. bl.a. udvalgte målsætninger fra tabel 2.2 i afsnit 2.3). Hvor nogle deltagerkommuner overvejende følger op på målsætninger fra strategier og udviklingsplaner på det administrative niveau, er der i andre af deltagerkommunerne en direkte kobling til de styringsnøgletal, der præsenteres politisk. Det gælder fx i Horsens Kommune, hvor andelen af anbragte i plejefamilie afrapporteres tre gange årligt til fagudvalget, således at de kan følge med i, hvor tæt kommunen er på at nå målsætningen om en plejefamilieandel på

75 % af samtlige anbragte. Kommunens fagudvalg har desuden et årshjul, hvor de kan se, hvilke projekter der gives status på hvornår.

Et andet eksempel på styringsnøgletal til det politiske niveau, der er tæt koblet på kommunens strategi ses i Syddjurs Kommune. Tre gange årligt i tilknytning til de formelle budgetopfølgninger præ-senteres fagudvalget for fire "ikke-finansielle" nøgletal, som følger op på målsætninger for særlige indsatsområder inden for det specialiserede børn og unge-område (se boks 6.2 nedenfor for uddybning heraf).

Boks 6.2 Eksempel på systematisk opfølgning på strategiske målsætninger – Syddjurs: Ikke-finansielle nøgletal

For alle politikområder i Syddjurs Kommune ledsages budgetopfølgninger af en række udvalgte "ikke-finansielle nøgletal", der følger op på strategiske målsætninger for området. Eksemplerne på kommunens mål nedenfor viser familieområdetets fire mål: Antal dage i anbringelser (på institution), antal børn i tidlig indsats (servicelovens § 11), opfølgning på projekt om overvægtige børn samt bekymrende skolefravær.

Syddjurs Kommune Koncernrapportering: Ikke-finansielle mål pr. 30. juni 2017	
<p>Udvalget for familie og institutioner</p>	
<p>1 Bevilling: Børn, unge og familier Antal dage i anbringelser i alt og Antal dage i anbringelser på institution.</p> <p>Mål: Antal anbringelser på døgninstitution og opholdssteder falder over tid.</p> <p>Status: Målopfyldelse forventes</p>	
<p>2 Bevilling: Børn, unge og familier Antal børn og unge i tidlig indsats (§ 11) i forhold til målet på 20% af den samlede tidlige indsats (§11+§52)</p> <p>Mål: Tilgangen til tidlige indsats (SEL § 11) skal som minimum i 2017 holdes over 20 pct. af de samlede forebyggende foranstaltninger.</p> <p>Status: Målopfyldelse forventes</p>	
<p>3 Bevilling: Børn, unge og familier Antal børn som deltager i alt og Antal børn som taber sig i projekt for overvægtige.</p> <p>Mål: Antal af overvægtige børn falder (Sundhed) Antal af overvægtige børn, som indgår i Sundhedsplejens overvægtsprojekt, og som taber sig, stiger.</p> <p>Status: Målopfyldelse forventes</p>	
<p>4 Bevilling: Børn, unge og familier</p> <p>Fravær er opdelt i 3 typer, sygdom, lovligt, samt ulovligt fravær. Hvis fraværet samlet set overstiger et vis niveau inden for en periode, anses det for at være bekymrende fravær. Der måles ikke i juli måned.</p> <p>Mål: Antal "bekymrende fraværsdage" skal falde over tid.</p> <p>Status: Målopfyldelse forventes. For at følge trenden, vises der et 11 måneders gennemsnit.</p>	

Kommunens mål nr. 2 "Børn i tidlig indsats" er fastsat til, at antallet af børn i tidlig indsats efter servicelovens § 11 skal udgøre 20 % af alle indsats. Syddjurs Kommune viser i sin rapportering udviklingen i målopfyldeelse siden 1. januar 2015. Som det ses af eksemplet vises både det aktuelle antal børn i tidlig indsats på

Boks 6.2 Eksempel på systematisk opfølgning på strategiske målsætninger – Syddjurs: Ikke-finansielle nøgletal

et givet tidspunkt (den lilla kurve) og det antal børn, der på samme tidspunkt svarer til 20 % af alle indsatser (den røde kurve). Graden af målopfyldelsen på et givet tidspunkt kan ses af, hvor meget den lilla kurve (aktuelle børn i tidlig indsats) ligger over eller under den røde kurve (20 % af alle indsatser). På denne måde får modtagerne, som i dette tilfælde er politikerne, i samme figur vist faktiske og relative nøgletal på en enkel og overskuelig måde.

Kommunens mål nr. 4 "bekymrende fraværsdage" relaterer sig til almenområdet, men med et sigte på børn, der skal tages hånd om, inden deres problemer udvikler sig. Data til rapporteringen af bekymrende fraværsdage opsamles løbende i Tabulex (kommunens elevsystem) ud fra fast definerede regler om, hvornår et elevfravær er bekymrende. For eksempel er seks på hinanden følgende fraværsdage defineret som bekymrende. Rapporteringen akkumulerer det bekymrende fravær for alle elever i form af en tidsserie med supplement af det glidende gennemsnit. På denne måde kan målet, som er defineret som at "antal bekymrende fraværsdage skal være faldende" let aflæses visuelt.

Kortlægningen viser, at politikerne i kommunerne generelt oplever, at rapporteringerne af styringsnøgletal tjener som generel information om området snarere end som stringent aktivitetsopfølgning i relation til kommunernes målsætninger i faglige strategier samt opfølgning på forudsætninger for budgettet. Der ses på tværs af kommunerne en bevidsthed blandt politikerne om, at sammensætningen af foranstaltningerne kan ændre sig hurtigt, og at der derfor skal være en vis fleksibilitet i forudsætningerne. Politikerne efterspørger ikke flere nøgletal, men mener generelt, at de styringsnøgletal, de bliver forelagt, bidrager til at give dem en god indsigt i området.

Forvaltningen – ledelsesniveauet

På det administrative niveau er der som oftest månedsvis rapportering af styringsnøgletal til den administrative ledelse. Styringsnøgletallene tjener typisk flere formål og fungerer således både som en opfølgning på de strategiske målsætninger og som direkte støtte for budgetopfølgningen. Det vil sige, at de dels anvendes til at følge op på de intentioner, der ligger i indsatsrapportens prioritering af indsatser, og til at få overblik over, hvorvidt forudsætninger om aktiviteter og gennemsnitspriser bag budgettet holder stik.

Styringsnøgletallenes konkrete udformning varierer ligeledes. I Syddjurs Kommune er aktivitetstallene for bevilgede indsatser således opdelt på paragraf og børnenes og de unges alder, mens andre kommuner inddeler opgørelserne på mere aggregeret vis af hensyn til overblikket. Et eksempel på et udsnit af aggregerede styringsnøgletal, som månedligt rapporteres til den administrative ledelse ses i boks 6.3 nedenfor.

Boks 6.3 Eksempel på afrapportering af styringsnøgletal til administrativ ledelse – Kolding Kommune

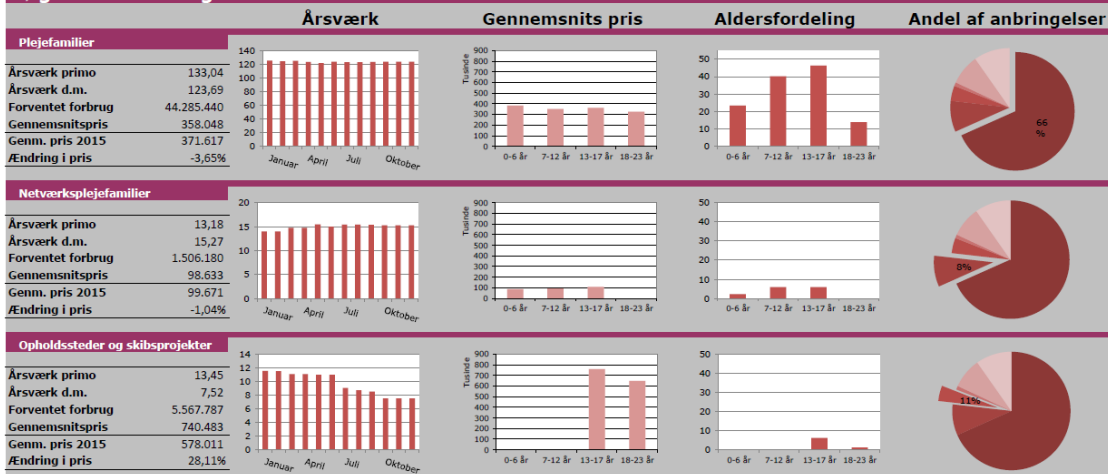
Kolding Kommune rapporterer månedligt et fast batteri af nøgletal for anbringelser fordelt på forskellige typer til den administrative ledelse, jf. den grafiske oversigt nedenfor.



Senior- og socialforvaltningen
Familierrådgivningen

Sag
Lbnnr.

Døgnforanstaltninger - december 2016



Styringsnøgletallene i Kolding omfatter status og udvikling for anbringelser (opgjort på forskellige foranstaltningstyper), gennemsnitspriser, børnenes aldersfordeling, samt hvilken andel af de samlede anbringelser den enkelte foranstaltningstype udgør. Styringsnøgletallene præsenteres i sammenhæng med det forventede årsforbrug.

De hidtil omtalte styringsnøgletal på såvel politisk som administrativt ledelsesniveau har alle været eksempler på tal, der alene vedrører status og udvikling over tid for kommunen selv. Kommunerne anvender dog også, om end i begrænset omfang, styringsnøgletal til benchmarking med andre kommuner. Disse nøgletal anvendes ikke i samme grad som de interne i en løbende rapportering. Derimod anvendes de ofte i budgetlægningsfasen – fx i forbindelse med fagudvalgenes og kommunalbestyrelsens overordnede prioriteringer. Der er generelt tale om nøgletal opgjort på et relativt højt aggregeret niveau fra diverse nøgletalsbatterier som fx FLIS og ECO Nøgletal. Denne type styringsinformation fremhæves dog som relevant af en stor del af de interviewede politikere. Benchmarking på et mere detaljeret niveau vil som oftest kræve et mere indgående samarbejde i nøgletalsklubber eller lignende, for at dataregistrering og -afgrænsning foretages tilstrækkeligt ensartet til meningsfuldt at kunne sammenlignes.¹³

Forvaltningsniveau – rådgivere

I flere af deltagerkommunerne er der opmærksomhed på også at levere nøgletal for udviklingen i kommunens praksis til rådgiverniveauet. I Mariagerfjord Kommune har man indført en gennemgang af økonomi på personalemøderne, hvor rådgiverne bliver præsenteret for forskellige analyser af

¹³ For mere information om anvendelsen af aktivitets- og udgiftsdata til bl.a. benchmarking se: Kollin, Marianne et al. (2017): "Kobling af udgifter og aktiviteter på det specialiserede børneområde – analyse af udfordringer og anbefalinger til forbedring af datagrundlaget" (særligt afsnit 4.4).

økonomi- og aktivitetsdata både på overordnet kommuneniveau og på rådgiverniveau jf. boks 6.4 nedenfor.

Boks 6.4 Styringsinformation til rådgiverne – Mariagerfjord

På opfordring fra rådgiverne selv har Mariagerfjord Kommune indført, at der hver anden måned til personalemøderne med rådgiverne kommer en medarbejder fra økonomi, som præsenterer forskellige analyser baseret på de data om iværksatte indsatser, som rådgiverne selv taster ind i systemet, når de bevilger den. Det kan både være analyser, der har fokus på bestemte indsatstyper, eller det kan være en oversigt over de enkelte rådgiveres samlede bevillinger.

Ifølge interviewene i Mariagerfjord Kommune er det vigtigt, at analyserne ikke blot sendes rundt, men at økonomimedarbejderen kommer ud og præsenterer og forklarer analyserne for de faglige medarbejdere, fordi analyserne ofte kræver forklaring og fortolkning, hvis de skal forstås af medarbejdere, der ikke er vant til at aflæse tabeller og grafer mv. Omvendt ligger rådgiverne også inde med viden, der kvalificerer økonomimedarbejdernes forståelse og fortolkning af tallene. Det er desuden helt afgørende, at der er mulighed for at stille spørgsmål og have drøftelser om, hvorfor tallene ser ud, som de gør: Hvornår er der en logisk forklaring på forskellene i rådgivernes praksis – og hvornår er det forskelle, som kan skyldes forskelligt faglige perspektiver, som er interessante at få udvekslet.

I Mariagerfjord Kommune er det rådgiverne selv, der indtaster data om bevillinger. Fordelen herved er, jf. afsnit 2.2.1, at idet priserne fremgår, når rådgiverne indtaster bevilgede indsatser, så øges rådgivernes bevidsthed om 'at ville have noget for pengene'. Ulempen ved at lade rådgiverne foretage registreringerne (frem for eksempelvis udvalgte økonomimedarbejdere) er, at datakvaliteten kan blive forringet, da rådgivernes ekspertise først og fremmest er sagsbehandling og socialfaglige metoder. Ved at præsentere rådgiverne for analyser af disse data, som giver et grundlag for faglig refleksion og drøftelse af egen praksis, gøres registrering af aktivitets- og udgiftsdata meningsfyldt og relevant for rådgiverne. Dermed mindskes en eventuel modstand mod registreringsopgaven, og der sikres samtidig en højere validitet i dataregistreringen, hvilket forbedrer grundlaget for økonomistyringen.¹⁴

Foruden nøgletal om økonomi og praksis for bevilling af indsatser, anvendes der på rådgiverniveau også styringsnøgletal, der relaterer sig til progression hos de borgere, der modtager de forskellige indsatser. Et eksempel herpå ses i Horsens Kommune, hvor der i forhold til familiebehandlingen er udarbejdet en egentlig dokumentationsstrategi. Dokumentationsstrategien er uddybet i boks 6.5 nedenfor.

Boks 6.5 Eksempel på nøgletal for progression på rådgiverniveau – dokumentationsstrategi i Horsens Kommune

I familieafdelingen i Horsens kommune blev der i 2009 indført en dokumentationsstrategi. Dokumentationsstrategien skal sikre, at afdelingen får dokumenteret resultaterne, så kommunen ved, om de sociale indsatser virker.

Familieafdelingen har beskrevet formålet ved hjælp af en række spørgsmål, som dokumentationen skal hjælpe med at besvare:

- Hvordan går det med de indskrevne familier/børn/unge?
- Virker det, vi gør?

¹⁴ For mere information om dataregistrering, datavalidering og medarbejdernes og systemunderstøttelsens betydning herfor se: Kollin, Marianne et al. (2017): "Kobling af udgifter og aktiviteter på det specialiserede børneområde – analyse af udfordringer og anbefalinger til forbedring af datagrundlaget" (særligt kap. 4).

Boks 6.5 Eksempel på nøgletal for progression på rådgiverniveau – dokumentationsstrategi i Horsens Kommune

- Står resultatet mål med de indsatte ressourcer?
- Er der nogle, vi ikke hjælper?
- Får vi justeret indsatser, som ikke virker?

Til dette anvendes systemerne FIT (feedback informed treatment) og OEA (Opstart-Evaluering-Afslutning).

FIT måler effekten af indsatsen med ORS (Outcome Rating Scale) og behandlingsalliancen – som er borgerens og behandlerens samarbejde om mål – med SRS (Session Rating Scale). Dette gøres ved hjælp af otte enkelte skalaspørgsmål. Dokumentationen finder sted ved hvert møde i sagen.

OEA evaluerer indsatsen på baggrund af målene fastsat i handleplanen. Yderligere angiver OEA udviklingen i nogle generelle indikatorer. Disse indikatorer omhandler enten en sund familie eller en sund udvikling for den unge. Målene for indsatsen dokumenteres i et opstartsskema ved indsatsens start, hvorefter evalueringsskemaerne anvendes som opfølgning. Afslutningsvis evalueres indsatsen i et afslutningsskema.

Det er hensigten, at informationen fra FIT og OEA i fremtiden skal anvendes på aggregeret niveau, så afdelingens og den enkelte medarbejders resultater kan belyses på tværs af sagerne. Fremadrettet kan man dog med fordel fokusere på en højere integration mellem systemerne.

Hverken FIT eller OEA egner sig til at dokumentere visse ydelser i de forebyggende indsatser. Disse må dokumenteres på anden vis.

Udførerniveauet

For de udførende enheder i kommunen gælder, at det i særlig grad er progressionsmåling på individniveau, som anvendes til løbende at give information til behandlerne om virkningen af den indsats, der gives til barnet eller den unge. Eksemplerne i Tabel 6.1 baserer sig på anvendelsen af sådanne systemer i fire af kommunerne. I både Horsens, Kolding, Mariagerfjord og Hvidovre Kommuner anvendes der på udførerniveau således FIT (Feedback Informed Treatment), mens Middelfart anvender Journal Digital. Begge metoder er uddybet i de to bokse nedenfor.

Boks 6.6 Eksempler på progressionsnøgletal på udførerniveau – Journal Digital i Middelfart

I Middelfart Kommune anvendes 'Journal Digital' til at måle effekten af indsatserne i de enkelte sager. Journal Digital består af over 100 spørgsmål, som barnet selv og interessenter i hele netværket omkring barnet (skole, forældre m.fl.) besvarer. De mange spørgsmål fungerer som en målrefleksion og hjælp til at opsætte hypoteser omkring barnets problemstillinger.

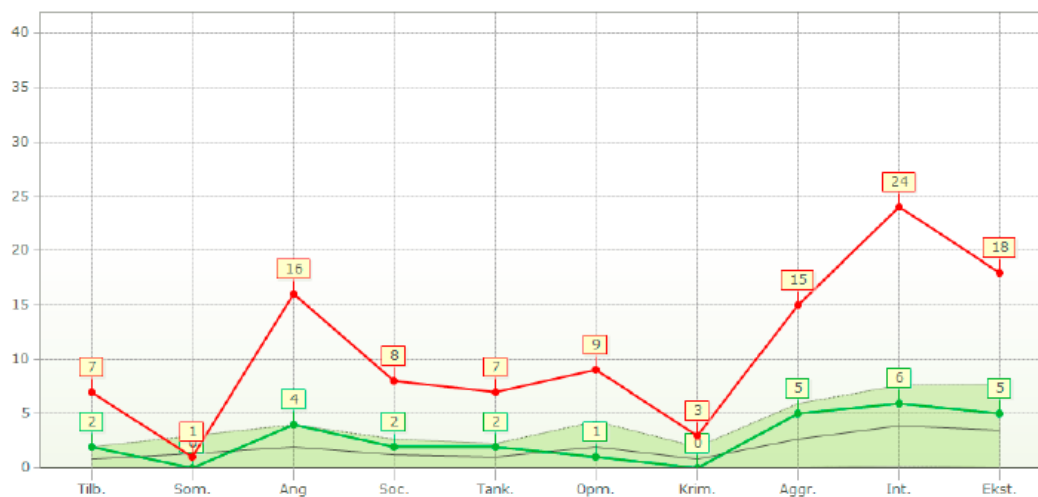
Journal Digital er også en måde at registrere sager på i form af antallet af sager samt symptombelastningen i hver enkelt sag. I skrivende stund anvender Middelfart Kommune Journal Digital på sagsniveau, men ledelsen påtænker at udvikle en aggregeret rapportering af data fra de enkelte sager. Et eksempel på en progressionsmåling vises nedenfor:

Eksempel af Cheklister Pige på 11 år

Som mor ser barn:

— Dato 08-02-2017 (Total score 74)

— Dato 12-05-2017 (Total score 17)

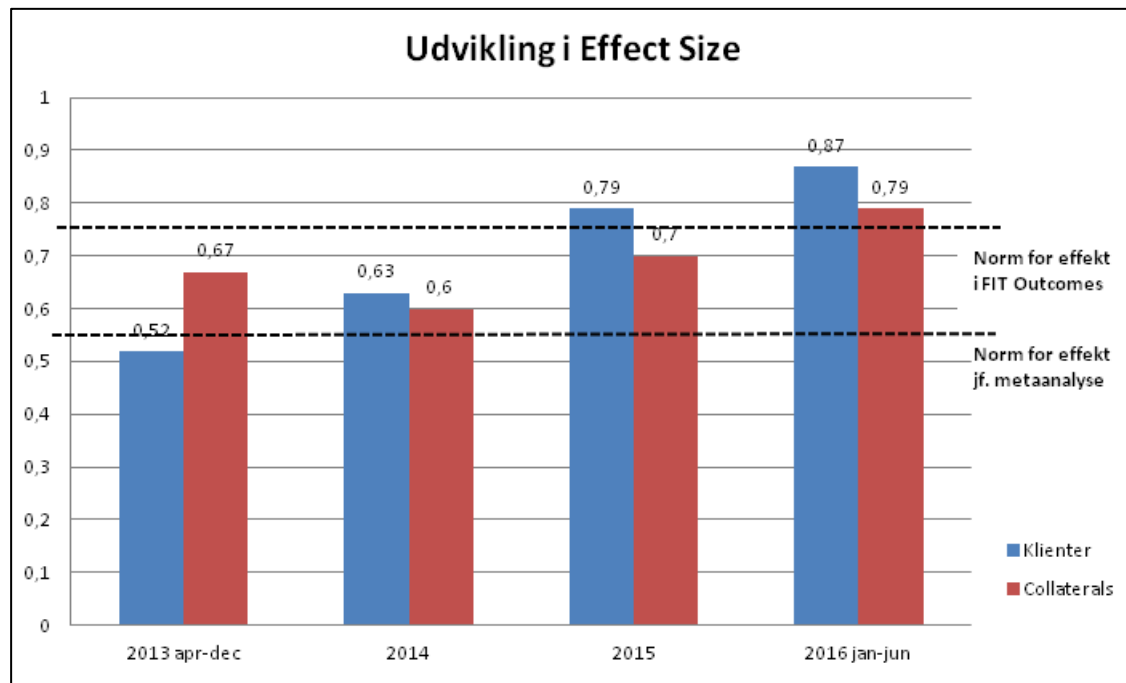


I eksemplet er der tale om forældrevurdering af barnet på to forskellige tidspunkter – 8. februar og 12. maj – og kurverne viser, at kurven for den 12. maj på de fleste af parametrene udviser en lavere score – og dermed progression, målt af denne interessant.

Hvidovre Kommune er et eksempel på en kommune, hvor progressionsmålinger anvendes i aggregeret form hos én af kommunens udførere.

Boks 6.7 Eksempel på progressionsnøgletal i aggregeret form på udførerniveau – FIT i Hvidovre

I figuren nedenfor ses et eksempel på, hvordan FIT anvendes af et behandlingstilbud i Hvidovre til at følge udviklingen i behandlingens effekt over tid målt på samtlige afsluttede sager i tilbuddet.



Eksemplet viser, hvorledes scoren for effekt af behandlingen stiger over tid for de afsluttede sager, både når der måles på klienten selv (de blå søjler) og af parallelbedømmere (de røde søjler), som også løbende involveres og scorer barnets trivsel (typisk forældre, lærere og sagsbehandlere).

Styring gennem akkumulerede data fungerer bedst i enheder med et relativt højt sagsflow, da der skal være mere end 60 afsluttede forløb i datasættet, før det er validt statistisk.

Det er fælles for alle kommuner, der anvender sådanne systemer, at data på undersøgelsestidspunktet endnu ikke anvendes af forvaltningen på aggregeret niveau. En del af forklaringen herpå er, at den systematiske anvendelse af metoderne for alle indsatser stadig sker i varierende grad på det udførende niveau for i hvert fald nogle af deltagerkommunerne. De systemer, der anvendes, har dog potentiale til at producere information på et mere aggregeret niveau, således at det vil kunne anvendes til mere overordnet evaluering og prioritering af indsatser.

6.2.2 Vurdering

Kortlægningen viser, at der blandt kommunerne er forskellige eksempler på styringsnøgletal og anden styringsinformation med relevans for understøttelsen af såvel den økonomiske som den faglige styring, og at denne anvendes i vidt omfang, især på det administrative niveau.

Samtidig viser kortlægningen ikke nogen tydelig ensartet praksis på tværs af kommuner for, hvilke ledelsesniveauer der får hvilke typer styringsinformation og med hvilken frekvens.

Oftes ses styringsinformationen – især på det politiske niveau – leveret ad hoc eller i årlige rapporteringer frem for på mere regelmæssig vis. Der ses dog ikke i kortlægningen tegn på, at politikerne

føler sig underinformet, tværtimod udtrykker de på tværs af kommunerne, at de har god indsigt i forholdene på det specialiserede børn og unge-område.

På forvaltningsniveauet, især i ledelsen men også blandt rådgiverne, ses styringsnøgletal og anden styringsinformation anvendt mere systematisk, ofte som led i månedlige opfølgninger på økonomi og faglige målsætninger. Der findes flere eksempler blandt kommunerne på anvendelse af aktivitetsnøgletal, der har tæt relation til målsætninger om fx anbringelsesandele eller andelen af anvendelse af særlige forebyggende foranstaltninger, som er formuleret i faglige strategier eller handleplaner.

Det er på den baggrund VIVEs vurdering, at kommunerne bør anvende systematisk rapportering af styringsnøgletal og anden styringsinformation til at understøtte økonomistyringen og den faglige styring. Med den viden, der i denne analyse er skabt om anvendelsen af data om aktiviteter og økonomi mv. på det specialiserede børn og unge-område, er det VIVEs vurdering, at der i forbindelse med den almindelige sagsbehandling og økonomistyring er rig adgang til data, som kan anvendes i tværgående styringsøjemed. Der er dermed ikke nødvendigvis tale om en væsentlig meropgave i form af dataindsamling, hvis opgaven med produktion af styringsinformation skal løftes.

Styringsinformationen kan efter VIVEs vurdering anvendes til at formidle viden om og følge op på udviklingen i de aktiviteter og indsatser, der er beskrevet i de faglige strategier samt måle graden af målopfyldelse, for så vidt angår de konkrete målsætninger, der er opstillet i disse.

Det er VIVEs vurdering, at der bør tages formel stilling til formidlingen af styringsinformationen til forskellige niveauer i den kommunale styringskæde – fra politikere til rådgivere og udførende enheder, hvilket ikke fuldt ud er tilfældet for alle typer af styringsinformation i de seks kommuner.

Samtidig vurderer VIVE, at der med fordel kan etableres et forum for udveksling af faglig og økonomisk viden om det specialiserede børn og unge-område, når rådgivere og økonomikonsulenter mødes om økonomi- og aktivitetsdata i økonomistyringsøjemed.

For så vidt angår den resultatbaserede økonomistyring, ser VIVE et potentiale i øget anvendelse af styringsinformation om progression hos de børn og unge, der behandles i de forskellige typer af foranstaltninger i kommunerne. Øget anvendelse af styringsinformation omhandlende progression på individniveau kan øge mulighederne for at følge op på effekterne af indsatsen over for det enkelte barn. Eksemplerne i denne kortlægning viser også, at progressionsmålingerne vil kunne bidrage til en øget indsigt i, med hvilke indsatser der opnås den bedste effekt, hvis de anvendes systematisk af lederne i aggregeret form for en større gruppe af børn eller unge.

7 Oplevede barrierer for styringen

Der kan være forskellige centrale barrierer for den kommunale økonomistyring af det specialiserede børn og unge-område, lige så vel som der kan være central lovgivning, retspraksis mv., som fremmer den kommunale økonomistyring. I det følgende ses der dog udelukkende på de centrale barrierer.

Deltagerkommunerne er som supplement til den øvrige analyse blevet bedt om at komme med eksempler på centrale barrierer for deres styring af det specialiserede børn og unge-område. VIVE gengiver her de forhold, som kommunerne har angivet som barrierer for deres styring, og har ikke taget stilling til, om der er andre hensyn og forhold, der forklarer og begrundet disse. VIVE gengiver kommunernes oplevelse af praksis og deres fortolkning af det lovgrundlag, der ligger til grund for denne praksis.

Det ligger endvidere uden for analysens rammer at vurdere væsentligheden og omfanget af de oplevede barrierer. De konkrete eksempler på oplevede barrierer er derfor overdraget til projektets styregruppe, som viderebringer disse til det arbejde, som foregår i regi af Moderniserings- og Effektiviseringsprogrammet. De oplevede barrierer er derfor kun beskrevet kortfattet i det følgende.

Ankestyrelsens praksis

Deltagerkommunerne oplever, at Ankestyrelsens praksis kan være en barriere for den kommunale styring af det specialiserede børn og unge-område. Deltagerkommunerne oplever bl.a. en barriere i forhold til kommunernes mulighed for udfoldelse af det socialfaglige skøn inden for lovgivningens rammer og for at følge kommunernes faglige strategier i forhold til indsatsstrappetækning, som udgør et væsentligt styringsgrundlag for kommunerne. Det gælder både i sager, som Ankestyrelsen tager op af egen drift, og sager, hvor en borger klager over en afgørelse. Deltagerkommunerne oplever endvidere, at Ankestyrelsen vejleder forskelligt og træffer forskelligartede afgørelser i ensartede sager, og at det vanskeliggør deres styring. Det er fx i forhold til afgørelser i klager over afslag om tabt arbejdsfortjeneste, hvor deltagerkommunerne oplever, at det varierer, om det er fagpersoners udsagn eller forældrenes udsagn, der vægtes højest i den konkrete sag.

Handle-, betalings- og bopælskommune, når den unge fylder 18 år

Deltagerkommunerne oplever, at betalingsreglerne giver et uheldigt incitament for kommunerne til at iværksætte en indsats inden for det specialiserede voksenområde frem for efterværn i de sager, hvor der er tvivl om, hvorvidt efterværn vil være tilstrækkeligt på den længere bane. Derved kan unge blive frataget mulighederne for – via en efterværnsindsats – at udvikle sig til at kunne klare sig selv, hvilket opleves som modstridende i forhold til intentionen i lovgivningen på området.

Socialtilsynets godkendelse af plejefamilier

Deltagerkommunerne oplever, at de stadig er nødt til at bruge ressourcer på at undersøge og kende plejefamilier for at kunne matche børnenes behov med plejefamiliernes kompetencer, og at de derfor samlet set bruger flere ressourcer på området nu, hvor de også betaler Socialtilsynet for at undersøge og godkende familierne. De oplever desuden, at godkendelserne er ufleksible og langsomme. Det opleves endvidere som u hensigtsmæssigt for styringen, at et af Socialtilsynene tolker loven således, at en kommune ikke længere kan lave konkrete godkendelser af familier i barnets netværk, som ikke er i slægten, hvis disse familier i princippet også ville kunne blive godkendt til at være almindelige plejefamilier, og at disse således skal godkendes som almindelige plejefamilier af Socialtilsynet.

Hjemmetræning af børn med handicap

Deltagerkommunerne peger på, at det både fagligt og økonomisk er vanskeligt at styre området for hjemmetræning af børn med handicap, dvs. § 32 i serviceloven. Deltagerkommunerne oplever, at de har meget begrænsede muligheder for at afvise anmodninger om hjemmetræning eller stoppe den, uanset om de fagligt vurderer, at træningsøvelserne ikke er hensigtsmæssige. De oplever, at de ikke i tilstrækkelig grad har mulighed for at stille krav til indsatsen, og at det er vanskeligt at vurdere, om hjemmetræningen virker, og dermed også meget vanskeligt at stoppe hjemmetræningen igen med henvisning til manglende effekt

Øvrige oplevede barrierer, som kun er fremhævet af nogle af deltagerkommunerne

Sundhedsplejerske og kommunegrænser

Det opleves af en deltagerkommune som u hensigtsmæssigt, at den kommunale sundhedsplejerske ifølge loven ikke må arbejde med kommunens børn, hvis de er anbragt uden for kommunegrænserne. Udfordringen opstår, fordi kommunen udarbejder et årligt sundhedstjek af anbragte børn, uanset om de er anbragt inden for eller uden for kommunegrænsen. Det kræver ekstra arbejdstimer at kontakte tilflytterkommunen og få en aftale med dem om at foretage sundhedstjek på den måde, som anbringelseskommunen ønsker, frem for hvis kommunen selv kunne udføre sundhedstjekket.

Ansættelse af slægtning

Det opleves af nogle interviewpersoner som en barriere, at kommunerne ikke kan ansætte en slægtning, fx en onkel, som støttepædagog, da der kan være socialfaglige effekter ved at ansætte en slægtning. Yderligere vil denne mulighed også skabe større fleksibilitet i forhold til, hvilke indsatser der kan iværksættes.

Vederlag til plejefamilier

Ifølge en af deltagerkommunerne kunne det være gavnligt, hvis Socialtilsynet eller anden instans foretog en samlet vurdering af vederlag til plejefamilier. Som det er i dag fastsættes vederlaget til plejefamilien for et konkret barn af den kommune, der har anbragt barnet i plejefamilien, men plejefamilien kan have tre børn i plejefamilie fra hver sin kommune, og det er kun plejefamilien, der har det samlede overblik over vederlag (tidligere havde den godkendende kommune overblikket), og der kan være tilfælde, hvor en samlet vurdering af vederlagene ville give anledning til en justering af vederlagene.

Hindring for god overgang til voksenlivet

Nogle af deltagerkommunerne peger endvidere på, at det i nogle tilfælde kunne være hensigtsmæssigt, at en ung med handicap kunne blive på en institution for børn med handicap et eller to år mere. Ifølge en deltagerkommune fortolker Socialtilsynet loven således, at det ikke er muligt at forlænge en handicappet ung på en børneinstitution. Selvom en § 66-godkendt institution, ifølge kommunen, muligvis kunne blive godkendt til et § 107-tilbud (midlertidigt botilbud), så er det ifølge kommunen ikke tilladt at give et § 107-tilbud til en ung, som vil være berettiget til et § 108-tilbud (længerevarende botilbud). Det er ifølge en deltagerkommune u hensigtsmæssigt, fx i en situation, hvor en ung fylder 18, og forældrene og den unge ønsker at blive i nærområdet, men der aktuelt ikke er ledige pladser. Hvis kommunen kan se, at der sandsynligvis bliver plads på et lokalt § 108-tilbud inden for et år eller to, så ville det være hensigtsmæssigt at forlænge den unges ophold på § 66-institutionen, indtil pladsen blev ledig, men i stedet er kommunen efter eget udsagn nødt til at placere den unge i et § 108-tilbud, hvor der er plads, som måske ligger langt fra lokalmiljøet og forældrenes bopæl, hvilket af kommunen vurderes både fagligt og økonomisk u hensigtsmæssigt.

Indberetninger til Danmarks Statistik

Nogle deltagerkommuner oplever det som problematisk, at Danmarks Statistik gennemfører ændringer i, hvordan indberetninger skal foretages automatisk fra system til system (fra fx SBSYS til Danmarks Statistik), uden på forhånd at varsle kommunerne, så de kan få deres leverandører til at tilrette systemerne, inden ændringerne træder i kraft. Det betyder reelt, at kommunerne skal indberette manuelt og/eller bruge mange ressourcer på efterfølgende fejlretning.

Litteratur

- Berlin, M.; B. Vinnerljung & A. Hjern (2011): "School performance in primary school and psychosocial problems in young adulthood among care leavers from long term foster care", *Children and Youth Services Review*, vol. 33, no. 12, pp. 2489–2497.
- Boyne, G. A. (2002): "Theme: Local Government: Concepts and Indicators of Local Authority Performance: An Evaluation of the Statutory Frameworks in England and Wales", *Public Money and Management*, vol. 22, no. 2, pp. 17-24.
- Bogh, P. & M. Pilegaard (2016): "Realistiske mål i sociale budgetter", *Danske Kommuner*, no. 25, pp. 38-39.
- Elm-Larsen, R. (2013): "*Forvaltningsrevision. Begreb, Teori og Proces*", 3. udg. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Finansministeriet, Social- og Indenrigsministeriet & Kommunernes Landsforening (2009): "*Det specialiserede socialområde – redskaber til styring og prioritering*". København: Finansministeriet.
- Houlberg, K. (2014). "David og Goliat i kassen før lukketid - danske kommuners likviditets- og gældsudvikling op til kommunesammenlægningerne i 2007", *Politica*, vol. 46, no. 2, pp. 237-257.
- Kjærgaard, M.; B. Panduro, E. Nørgaard, K. Houlberg & N. J. Mau Pedersen (2017): "*Kommunernes økonomistyring 2016. En afdækning af kommunernes økonomiske resultater og økonomistyringspraksis*". København: KORA.
- Kollin, M.; H. S. Kloppenborg & J. Seier Petersen (2017): "*Kobling af udgifter og aktiviteter på det specialiserede børneområde – analyse af udfordringer og anbefalinger til forbedring af datagrundlaget*". København: KORA.
- Kommunernes Landsforening (2009): "*8 gyldne regler for udgiftsstyring af udsatte børn og unge*". København: KL.
- Kommunernes Landsforening (2009): "*Styringsudfordringer og –anbefalinger. Det Fælleskommunale Kvalitetsprojekt*". København: KL.
- Kommunernes Landsforening (2016): "*Myndighed med momentum. Erfaringer fra 20 kommuner på det specialiserede børneområde*". København: KL.
- Kommunernes Landsforening (2010): "*Styr ved at fastlægge serviceniveauet på det specialiserede socialområde*". København: KL.
- Nørgaard, E.; B. Panduro & J. Mølgård Lauridsen (2012): "*Kommunernes økonomiske politikker. En kortlægning primo 2012*". Aarhus: KREVI.
- Panduro, B.; E. Nørgaard, K. Nøhr, M. Kjærgaard & H. S. Kloppenborg (2012): "*God kommunal økonomistyring. En undersøgelse af seks kommuners praksis*". Aarhus: KREVI.
- Socialstyrelsen (2015): "*Utsatta barns hälsa – resultat av en undersökning av fysisk och psykisk hälsa hos barn vars behov utreds av socialtjänsten*" [Rapporten har skrivits av P. Alexandersson tillsammans med S. Kling & I. Nilsson]. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Stax, T. B. (2010): "*Økonomistyring gennem kvalitet i myndighedsarbejdet*". [Køge: Køge Kommune].

Bilag 1 Analysedesign, metode og data

Formålet med denne analyse er at inspirere kommunerne til, hvordan de kan videreudvikle deres nuværende økonomistyring på det specialiserede børn og unge-område. Analysen skal bidrage med anbefalinger til, hvordan kommunerne kan udvikle økonomistyringen på det specialiserede børn og unge-område, samt give konkrete eksempler på, hvordan anbefalingerne kan implementeres i praksis.

Analysen er tilrettelagt som en kvalitativ analyse i seks deltagerkommuner, som alle har relativt gode økonomistyringsresultater på det specialiserede børn og unge-området. Hensigten er at lære af deres erfaringer. Konkret søges der svar på følgende undersøgelsesspørgsmål:

- Hvordan har deltagerkommunerne tilrettelagt den nuværende økonomistyring på det specialiserede børn og unge-område? Hvilke ligheder er der mellem deltagerkommunernes nuværende økonomistyring på det specialiserede børn og unge-område?
- Hvilke forskelle er der mellem deltagerkommunernes nuværende økonomistyring på det specialiserede børn og unge-område?
- Hvordan kan kommunerne videreudvikle økonomistyringen på det specialiserede børn og unge-område?

I det følgende beskrives analysens design, metode og data. Indledningsvis defineres og afgrænses centrale begreber i analysen. Derefter præsenteres det overordnede analysedesign, herunder hvordan deltagerkommunerne i analysen er valgt. Efterfølgende introduceres analysens temaer, data og kvalitetssikringen af analysen.

Definitioner og afgrænsninger

Definitionen og afgrænsningen af "det specialiserede børn og unge-område", "økonomistyring" og "den kommunale styringskæde" i analysen gennemgås i det følgende.

Det specialiserede børn og unge-område

Det specialiserede børn og unge-område omfatter i analysen både socialt udsatte børn og unge samt børn og unge med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse. I forhold til serviceloven omfatter området således lovens Afsnit IV, Børn og unge, kapitel 6-13, § 19-78. Den kontoplanmæssige afgrænsning af området fremgår af Bilagstabel 1.1

Bilagstabel 1.1 Kontoplanmæssig afgrænsning af det specialiserede børn og unge-område

5.28.20	Opholdssteder mv. for børn og unge
5.28.21	Forebyggende foranstaltninger for børn og unge
5.28.22	Plejefamilier
5.28.23	Døgninstitutioner for børn og unge
5.28.24	Sikrede døgninstitutioner mv. for børn og unge
5.28.25	Særlige dagtilbud og klubber
5.57.72	Grp. 009 merudgifter, 015 tabt arbejdsfortjeneste og 016 udg. til hjælpemidler (inkl. refusion)

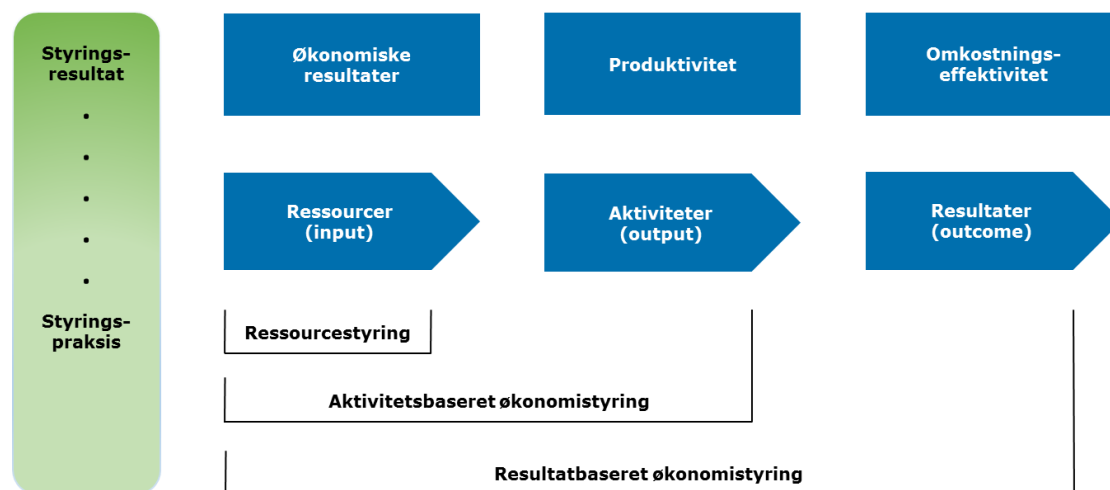
Det skal påpeges, at ovenstående afgrænsning af det specialiserede børn og unge-område udgør den generelle afgrænsning og ramme for analysen. Afgrænsningen er ikke udtryk for, at der analyseres og afrapporteres resultater systematisk i forhold til de enkelte paragraffer og konti.

Dimensioner i økonomistyring

Analysen opererer med en bred forståelse af økonomistyring, og tager derfor afsæt i alle tre dimensioner i økonomistyring: ressourcestyring (økonomiske resultater), aktivitetsbaseret økonomistyring (produktivitet) og resultatbaseret økonomistyring (omkostningseffektivitet)¹⁵

Ressourcestyring er knyttet til input-siden af den kommunale produktionsproces, hvorfor der er fokus på økonomiske resultater i form af budgetbalance, udgiftsstyring og finansielstyring. Aktivitetsbaseret økonomistyring fokuserer på forholdet mellem input og *output* med formålet om at sikre høj produktivitet, mens resultatbaseret økonomistyring centrerer sig omkring forholdet mellem input og *outcome* og dermed spørgsmålet om, hvor gode resultater der opnås for et givet budget. De tre dimensioner er illustreret i Bilagsfigur 1.1.

Bilagsfigur 1.1 Økonomistyringsdimensioner



Den kommunale styringskæde

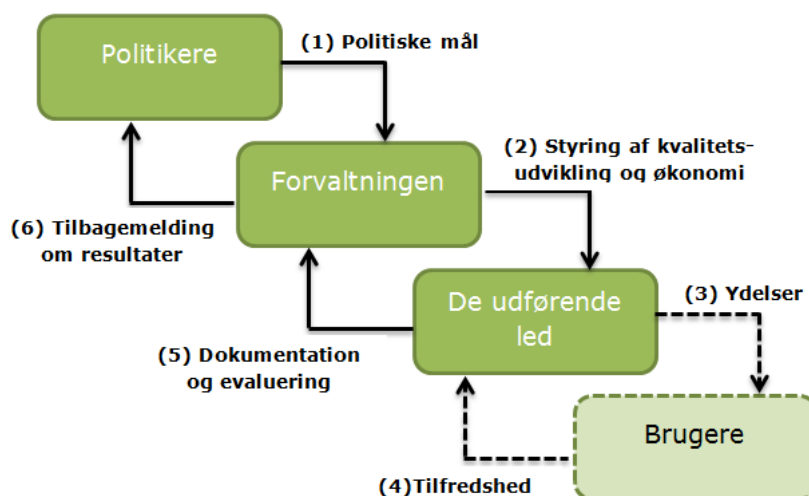
Analysen tager endvidere afsæt i den kommunale styringskæde, som er illustreret i Bilagsfigur 1.2. Udgangspunktet i den kommunale styringskæde er, at de politiske mål gennem forvaltningen omsættes til ydelser på det udførende niveau af fx sagsbehandlere og medarbejdere på de decentrale

¹⁵ Kjærgaard, 2017, Houlberg 2014, Elm-Larsen 2013, Boyne 2002.

institutioner. Endvidere foretages der en orientering tilbage til politikerne omkring resultaterne af de kommunale aktiviteter.

Der er således i analysen fokus på sammenhængene i styringskæden, de retningsgivende elementer i styringen foruden de opfølgende og korrigerende elementer i en sådan styring. Analysen har både fokus på de formelle retningslinjer og principper samt den reelle implementering heraf. Endvidere inddrages alle relevante kommunale organisatoriske niveauer i analysen. Det skal dog påpeges, at "brugerne" og sammenhæng nr. 3 og 4 ikke inddrages i analysen, da dette ikke er realistisk inden for de økonomiske rammer for analysen. "Brugerne" er derfor markeret med en anden farve i Bilagsfigur 1.2 for at illustrere, at de ikke indgår i analysen.

Bilagsfigur 1.2 Den kommunale styringskæde



Kilde: KL; "Styringsudfordringer og -anbefalinger". Tilrettet af VIVE

Analysedesign

Analysen er tilrettelagt som en kvalitativ analyse i seks kommuner, som har opnået relativt gode økonomistyringsresultater på det specialiserede børn og unge-området. Hensigten med analysen er som sagt at lære af deres erfaringer.

Valg af deltagerkommuner

De seks deltagerkommuner er valgt på baggrund af en to-trins udvælgelsesproces med henblik på at sikre, at der indgår deltagerkommuner i analysen, som har relativt gode økonomistyringsresultater på det specialiserede børn og unge-område. Først er de 98 kommuner indsnævret til en bruttotrup på ti kommuner ved hjælp af en registeranalyse. Derefter er der foretaget telefoniske screeningsinterview men henblik på at udvælge de seks deltagerkommuner fra bruttotruppen.

Udvælgelse af bruttotruppen – fra 98 til 10 kommuner

De ti bruttokommuner er primært valgt ud fra, at de har relativt gode økonomistyringsresultater defineret som budgetoverholdelse og budgetpræcision. Det skyldes, at det desværre ikke er muligt at vælge kommuner ud fra både deres økonomiske og faglige resultater, da der ikke eksisterer dækkende registerdata for kommunernes faglige resultater på det specialiserede børn og unge-område. Som en indikation for, at kommunerne administrerer inden for gældende retspraksis, er der ved valg

af bruttokommuner dog taget højde for kommunernes omgørelsesfrekvens i Ankestyrelsen. De øvrige kriterier for valg af bruttokommuner fremgår af den følgende boks.

Oversigt over kriterier for udvælgelse af de ti bruttokommuner

Primære udvælgelseskriterium

- God udgiftsstyring – budgetoverholdelse og budgetpræcision
- Lav/gennemsnitlig omgørelsesfrekvens i Ankestyrelsen

Outliere fravælges i forhold til

- Kommunernes socioøkonomiske karakteristika (gennemsnitligt)
- Kommunestørrelse
- Anbringelsesfrekvens

Variation i forhold til

- Geografi
- Styringspraksis jf. spørgeskemabesvarelser fra foranalysen af kommunernes økonomistyring¹⁶

Det konkrete grundlag for udvælgelsen af de ti bruttokommuner, kombineret med en kort beskrivelse af kendetegnene ved de ti bruttokommuner, fremgår af den følgende boks.

Indikatorer: Valg af ti bruttokommuner

1. God udgiftsstyring: De ti udvalgte kommuner har overholdt deres budgetter. Derudover har kommunerne udvist relativ god budgetpræcision, idet de ikke har haft markant lavere forbrug end budgetteret. Der er primært set på budgetafvigelse i 2015 men også i gennemsnit i perioden 2013-2015. Endelig er kommunernes budgetafvigelser i perioden 2010-2012 undersøgt som en indikator på, om nogle kommuner har haft en brændende platform for at gennemføre ændringer i økonomistyringen.
2. Lav/middel omgørelsesfrekvens ved Ankestyrelsen: De ti udvalgte kommuner er *ikke* blandt den tredjedel af kommunerne, som har den største andel sager ved Ankestyrelsen i 2015, som enten blev ændret eller hjemvist. En enkelt kommune har en omgørelsesfrekvens, som ligger lidt over denne grænse.
3. Gennemsnitlige socioøkonomiske karakteristika: Som en del af VIVEs ECO Nøgletal estimeres for hver kommune et forventet udgiftsbehov på det specialiserede børneområde i 2015. Kommuner med en befolkning, som gennemsnitligt har en relativt svag social baggrund, vil have et relativt højt forventet udgiftsbehov og omvendt for kommuner, der har en befolkning med relativt stærk social baggrund. Konkret estimeres det forventede udgiftsbehov på baggrund af følgende oplysninger om kommunerne:
 - Forventet andel 0-22-årige modtagere af anbringelse eller forebyggende foranstaltning¹⁷
 - Andel børn, der har flyttet kommune mere end tre gange
 - Derudover kontrolleres der for kommunernes ressourcepres¹⁸

¹⁶ Marie Kjærgaard et al. (2017), "Kommunernes økonomistyring 2016. En afdækning af kommunernes økonomiske resultater og økonomistyringspraksis"

¹⁷ Den forventede andel 0-22-årige modtagere af anbringelse eller forebyggende foranstaltning estimeres på baggrund af en statistisk model, der trækker på individoplysninger om alle 0-22-årige i Danmark samt disse børn og unges forældre. I modellen indgår en lang række variable om blandt andet forældres samlivsstatus, indkomst og uddannelse samt børns alder, køn og fødselsvægt.

¹⁸ Ressourcepresset er et mål for, hvor økonomisk presset den enkelte kommune er.

Indikatorer: Valg af ti bruttokommuner

- De ti udvalgte kommuner er blandt de 50 % af kommunerne, som ligger tættest på gennemsnitskommunens forventede udgiftsbehov. En enkelt kommune har et forventet udgiftsbehov, som ligger en smule højere end denne grænse.
- Kommunestørrelse: De ti udvalgte kommuner er hverken blandt de 10 % største eller mindste kommuner.
- Anbringelsesfrekvens: De ti udvalgte kommuner er ikke blandt de 10 % af kommunerne, som har henholdsvis de højeste og laveste anbringelsesfrekvenser.
- Geografi: Alle fem regioner er repræsenteret blandt de ti udvalgte kommuner.
- Variation i styringspraksis: Baseret på kommunernes spørgeskemabesvarelser er der en del variation i økonomistyringspraksis på det specialiserede børneområde blandt de ti udvalgte kommuner. Der indgår fx både kommuner, som svarer, at de i henholdsvis høj og lav grad anvender priser og mængder i budgetlægningen på området.

Ud over ovenstående kriterier er der for det første skelet til kommunernes nettodriftsudgifter til udsatte børn og unge pr. 0-22-årig indbygger for at undgå kommuner med udgifter, som afviger markant fra gennemsnittet. For det andet er der skelet til kommunernes brug af forebyggende foranstaltninger og andel anbragte i plejefamilier for at være sikre på, at både kommuner, som iværksætter relativt mange forebyggende foranstaltninger og har en relativt høj andel anbragte i plejefamilier, indgår i undersøgelsen. For det tredje er der skelet til kommunernes udgifter til køb og indtægter fra salg af anbringelsespladser opgjort som andel af kommunens nettodriftsudgifter i 2014.

Udvælgelse af deltagerkommunerne – fra ti bruttokommuner til seks deltagerkommuner

Der er gennemført et telefonisk screeningsinterview med de ti bruttokommuner. Formålet med screeningsprocessen var dels at supplere registeranalyserne, herunder at sikre, at der var tilstrækkelig variation i deltagerkommunernes styringspraksis i forhold til analysetemaerne, og dels at sikre, at deltagerkommunerne ville investere den nødvendige tid i analysen, herunder fremsende relevante dokumenter, deltage i interview og workshop mv.

Screeningsinterviewene var af en times varighed og blev foretaget med myndighedschefen. Screeningsinterviewet berørte følgende analysetemaer: Politikker og strategier, økonomistyringsprincipper, organisering, budgettering, budgetopfølgning og prognoser samt ledelsesinformation. Screeningsmaterialet blev kondenseret i tabelform og præsenteret for styregruppen, som valgte de seks deltagerkommuner på baggrund af et oplæg fra VIVE.

De seks deltagerkommuner er præsenteret ved udvalgte indikatorer i Bilagstabel 1.2.

Bilagstabel 1.2 Præsentation af de seks deltagerkommuner

Kommune	Budgetafvigelse 2015	Budgetafvigelse 2013-2015	Budgetafvigelse gns. 2010-2012	Forventet udgiftsbehov 2015 (kr. pr. 0-22-årig)	Udgiftsniveau 2015 (kr. pr. 0-22-årig)	Andel ændrede eller hjemviste sager (2015)	Befolkning 2015	Anbragte pr. 1.000 0-22-årige	Region
Hvidovre	3 %	13 %	-1 %	9.133	10.148	41 %	52.380	7,6	Hovedstaden
Middelfart	8 %	5 %	-4 %	9.896	7.876	23 %	37.857	8,3	Syddanmark
Horsens	2 %	-1 %	-8 %	9.860	8.045	31 %	86.361	9,7	Midtjylland
Kolding	4 %	3 %	1 %	9.314	7.033	24 %	90.794	8,7	Syddanmark
Syddjurs	8 %	-8 %	-11 %	9.580	10.103	23 %	41.652	9,0	Midtjylland
Mariagerfjord	4 %	-5 %	-4 %	10.902	10.795	28 %	42.134	14,5	Nordjylland
Gennemsnitskommunen	-3 %	-0,0	-0,0	9.899	9.747	36 %	60.558	9,2	
Kommunen med størst positiv afvigelse	20 %	14 %	21 %	21.276	21.101	100 %	580.184	27	
Kommunen med størst negativ afvigelse	-28 %	-21 %	-22 %	4.000	3.910	0 %	14.028	3	

Note: Følgende konti fra Budget- og regnskabssystem for kommuner indgår i beregningen af budgetafvigelser: Dranst 1 og 2, Hovedfunktion 5.28, Funktion 5.25.17 og grupperingerne 5.57.72.009, 015 og 016 (2015-kontoplanen). Kronebeløb er i 2015-priser. For såvel forventet som faktisk udgiftsniveau. Der indgår 93 kommuner i beregningen af tal for gennemsnitskommunen og angivelse af værdier for kommuner med størst afvigelse, idet de fem kommuner med det mindste befolkningstal er udeladt.

Det skal bemærkes, at der ikke indgår referencekommuner i analysen, dvs. kommuner, som har relativt dårlige økonomistyringsresultater på det specialiserede børn og unge-område. Det er således ikke muligt inden for analysens rammer at kontrollere, i hvilke grad kommuner med dårlige økonomistyringsresultater har en anden praksis end deltagerkommunerne i analysen, som har gode resultater.

Vurderingskriterier

Det overordnede analysedesign er således tilrettelagt med henblik på, at se på tværs af de seks deltagekommuner og analysere, om der er fællestræk i deres styringspraksis. Desuden er der lagt tre generelle vurderingskriterier til grund for vurderingen af deltagerkommunernes praksis og analysens anbefalinger. De generelle vurderingskriterier fremgår af den følgende boks.

Generelle vurderingskriterier for anbefalingerne

- Kommunernes praksis understøtter ressourcestyring, herunder realistisk budgettering, systematisk budgetopfølgning og præcise prognoser for forventet regnskab
- Kommunernes praksis understøtter aktivitets- og resultatstyring
- Kommunernes praksis understøtter, at der er sammenhæng og gennemsigthed i den kommunale styringskæde

De generelle vurderingskriterier er anvendt således, at hvis fx alle seks deltagerkommuner anvender en praksis, som er i modstrid med vurderingskriterierne, så kan deltagerkommunernes praksis ikke indarbejdes som en anbefaling. Et andet eksempel er, hvis fx tre af deltagerkommunerne anvender en praksis og de tre andre deltagerkommuner en anden praksis, så er det den praksis, som er bedst

i overensstemmelse med vurderingskriterierne, som kan lægges til grund for analysens anbefalinger.

Data og metode

Analysen beror på et kvalitativt analysedesign, hvilket muliggør en dybdegående analyse af deltagerkommunernes praksis, herunder både formelle principper og retningslinjer samt den reelle implementering heraf.

Datagrundlagte består af henholdsvis centrale kommunale dokumenter, interview med forskellige aktører i den kommunale styringskæde samt en vurderingsworkshop. Rammerne for dataindsamlingen udgøres af otte analysetemaer.

De otte analysetemaer er:

- Rammevilkår
- Politikker, strategier og retningslinjer
- Økonomistyringskultur
- Økonomistyringsprincipper
- Organisering
- Budgettering
- Budgetopfølgning og prognoser
- Ledelsesinformation

Dokumenter

Deltagerkommunerne har sendt væsentlige styringsdokumenter for det specialiserede børn og unge-område til VIVE. Dokumenter, der blev efterspurgt, fremgår af Bilagstabel 1.3

Bilagstabel 1.3 Dokumentoversigt

Politikker, strategier og retningslinjer	Politik og strategi Serviceniveaubeskrivelse Retningslinjer for sagsbehandlingen Ydelseskatalog og andre beskrivelser af indsatsviften
Økonomistyringsprincipper	Økonomistyringsprincipper
Organisering	Organisationsplan Beskrivelse af visitationsprocessen og kompetencefordelingen
Budgettering	Budget 2017 (Budgetbogen)
Budgetopfølgning og prognoser	Budgetopfølgningerne i 2016 Materiale vedrørende prognoser for forventet regnskab
Ledelsesinformation	Ledelsesinformation Styringsnøgletal

Dokumenterne er dels anvendt til kvalitetssikring af interviewene, da interviewspørgsmålene er målrettet og præciseret for den enkelte kommune på baggrund af dokumentlæsningen. Yderligere er der foretaget selvstændig dokumentanalyse af udvalgte dokumenter. Der indgår et betydeligt antal dokumenter i analysen fra alle deltagerkommunerne.

Interview

Der er i de seks deltagerkommuner gennemført interview med henholdsvis borgmesteren, direktøren for området, myndighedschefen, afdelingsledere, ledere for udførende enheder, sagsbehandlere, økonomikonsulenter, økonomichefen samt repræsentanter for fagudvalget. Interviewene er gennemført som individuelle interview eller gruppeinterview, Der er i alt gennemført interview med 107 repræsentanter fra de seks deltagerkommuner.

Bilagstabel 1.4 viser fordelingen af interviewpersoner i deltagerkommunerne. Alle niveauer i styringskæden – dvs. politikere, forvaltningen og de udførende led – er repræsenteret i samtlige deltagerkommuner. Myndighedschefen har selv sammensat sagsbehandlergruppen ud fra kriteriet om, at de skulle repræsentere medarbejdere fra de forskellige team på området.

Bilagstabel 1.4 Interviewpersoner i de seks deltagerkommuner

	Direktør	Myndighedschef	Afdelingsledere	Sagsbehandlere	Ledere for udførende enhed	Økonomichef	Økonomikonsulenter	Borgmester	Repræsentanter fra fagudvalg	I alt
Horsens	1	1	5	4	4	1	2	1	1	20
Kolding	1	1	3	6	3	2*	3	1	1	20
Syddjurs	1	1	4	1*	3	1	2	1	1	15
Middelfart	1	1	3	4	2	1	2	1	3	18
Mariagerfjord	1	1	3	3	2	1	2	1	1	15
Hvidovre	1	1	2	5	3	1	4	1	1	19

Note: Note 1: Tre sagsbehandlere meldte afbud på dagen på grund af uforudsete omstændigheder.

Note 2: Interview med central økonomichef og økonomichefen i fagforvaltningen.

Interviewene havde bl.a. til formål at afdække kommunernes reelle implementering af vedtagne retningslinjer og principper. De tog udgangspunkt i en semistrukturerede interviewguide. Formålet dermed var at sikre, at alle relevante emner blev berørt samtidig med, at nye perspektiver kunne inddrages. Bilagstabel 1.5 præsenterer fokuspunkterne for interviewguiden.

Bilagstabel 1.5 Analysetemaer og fokuspunkter

Analysetema	Fokuspunkter
Rammevilkår	Centrale rammevilkår, som kan påvirke kommunernes muligheder for økonomistyring
Politikker, strategier og retningslinjer	<ul style="list-style-type: none"> Politik og politiske målsætninger Politisk vedtaget serviceniveau Behov (adgangskriterier inden for målgruppen) Indsats (indhold, omfang og varighed) Virkning (opfølgning og vurdering af evt. revisitation) Retningslinjer for sagsbehandlingen Fælles faglig praksis blandt rådgiverne (fx visitering, opfølgning mv) Fremdrift i sagsbehandlingen (fx sagsoverlevering ved rådgiverskift) Indsatsviften Overblik over forskellige tilbud og foranstaltninger Overblik over og prioritering ved substituerbare ydelser.
Økonomistyringskultur	Holdningen til styringsmulighederne på området i hele organisationen
Økonomistyringsprincipper	<ul style="list-style-type: none"> Bevillingsstruktur Tillægsbevillinger

Analysetema	Fokuspunkter
	Overførselsadgang mellem budgetår (myndigheds- og udførerfunktionen).
Organisering	<p>Myndigheds- og udførerfunktionen (BUM-model)</p> <p>Organisering i myndighedsfunktionen (fx funktionsopdeling (specialisering), distriktsopdeling mv.)</p> <p>Visitationsansvar</p> <p>Den enkelte sagsbehandler</p> <p>Visitationsteam blandt sagsbehandler</p> <p>Visitationsudvalg</p> <p>Principper for organisering og fordeling af sager blandt sagsbehandlerne (fx modtagerteam, antal sager pr. medarbejder, "tunge" og "lette" sager mv.)</p>
Budgettering	<p>Sammenhæng mellem budget, politikker, serviceniveau og strategier</p> <p>Budgettildeling til myndigheds- og udførerenhederne</p> <p>Budgetforudsætninger</p> <p>Pris * mængde (antal indsatser af hver type og gennemsnitlig pris pr. indsatstype)</p> <p>Aktiviteter</p> <p>Resultater</p> <p>Disponering af budgettet.</p>
Budgetopfølgning og prognoser	<p>Systematisk opfølgning på økonomi, aktiviteter og resultater</p> <p>Opfølgning på budgetforudsætninger</p> <p>Pris * mængde, aktiviteter og resultater</p> <p>Disponeringsregnskaber på individniveau</p> <p>Anvendelse i budgetopfølgningerne og prognoser for forventet regnskab</p> <p>Kobling af disponerede udgifter og realiserede udgifter</p> <p>Retningslinjer for afvigelsesforklaringer</p> <p>Forklaringer på afvigelser.</p>
Ledelsesinformation	<p>Ledelsesinformationens indhold</p> <p>Ledelsesinformationens anvendelse (på forskellige niveauer i organisationen)</p> <p>Afreportering og dokumentation (bagudrettet)</p> <p>Styring (fremadrettet)</p> <p>Styringsnøgletal (indhold og anvendelse) bl.a.</p> <p>Progressionsmål</p> <p>Produktivitet</p> <p>Effektivitet.</p>

Interviewene varede gennemsnitlig en time. Var interviewpersonerne forhindret i at deltage i interviewene under kommunebesøgene, blev der i stedet foretaget telefoninterview. Dog er der kun blevet foretaget et fåtal af telefoninterview – primært med borgmestrene.

Interviewguiden var til dels tilpasset de forskellige repræsentanter i styringskæden. Eksempelvis blev økonomidirektøren ikke spurgt til retningslinjer for sagsbehandlingen, mens spørgsmål om anvendelse af BUM-model på det specialiserede børn og unge-område undgik ved gruppeinterviewene med sagsbehandlerne. Variationen i spørgsmålene stillet på tværs af repræsentanterne er dog så lille, at det stadig er meningsfuldt at analysere på tværs af relevante temaer og emner.

Der blev skrevet referat af alle interviewene, som efterfølgende blev kondenseret i datadisplays.

Vurderingsworkshop

Der er endvidere afholdt en vurderingsworkshop, hvor deltagerne var ledelsesrepræsentanter eller andre centrale medarbejdere fra deltagerkommunen fra henholdsvis økonomiafdelingen og myndighedsafdelingen. På vurderingsworkshopen blev den første version af analysens resultater præsenteret og drøftet.

Kvalitetssikring

Analysens resultater er dels kvalitetssikret af deltagerkommunerne på vurderingsworkshopen. Endvidere har en første version af rapporten været sendt til kommentering i deltagerkommunerne. Derefter er rapporten sendt i eksternt review ved to personer med henholdsvis indgående praksis-erfaring på området og forskningsfaglig viden om området. Analysen er alene VIVEs ansvar.

**VIDEN I
VELFÆRD**

DET NATIONALE FORSKNINGS-
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD