

**Større undersøgelse  
til  
Socialudvalget  
om  
Socialforvaltningen**

**Økonomistyringen af døgninstitutioner**

11. juli 2007

## Indholdsfortegnelse

	<b>Side</b>
<b>I. Resumé .....</b>	<b>4</b>
Revisionsbemærkning.....	6
Anbefalinger .....	7
<b>II. Indledning .....</b>	<b>8</b>
Formål .....	10
Afgrænsning .....	10
Metode.....	10
<b>III. Lovgrundlag.....</b>	<b>14</b>
<b>IV. Organisation og økonomi .....</b>	<b>15</b>
<b>V. Vision og styringsredskaber på døgninstitutionsområdet.....</b>	<b>18</b>
Målfastsættelse .....	19
Sektorplan for børn, unge og forældre med særlige behov.....	20
Revisionsdirektoratets vurdering .....	22
Kontraktlignende aftaler på døgninstitutionsområdet .....	22
Revisionsdirektoratets vurdering .....	31
<b>VI. Budget på døgninstitutionsområdet.....</b>	<b>33</b>
Socialforvaltningens interne budgetproces og budgetudmelding .....	34
Revisionsdirektoratets vurdering .....	46
<b>VII. Styringen i årets løb .....</b>	<b>47</b>
Socialforvaltningens regnskabsprognoser .....	47
Opfølgning af ydelsens indhold .....	51
Revisionsdirektoratets vurdering .....	53
<b>VIII. Regnskabsaflæggelse.....</b>	<b>54</b>
Revisionsdirektoratets vurdering .....	56
<b>IX. Målopfyldelse og evaluering .....</b>	<b>57</b>
Revisionsdirektoratets vurdering .....	59
<b>X. Socialfaglige tilsyn af døgninstitutioner.....</b>	<b>60</b>
Tilsynspligten .....	60

Tilsyn i 2005.....	61
Revisionsdirektoratets vurdering.....	63
Tilsyn i 2006.....	63
Revisionsdirektoratets vurdering.....	66

## **I. Resumé**

**1.** Revisionsdirektoratet har gennemført en større undersøgelse af Socialforvaltningens styring af døgninstitutioner på området for børnefamilier med særlige behov.

Udgifterne til døgninstitutionsområdet på funktion 5.23.1 udgjorde i 2006 i alt 386 mio. kr., og de samlede indtægter udgjorde 25 mio. kr.

Københavns Kommune rådede i 2006 over 18 kommunale døgninstitutioner, der omfattede 340 døgn- og dagpladser, og havde aftale med 13 selvejende døgninstitutioner, der omfattede 268 døgn- og dagpladser for børn og unge. Antallet af institutioner har varieret i 2006 som følge af omlægningen af døgninstitutionsområdet.

Formålet med Revisionsdirektoratets undersøgelse har været at analysere og vurdere Socialforvaltningens centrale økonomistyring af døgninstitutionsområdet samt den decentrale styring på institutionerne. Som et særskilt tema i undersøgelsen har indgået en vurdering af Socialforvaltningens gennemførelse af socialfaglige tilsyn med døgninstitutionerne i henhold til gældende lovgivning.

**2.** Undersøgelsen har ført til følgende væsentlige konstateringer:

Sektorplanen for børn, unge og forældre med særlige behov fokuserer hovedsageligt på sagsbehandlingen i socialcentre, mens det ikke indgår, hvordan døgninstitutionernes konkrete behandlingsudbud styres. Sektorplanens sigte er at sikre en ensartet sagsbehandling i socialcentre.

Der er fra 2006 indført kontraktlignende aftaler på døgninstitutionsområdet, hvilket muliggør en differentieret styring af de decentrale døgninstitutioner. Kontraktstyringen på området er blevet implementeret ved, at institutionerne har formuleret en selvbeskrivelse af deres institution samt formuleret en række egne målsætninger for institutionen. Denne selvbeskrivelse har styrket institutionernes profiler og givet en bedre beskrivelse af de ydelser, de kan levere til socialcentre.

Revisionsdirektoratet har konstateret, at der ved udformningen af kontrakterne ikke har været nogen konkret dialog mellem de enkelte institutioner og Socialforvaltningens mål og rammekontor for børn og unge med særlige behov (MR Børn).

Fra og med 2005 er ressourcerne på døgninstitutionsområdet blevet fordelt via en aktivitetsbaseret budgetmodel. Den aktivitetsbaserede budgetmodel skal ses som indførelse af en bestiller-udfører relation, hvor socialcentrenes børnefamilieteam bestiller opgaven, mens døgninstitutionerne udfører opgaven i konkurrence med hinanden og andre operatører. Takstfastsættelsen af døgninstitutionernes opgaver er defineret i en intern budgetfordelingsmodel, der blev indført pr. 1. januar 2006.

Der er styringsmæssige og økonomiske fordele ved den aktivitetsbaserede budgetmodel og den interne budgetfordelingsmodel, fx et øget samarbejde mellem socialcentre og institutionerne, en bedre kobling mellem økonomi og faglighed på institutionerne samt højere belægning på institutionerne. Men der er samtidig en risiko for, at økonomi kommer til at dominere over faglige synspunkter, fx ved at institutionerne udvider deres målgrupper eller er overbelagte, hvilket kan komme til at underminere den faglige kvalitet.

Der har været et budgetmæssigt merforbrug på 11,6 mio. kr. på funktion 5.23.1 i 2006, som hovedsageligt skyldes, at MR Børn havde fejlmeldt en ekstra rammebevilling til socialcentrene på 27,3 mio. kr. Derimod skyldtes overskridelsen ikke en dårlig økonomisk styring decentralt på institutionerne.

På de interviewede institutioner er der blevet foretaget løbende evalueringer. De løbende evalueringer på institutionerne kan deles op i henholdsvis kvartalsvise økonomiske opfølgninger og rapporteringer samt løbende faglige evalueringer i form af faste ugentlige møder, konferencer og møder om det enkelte barn med socialcentrene.

Kvalitets- og tilsynskontorets organisatoriske placering, som følger af Socialforvaltningens etablering, betyder, at tilsynet er blevet skilt fra driftsansvaret i MR Børn. Med den ny pro-

cedure for tilsynet og skabelon for tilsynsrapport har Kvalitets- og tilsynskontoret fået et væsentligt redskab til gennemførelsen af tilsynet med døgninstitutioner for børn og unge.

Fra og med 2006 blev der med Socialudvalgets beslutning af 17. maj 2006 opstillet et internt kvalitetsmål om, at samtlige døgninstitutioner skal være omfattet af socialfagligt tilsyn mindst én gang om året (kalenderår). I 2006 nåede Kvalitets- og tilsynskontoret at udføre 21 tilsynsbesøg inden den 31. december 2006, mens de resterende 8 institutionstilsyn alle er udført i januar 2007.

Lovgivningen om tilsynsforpligtigelsen stiller ikke noget klart krav til dokumentationen af tilsynet. Revisionsdirektoratet må derfor afholde sig fra at udtale sig om opfyldelsen af tilsynsforpligtelsen i 2005 på baggrund af den foreliggende dokumentation. Det interne kvalitetsmål fra maj 2006 blev opfyldt inden for de følgende 8 måneder.

### **Revisionsbemærkning**

**a.** Revisionsdirektoratet finder det beklageligt, at der i Socialforvaltningen har været en mangelfuld styring. Der har været et budgetmæssigt merforbrug på 11,6 mio. kr. på funktion 5.23.1 i 2006, som hovedsageligt skyldes, at MR Børn havde fejludmeldt en ekstra rammebevilling til socialcentre på 27,3 mio. kr.

**b.** Revisionsdirektoratet finder det ligeledes beklageligt, at det periodiserede budget for funktion 5.23.1 i 2006 ikke var retvisende og dermed ikke lever op til principperne i Københavns Kommunes Budget- og regnskabshåndbog afsnit 4.1.1. vedrørende månedsopdeling af det aktuelle budget.

Revisionsdirektoratet henstiller, at Socialforvaltningen afklarer, hvordan der opstilles et retvisende periodiseret budget for funktion 5.23.1, der tager hensyn til fordelingen af ressourcer via den aktivitetsbaserede budgetmodel. Derudover henstilles det, at Socialforvaltningen afklarer, hvordan der i prognoserne og regnskabet gives forklaringer på et givent mer-/mindreforbrug på døgninstitutionsområdet i henhold til den aktivitetsbaserede budgetmodel.

## **Anbefalinger**

- a.** Revisionsdirektoratet anbefaler, at Borgerrepræsentationens ny Sektorplan for børn, unge og forældre med særlige behov bør fremme en differentieret styring af døgninstitutionsområdet gennem de kontraktlignende aftaler med institutionerne.
  
- b.** Revisionsdirektoratet anbefaler, at kontraktstyringen forbedres, ved at kontrakten anvendes som et redskab til at forbedre dialogen mellem MR Børn og de decentrale institutioner. Dette muliggør, at parterne kan stabilisere deres gensidige forventninger til ansvar, opgaveløsning, økonomiske rammer, faglig udvikling etc.
  
- c.** Revisionsdirektoratet anbefaler, at de økonomiske incitamenter i den aktivitetsbaserede budgetmodel og takstfastsættelsen i den interne budgetfordelingsmodel løbende vurderes i forhold til utilsigtede konsekvenser for differentieringen af området og den fremtidige udvikling af fagligheden. Generelt bør taksterne i den interne budgetfordelingsmodel løbende tages op til genforhandling mellem forvaltningen, socialcentre og institutionerne, fx hvert tredje år.

## II. Indledning

3. Revisionsdirektoratet har gennemført en større undersøgelse af Socialforvaltningens økonomistyring af døgninstitutioner på området for børnefamilier med særlige behov. Undersøgelsen omfatter både den centrale økonomistyring af døgninstitutionsområdet samt den decentrale styring på institutionsniveau.

Udgifterne til døgninstitutionsområdet udgjorde i 2006 i alt 386 mio. kr. og de samlede indtægter 25 mio. kr. I regnskabet for 2005 udgjorde de samlede udgifter i alt 340 mio. kr., og de samlede indtægter udgjorde 22 mio. kr.

4. Revisionsdirektoratet har inden for de sidste fem år gennemført to større undersøgelser, der har berørt centrale aspekter af døgninstitutionsområdet.

Den første større undersøgelse vedrørte revisionen af 2001: "Københavns Kommunes styring af døgnanbringelsesområdet" (Døgnanbringelsesområdet dækker over døgnpleje og døgninstitutioner). I den forbindelse blev der foretaget en beskrivelse og vurdering af målsætningerne for området, budgetlægningen, samt en vurdering af risikoområderne visitation, pladsstyring, vederlag og tillægssydelse, mellemkommunal refusion og forældrebetaling.

Revisionsdirektoratets undersøgelse viste bl.a., at forvaltningens målsætninger ikke i tilstrækkeligt omfang var nedbrudt i mål og resultatkrav, samt at rammeopdelingen til lokalcentre (de nuværende socialcentre) ikke var hensigtsmæssig. Derudover viste undersøgelsen, at der ikke eksisterede fortegnelser over ledige pladser på døgninstitutioner, hvilket betød, at sagsbehandlerne skulle kontakte de enkelte døgninstitutioner om status. På baggrund af undersøgelsen anbefalede Revisionsdirektoratet, at forvaltningen opstillede et mere fyldestgørende målhierarki til brug for styringen af området, samt at information om målgrupper og pladser på døgninstitutioner skulle gøres tilgængeligt via intranet.



Den anden større undersøgelse vedrørte revisionen af 2005: "Tilskudsadministration af selvejende institutioner". I den forbindelse blev der foretaget en vurdering af forvaltningens tilrettelæggelse og udførelse af tilskudsadministrationen – særligt med fokus på den efterfølgende kontrol. Undersøgelsen omfattede bl.a. en vurdering af forretningsgangene på døgn- og daginstitutionsområdet samt aktivitets- og samværstilbud.

Revisionsdirektoratets undersøgelse viste bl.a., at centralforvaltningens praksis på døgninstitutionsområdet fremstod forholdsvis ensartet, men at der var væsentlige mangler i relation til interne forretningsgange og dokumentationen for den udførte tilskudsadministration. På baggrund af undersøgelsen anbefalede Revisionsdirektoratet, at der på alle tilskudsområder blev udarbejdet skriftlige interne retningslinier for at sikre en ensartet behandling, og at der for alle tilskudsordninger skulle foretages en gennemgang af de selvejende institutioners vedtægter og driftsoverenskomster.

5. Døgninstitutionsområdet har inden for de seneste år gennemgået en række ændringer, der er relevante at kommentere i forhold til nærværende undersøgelse. Der er truffet en række beslutninger, der har konsekvenser for økonomistyringen af døgninstitutionsområdet:

- Indførelse af den aktivitetsbaserede budgetmodel på døgninstitutionsområdet (herunder også dagbehandlingspladser), pr. 1. januar 2005 (FAU 541/2004).
- Omstilling og fornyelse af det samlede tilbud på dagbehandlings- og døgninstitutionsområdet, i perioden 2005 - 2008 (FAU 638/2005).
- Implementering af en ny intern model til fordeling af de vejledende budgetter på døgninstitutionsområdet, pr. 1. januar 2006 (FAU 667/2005).

De ovenstående ændringer på døgninstitutionsområdet har indgået i Revisionsdirektoratets risikovurdering. Implementeringen af den aktivitetsbaserede budgetmodel og omstillingen af døgninstitutionsområdet kan karakteriseres som omfattende. Derfor er det relevant at undersøge, hvordan Socialforvaltningens økonomistyring håndterer ændringerne af området såvel centralt som decentralt. Revisionsdirektoratets undersøgelse fokuserer på forvaltningens

gens styring af døgninstitutionsområdet og de risici, der kan være forbundet med de gennemførte ændringer af området.

### **Formål**

6. Formålet med Revisionsdirektoratets undersøgelse har været at analysere og vurdere:
- Socialforvaltningens centrale økonomistyring af døgninstitutionsområdet samt den decentrale styring på institutionerne.
  - Socialforvaltningens socialfaglige tilsyn med døgninstitutioner.

### **Afgrænsning**

7. Undersøgelsen af Socialforvaltningens økonomistyring af døgninstitutioner omhandler regnskabsåret 2006. I undersøgelsen indgår en beskrivelse og vurdering af forvaltningens styring af døgninstitutioner på området for børnefamilier med særlige behov. Undersøgelsen er afgrænset til indtægter og udgifter registreret på funktion 5.23.1, jf. Indenrigs- og Sundhedsministeriets Budget og regnskabssystem. Undersøgelsen afgrænses således fra forvaltningens styring af døgninstitutioner og botilbud på handicap- og voksenområdet.

Undersøgelsen omhandler derudover forvaltningens tilsynsforpligtelser i forhold til gennemførelse af det socialfaglige tilsyn. Det socialfaglige tilsyn vurderes i forhold til gennemførelsen i henhold til gældende lovgivning. Undersøgelsen afgrænses således fra at vurdere tilsynets konkrete socialfaglige vurderinger.

### **Metode**

8. Udgangspunktet for Revisionsdirektoratets undersøgelse af styringen af døgninstitutioner er Økonomiforvaltningens økonomistyringsmodel fra november 2002. Denne model for økonomistyring er kendetegnet ved en cyklus omfattende følgende 5 faser:

- Fastsættelse af vision, målsætninger, mål og resultatkrav.
- Budgetlægning af ressourceindsatsen på aktivitetsområder.
- Styringen i årets løb.
- Regnskabsaflæggelse.

- Vurdering af målopfyldelse og evaluering.

Økonomistyring opfattes i denne sammenhæng, som de styringsprocesser ledelsen har iværksat med henblik på at udnytte ressourcerne og tilrettelægge aktiviteterne, så målsætningerne opfyldes bedst muligt.

Således udgør økonomistyringens cyklus rammen for undersøgelsens analyser og vurderinger af Socialforvaltningens centrale økonomistyring af døgninstitutionsområdet samt den decentrale styring på institutionsniveau. Der arbejdes derfor i undersøgelsen med to niveauer i analysen af døgninstitutionsområdet. Der skelnes på denne måde mellem det organisatoriske niveau, der styrer (forvaltningen), og det niveau der bliver styret (døgninstitutionerne). Formålet med denne skelnen har været at fokusere analysen på, hvordan forvaltningen styrer døgninstitutionsområdet igennem økonomistyringen, samt at kunne analysere hvordan forvaltningens styring danner rammerne for den decentrale styring i døgninstitutionerne.

**9. Det centrale niveau – forvaltningen** analyseres i forhold til økonomistyringens cyklus. Formålet har været at analysere, hvordan forvaltningen beskriver økonomistyringen på døgninstitutionsområdet. Med andre ord, hvordan styres det decentrale niveau, herunder hvem styres, og hvordan styres de? Hvordan er sammenhængen mellem de fem faser i forvaltningens styring, og ud fra hvilke kriterier fordeles økonomiske ressourcer?

**10. Det decentrale institutionsniveau** konstrueres på to måder. For det første konstrueres hele institutionsområdet på baggrund af regnskabsdata. Dette er gjort for at kunne foretage en bred kvantitativ beskrivende analyse af hele området. Formålet med regnskabsanalysen har været at præsentere ligheder og forskelle på det samlede døgninstitutionsområde i forhold til budgetlægning, budgetoverholdelse, ydelser etc.

Derudover konstrueres det decentrale institutionsniveau som cases for at muliggøre en dybdegående analyse af økonomistyringens decentrale konsekvenser. Med andre ord vil den dybdegående analyse belyse, hvordan styringen har betydning, samt hvorvidt forvaltningens

forventninger til egen styring stemmer overens med de 4 udvalgte cases. Det skal i denne sammenhæng bemærkes at der ikke foretages nogen egentlig præsentation af de udvalgte cases, men at disse gøres til genstand for undersøgelsens analyser.

Undersøgelsens beskrivelse og vurdering af den decentrale økonomistyring er således baseret på udvalgte cases på døgninstitutionsområdet. De udvalgte døgninstitutioner er præsenteret og beskrevet som cases på baggrund af skriftlig dokumentation og interview. Der er opstillet kriterier for udvælgelse af cases, der tillader at generalisere undersøgelsens resultater. Formålet har været at opnå information om økonomistyringen af døgninstitutioner i forhold til betydningen af forskellige omstændigheder ved de udvalgte døgninstitutioner (cases). Derfor er der udvalgt fire cases som er væsentligt forskellige med hensyn til forskellige kriterier/dimensioner: Økonomi, antal pladser, organisationsform (selvejende og kommunale døgninstitutioner), målgruppe, intern skole etc. Kriterierne er opstillet på baggrund af en forudgående tekstanalyse af døgninstitutionernes kontraktlignende aftaler samt decentrale regnskabsprognoser fra 3. kvartal 2006.

**11. Dokumentation.** Undersøgelsen er baseret på forvaltningens skriftlige dokumentation vedrørende styringen af området, herunder økonomidata, sektorplan, aktivitetsbaseret budgetmodel, kontraktlignende aftaler, intern budgetfordelingsmodel, interne regnskabssystemer, forretningsgange, beslutningsreferater, notater etc.

Derudover er undersøgelsen baseret på dataindsamling i form af interview af centrale personer i Socialforvaltningen samt interview af institutionsledere på udvalgte institutioner.

**12. Interview.** Det kvalitative interview kan foregå på flere måder og være mere eller mindre bundet til en teoretisk ramme. Den interviewmetode, der er anvendt i denne undersøgelse, kan betegnes som det semi-strukturerede interview. Dette valg indebærer, at der før interviewene blev udarbejdet en interviewguide med det formål at strukturere spørgsmålene i en række temaer. Temaerne i interviewguiden fremkom på baggrund af undersøgelsens analytiske ramme – økonomistyringens cyklus og den indledende dokumentgennemgang. I in-

interviewsituationen var det således muligt ved hjælp af interviewguiden at styre samtalen, så denne ikke bevægede sig for langt væk fra temaerne. Omvendt var der også mulighed for at forfølge interessante og spontant fremkomne oplysninger og problemstillinger. Ved de gennemførte interview deltog Revisionsdirektoratet med to personer, med det formål for øje at kunne supplere med spørgsmål og observationer.

Samtlige interview har været af omfattende og dybdegående karakter. Det har ligeledes været hensigten at stille spørgsmålene teoriuafhængige på en sådan måde, at informanterne kunne fortælle om, hvordan praksis tager sig ud i deres hverdag. Formålet med denne tilgang har været at undgå fordomme og abstraktioner samt overfladisk berøring af det resultat, som var målet med interviewene.

Forud for interviewet blev institutionslederen informeret om undersøgelsens formål og de overordnede temaer, der skulle diskuteres under interviewet. Efter interviewet fik institutionslederen fremsendt referat af interviewet til godkendelse.

**13. Fuldstændighedserklæring.** Revisionsdirektoratet har af forvaltningen fået bekræftet, at alt materiale, som er relevant for undersøgelsen, og som er forvaltningen bekendt, er sendt til Revisionsdirektoratet.

### **III. Lovgrundlag**

**14.** Døgninstitutionsområdet var i 2006 reguleret af lovekendtgørelse nr. 699 af 7. juni 2006 om social service (serviceloven).

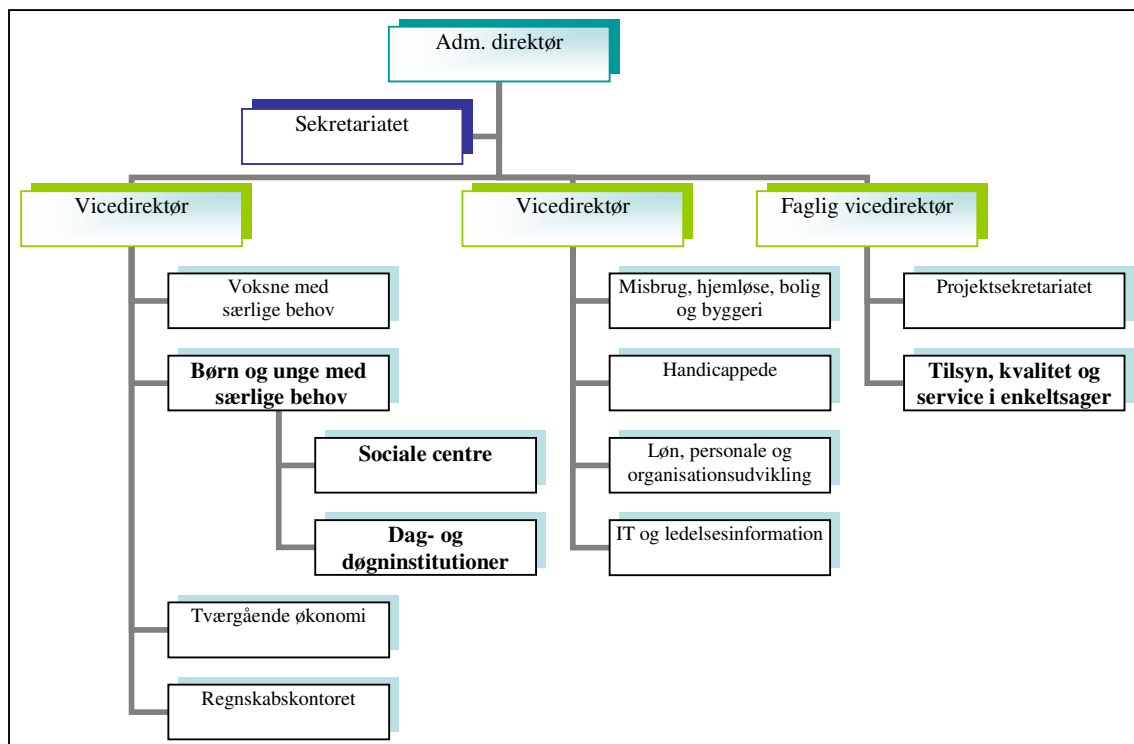
Ifølge servicelovens § 51 påhviler det hver amtskommune – og dermed også Københavns Kommune – selv at sørge for det nødvendige antal pladser på døgninstitutioner til børn og unge, der skal anbringes uden for hjemmet. Endvidere skal der sørges for, at der er det nødvendige antal pladser og mulighed for ambulante behandling på institutioner for børn og unge med (sociale) adfærdsvanskeligheder, jf. servicelovens § 51, stk. 1, 2. pkt. I henhold til servicelovens § 51, stk. 2, kan døgninstitutioner oprettes og drives af en eller flere amtskommuner, kommuner eller som selvejende institutioner, som der indgås aftaler med.

Det lovmæssige udgangspunkt for det socialfaglige tilsyn med Socialforvaltningens tilbud har lovgrundlag i den generelle tilsynsregel i § 39 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, jf. lovekendtgørelse nr. 858 af 8. august 2006. I henhold til § 39 har kommunen pligt til at føre tilsyn med, hvordan opgaverne løses, både hvad angår opgavens indhold og udførelse. Det lovmæssige udgangspunkt for det sociale tilsyn med tilbuddene til anbragte børn og unge på døgninstitutioner er § 51 i serviceloven. Forvaltningen skal ligeledes leve op til de retningslinier for tilsyn, der opstilles i vejledningen til retssikkerhedsloven (vejledning 21 af 24. februar 2004). Der skal endvidere udarbejdes udviklingsplaner for institutionerne og Socialforvaltningen har opstillet et internt kvalitetsmål om, at samtlige døgninstitutioner skal være omfattet af socialfagligt tilsyn mindst én gang om året (SUD 211/2006).

#### IV. Organisation og økonomi

15. Døgninstitutionsområdet overgik pr. 1. januar 2006 fra den tidligere Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltning til den nyetablerede Socialforvaltning. Strukturen for døgninstitutionsområdet for børn og unge i den nye Socialforvaltning fremgår af nedenstående organisationsdiagram:

##### Organisationsdiagram: Døgninstitutionsområdet i Socialforvaltningen



Kilde: Egen tilvirkning efter organisationsdiagram fra Socialforvaltningens hjemmeside.

Note: De fire MR Kontorer – Voksne med særlige behov, Børn og unge med særlige behov, Handicappede, samt Misbrug, hjemløse, bolig og byggeri – er alle driftsherrer for døgninstitutioner, men med forskellige typer af målgrupper.

Socialforvaltningen ledes af en direktion, som består af en administrerende direktør, to vicedirektører og en faglig vicedirektør med hver deres ansvarsområde. Den samlede centralforvaltning består af 10 centrale kontorer.

Denne undersøgelse vedrører mål og rammekontoret for **Børn og unge med særlige behov** (MR Børn) og kontoret for **Tilsyn, kvalitet og service i enkeltsager** (Kvalitets- og tilsynskontoret). MR Børn har ansvaret for 30 døgninstitutioner for børn og unge. Kontoret består

af henholdsvis en institutionsgruppe og en socialcentergruppe. Institutionerne er organiseret ved, at hver institution har en forstander, som har det økonomiske og faglige ansvar for institutionens drift. Området er således præget af en udpræget grad af decentralisering (Interview, MR Børn, den 8. januar 2007).

Københavns Kommune driver 18 kommunale døgninstitutioner, hvoraf tre institutioner er under sammenlægning eller afvikling, og har aftale med 13 selvejende døgninstitutioner for børn og unge, hvoraf 1 er tilskudsinstitution. I tabel 1 vises fordelingen af institutionspladser på kommunale og selvejende institutioner i Københavns Kommune.

**Tabel 1: Institutionspladser i Københavns Kommune**

<b>Institutionspladser</b>	<b>Antal Institutioner</b>	<b>Døgn</b>	<b>Dag</b>	<b>I alt</b>
Kommunale døgninstitutioner	18	226	114	340
Selvejende døgninstitutioner	13	260	8	268
I alt	31	486	122	608

Kilde: Institutionsnormering i MR Børns belægningsopgørelse pr. oktober 2006.

Tabel 1 tager udgangspunkt i den institutionsnormering, der lå til grund for MR Børns belægningsopgørelse for perioden 1. januar – 31. oktober 2006. I tabellen indgår også de institutioner, der er under afvikling som følge af planen om "omstilling og fornyelse af det samlede tilbud på dagbehandlings- og døgninstitutionsområdet". Planen indebærer etablering af 61 nye institutionspladser og samtidig lukning af 125 pladser. Omstillingen er startet i 2006 og strækker sig over 3 år. Ud over de opgjorte institutionspladser i tabellen dækker institutionsområdet også over 3 lejligheder til familiepleje (hver lejlighed kan rumme minimum en voksen og et barn).

Døgninstitutionsområdet på konto 5.23.1 udgør en del af den rammebelagte bevilling til Børnefamilier med særlige behov, som i 2006 i alt beløb sig til 1.079 mio. kr. De samlede udgifter til døgninstitutioner udgjorde i 2006 i alt 386 mio. kr., og de samlede indtægter udgjorde 25 mio. kr. Tabel 2 viser budget- og regnskabstal på døgninstitutionsområdet for 2005 og 2006:



**Tabel 2: Børnefamilier med særlige behov: Døgninstitutioner (i 1.000 kr.):**

5.23.1 Døgninstitutioner for børn og unge	Budget			Regnskab			Budgetafvigelse	
	Udgifter	Indtægter	Netto	Udgifter	Indtægter	Netto	Kr.	%
2005	347.839	16.910	330.929	339.793	21.996	317.797	13.132	4 %
2006	366.710	17.229	349.481	385.851	24.783	361.068	-11.587	-3 %

Kilde: Københavns Kommunes budget og regnskab i 2005 og 2006.

Det følger af tabellen, at:

- Københavns Kommune i 2006 havde et merforbrug på 11,6 mio. kr. mod et mindreforbrug på 13 mio. kr. i 2005.
- Nettobudgettet er steget med 18,6 mio. kr. fra 2005 til 2006.
- Nettoforbruget er steget med 43,3 mio. kr. fra 2005 til 2006.

Merforbruget i 2006 skyldtes hovedsagligt en fejl i budgetudmeldingen til socialcentrene (MR Børn, notat 8. februar 2007). Budgetfejlen er behandlet i undersøgelsens afsnit VII. og VIII. (Styring i årets løb og Regnskabsaflæggelse).

Mindreforbruget på konto 5.23.1 i 2005 skyldtes et fald i udgifter på 8 mio. kr. og et stigende indtægtsgrundlag i salg af døgninstitutionspladser til andre amtskommuner på 5 mio. kr. (FAF regnskab 2005).

**16.** Ud over de interne kontaktflader i Socialforvaltningen har døgninstitutionsområdet et væld af andre relationer både inden for og uden for Københavns Kommune. Institutionerne har således en kontaktflade til andre end MR Børn og socialcentrene: Fondsbestyrelser, andre private bestyrelser, handicapcentre, Københavns Ejendomme, Distriktspsykiatrien i Region Hovedstaden, universiteter (forskningsprojekter på institutionerne), Socialministeriet (puljer til forskningsprojekter), Børne- og Ungdomsforvaltningen (interne skoler), etc.

## **V. Vision og styringsredskaber på døgninstitutionsområdet**

**17.** I dette afsnit er målsætningerne og styringsredskaberne på døgninstitutionsområdet behandlet, herunder hvordan de har betydning for styringen af døgninstitutionerne. I de følgende afsnit er den mere traditionelle økonomistyring ved budgetlægning, styring i årets løb, regnskabsaflæggelse samt målopfyldelse beskrevet og vurderet.

**18.** En del af formålet med undersøgelsen har været at beskrive og vurdere Københavns Kommunes styring af døgninstitutionsområdet i forhold til visioner, målsætninger, mål og resultatkrav. I de indledende overvejelser omkring målopfyldelsen indgår også en identifikation af, hvilke målinger, herunder nøgletal og resultatindikatorer, der kan benyttes til konstatering af, hvorvidt eller i hvilken grad målsætninger, mål og resultatkrav mv. er nået.

I den første fase af økonomistyringscyklussen opstilles et målhierarki bestående af en vision, målsætninger, mål og resultatkrav, som udtrykker den ønskede indsats inden for området. Det er visionen, der udtrykker "den ønskede fremtidstilstand". Visionen nedbrydes i målsætninger inden for konkrete områder. Målsætningerne er de overordnede og langsigtede rammer for ydelsen, som efterfølgende nedbrydes i konkrete mål og resultatkrav for det kommende års arbejde. Ved opstillingen af målhierarkiet bør det overvejes hvilke målinger, der skal benyttes til en vurdering af målopfyldelsen.

Formuleringen af de overordnede målsætninger bør tage udgangspunkt i lovgrundlaget og i Borgerrepræsentationens og udvalgets beslutninger for den pågældende ydelse. Det er forvaltningens opgave at operationalisere de politiske målsætninger for ydelsen ved at opstille et målhierarki, hvor der foretages systematisk nedbrydning af målsætningerne i en række konkrete mål og resultatkrav.

## Målfastsættelse

19. Døgninstitutionsområdets overordnede formål fremgår som en del af området "Børnefamilier med særlige behov" i budget 2006. I tekstboks 1 fremgår døgninstitutionernes overordnede målgruppe, formål og mål, der fremgår af budget 2006:

### Tekstboks 1: Børnefamilier med særlige behov: Målgruppe, formål og mål

Målgruppen er københavnske familier med børn og unge i alderen 0-17 (22) år, som har brug for særlig støtte. Der er tale om familier, hvor forældrene og/eller barnet eller den unge har sociale og/eller psykiske vanskeligheder, der medfører, at barnet eller den unge er truet i sin udvikling.

Formålet med støtten er, at skabe de bedst mulige opvækstvilkår for disse børn og unge, så de på trods af deres individuelle vanskeligheder kan opnå de samme muligheder for personlig udfoldelse, udvikling og sundhed som deres jævnaldrende.

Der er politisk fastsat et kvalitetsmål om udarbejdelse af handleplan før anbringelse:

Mål: Inden der træffes en afgørelse om at anbringe et barn eller en ung uden for hjemmet jf. § 40 stk. 2 nr. 11 og § 42 skal der udarbejdes en handleplan.

Resultatkrav: 90 %

Udover dette mål om handleplaner i anbringelsessager er der desuden fastsat politisk kvalitetsmål vedrørende varigheden af undersøgelsessager, udarbejdelse af handleplaner ved forebyggende foranstaltninger samt underskrift fra forældrene i anbringelsessager.

Kilde: Budget 2006

Note: Døgninstitutioner for børn og unge indgår som en ydelse i området: Børnefamilier med særlige behov.

Den politisk fastsatte målsætning, om udarbejdelse af handleplan inden der træffes afgørelse om anbringelse af et barn eller en ung uden for hjemmet, er reelt reguleret via lovkravet om udarbejdelse af handleplan i servicelovens § 58 a:

### Tekstboks 2: Servicelovens § 58 a

**§ 58 a.** Kommunen skal udarbejde en handleplan, inden der træffes afgørelse om foranstaltninger efter § 40, § 42 eller § 62 a. Betyder hensynet til barnet eller den unge, at man ikke kan afvente udarbejdelsen af en handleplan, er en kortfattet angivelse af formålet med foranstaltningen tilstrækkelig. Det påhviler da kommunen snarest muligt og senest inden for 4 måneder at opstille en handleplan.

De politisk fastsatte målsætninger på området "Børnefamilier med særlige behov" vedrører sagsbehandlingen på socialcentrene og ikke selve døgninstitutionsydelsen.

## Sektorplan for børn, unge og forældre med særlige behov

20. I det følgende gennemgås sektorplanens styring af døgninstitutionsområdet i forhold til beskrivelse af målgruppen for indsatsen, beskrivelse af indsatsen samt målsætningerne på døgninstitutionsområdet.

Ifølge Socialforvaltningens "Håndbog for økonomi" (Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, december 2002: "Håndbog for økonomi") starter fagkontorerne økonomiansvar med udarbejdelsen af sektorplaner, dvs. fastsættelse af kvalitetsmålsætninger, kvalitetsmål og handleplaner for gennemførelse af målene.

Døgninstitutionsområdet indgår i "Sektorplan for børn, unge og forældre med særlige behov", september 2003.

Sektorplanen for børn, unge og forældre med særlige behov blev vedtaget ved FAU 523/2003 (1. oktober 2003), ØU 323/2003 (28. oktober 2003) og BR 508/03 (13. november 2003). Sektorplanens formål er at give en status på indsatsen samt beskrive de fremtidige udfordringer i forhold til målgruppen. Derudover markerer sektorplanen de politiske målsætninger og prioriteringer for indsatsen i 2004-06. Sektorplanen retter sig imod målgruppen børn, unge og forældre med særlige behov, der omfatter børn, unge og forældre, der har betydelige sociale, psykiske eller misbrugsrelaterede vanskeligheder:

Målgruppen er københavnske familier med børn og unge i alderen 0-18 (22) år, som har brug for særlig støtte. Der er tale om familier, hvor forældrene og/eller barnet eller den unge har sociale /og eller psykiske vanskeligheder, der medfører, at barnet eller den unge er truet i sin udvikling (Sektorplan for børn, unge og forældre med særlige behov, september 2004: side 4).

### Tekstboks 3: Døgninstitutionernes målgruppe

- Spæd- og småbørn, der skal bringes i trivsel og udvikling.
- Skolebørn, der grundet sociale og/eller psykiske problemer ikke kan rummes i folkeskolen.
- Psykisk skrøbelige og syge børn med behov for et særligt tilrettelagt udviklingsmiljø.
- Børn af psykisk syge forældre eller forældre med misbrug.
- Børn og unge med anden etnisk minoritetsbaggrund og med problemer med flerkulturel identitetsudvikling og integration.
- Unge med sociale og psykiske problemer.
- Unge med problemer med kriminalitet og misbrug.

Kilde: Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, 10. kontor, Kontoret for børnefamilier med særlige behov: "Statusnotat for døgninstitutionsområdet for børn og unge med særlige behov", 26. april 2004: side 1.

Sektorplanen markerer indsatsen som sagsbehandling i socialcentre og støttetilbud til barnet. Med denne opdeling kan sektorplanens styring af området deles op i styringen af sagsbehandling og tilbuddene. Tilbudene er differentieret i to grupper. For det første *tilbud til børn der har ophold i hjemmet*, og for det andet *tilbud til børn med behov for anbringelse uden for hjemmet*. I indsatsen over for målgruppen indgår døgninstitutioner og dagbehandlingsinstitutioner som en del af forvaltningens mulige tilbud til at matche målgruppens behov. Døgninstitutionerne i Københavns Kommune indgår sammen med døgnpleje (familiepleje og opholdssteder), som en del af tilbuddet til børn med behov for anbringelse uden for hjemmet. Sektorplanen beskriver døgninstitutionerne som et tilbud blandt andre tilbud, som socialcentre kan vælge imellem, og derved gøres døgninstitutionerne ikke til genstand for sektorplanens styring.

Hovedparten af de opstillede kvalitetsmålsætninger og kvalitetsmål i sektorplanen retter sig imod styring af sagsbehandlingen i socialcentre (beskrevet som lokalcentre i sektorplanen). Sagsbehandlingen i socialcentre er stillet over for en række kvalitative målsætninger, men dette aspekt falder uden for denne undersøgelses fokusområde. Sagsbehandling og visitationen har ligeledes tidligere været genstand for en større undersøgelse af anbringelsesområdet i 2001.

Forvaltningen har i denne sammenhæng tilkendegivet, at den nuværende sektorplan er meget fokuseret på sagsbehandling og brugerinddragelse i socialcentre, hvorimod indsatsen på døgninstitutionerne ikke er i fokus (Interview MR Børn, den 8. januar 2007). I denne sammenhæng oplyste forvaltningen, at der er igangsat et pilotprojekt om effektmåling og -styring på området for børnefamilier med særlige behov (Mål- og rammekontoret for børnefamilier med særlige behov: "Projektbeskrivelse for pilotprojekt om effektmåling og -styring på området for børnefamilier med særlige behov", 28. marts 2006). Forvaltningen oplyste endvidere, at det er hensigten, at erfaringerne fra dette projekt og den gennemførte organisatoriske omstillingsplan skal tages med ved formuleringen af en ny sektorplan (Interview MR Børn, den 8. januar 2007).

## **Revisionsdirektoratets vurdering**

**21.** Sektorplanen fokuserer hovedsageligt på sagsbehandlingen i socialcentrene, mens det ikke indgår, hvordan døgninstitutionernes konkrete behandlingsudbud styres. Sektorplanens sigte er at sikre en ensartet sagsbehandling i socialcentrene, mens der efter Revisionsdirektoratets vurdering bør være en høj differentiering i behandlingsudbuddet for at kunne tilbyde den rette plads til barnets behov. Revisionsdirektoratet finder derfor, at Borgerrepræsentationens ny sektorplan bør fremme en differentieret styring af døgninstitutionsområdet gennem de kontraktlignende aftaler med institutionerne.

## **Kontraktlignende aftaler på døgninstitutionsområdet**

**22.** Gældende for budgetåret 2006 er der indført kontraktledelse på døgninstitutionsområdet. Socialforvaltningen beskriver konceptet for kontraktledelse som kontraktlignende aftaler. De kontraktlignende aftaler er indført som interne aftaler mellem Socialforvaltningen og den enkelte døgninstitution. Det understreges derfor i kontrakterne, at aftalen ikke er juridisk bindende i almindelig forstand, men at det er en aftale, som skal respekteres af begge parter (Den kontraktlignende aftale, 2006: side 2).

Aftalerne udarbejdes i et samarbejde mellem parterne og der er i alt blevet indgået 27 kontraktlignende aftaler. De resterende institutioner, der ikke har indgået en aftale for 2006, er enten ved at blive nedlagt eller lagt sammen. Der er således ikke formuleret kontraktlignende aftaler for institutionerne Frederikshøj, Kennedygården, Nærumgård og Ny Frederikshøj.

Økonomiforvaltningen har udgivet et værktøj til implementering af kontraktledelse: "Kontraktledelse i Københavns Kommune – et værktøj til ledelse og udvikling". I denne publikation beskrives kontraktledelse som et ledelsesværktøj, der har til hensigt at kvalificere dialogen mellem kontraktparterne om udvikling, mål og resultater. Det understreges, at der er tale om interne kontrakter, der ikke er juridisk bindende, i det parterne ikke er indbyrdes uafhængige, men har relationer af henholdsvis over- og underordnet part. For at kontrakten har nogen styringsmæssig værdi, må parterne opføre sig som om, at aftalen er bindende:

Kontrakterne er ikke juridisk bindende dokumenter, men parterne må langt hen ad vejen opføre sig som om, det er tilfældet. Uden forpligtigelse fra begge kontraktparter og gensidig respekt for det aftalte, er kontrakterne ikke noget værd (Kontraktledelse i Københavns Kommune 2005, side 4).

Formålet med kontrakten er altså at styre kontraktenheden ved hjælp af en overordnet ramme uden at intervenere direkte i detailstyringen af kontraktenheden. Med implementeringen af kontrakten indikeres et skift fra direkte styring til styring af rammerne for kontraktenhedens selvstyring. Med andre ord sætter kontrakterne enhederne (døgninstitutionerne) i stand til at styre sig selv inden for de aftalte rammer, hvilket gør den overordnede styring enklere (Kontraktledelse i Københavns Kommune, 2005: side 6).

For at kontraktens parter kan formulere gensidige forventninger til hinanden, er fokus i kontraktledelse på dialogen mellem ledere og medarbejdere i kontraktenheden samt mellem enheden og dens ledelse i selve kontraktforhandlingen. I forbindelse med kontraktforhandlingerne er det vigtigt, at parterne i fællesskab vurderer, om kontraktenheden har de faglige kvalifikationer og nødvendige ressourcer til at varetage delegeringen af kompetencen. Gennem forhandlingen kan parterne forbedre deres kendskab til hinanden, og af "Kontraktledelse i Københavns Kommune" fremgår det, at jo bedre kendskab parterne har til hinanden, og jo bedre delegeringen og forudsætningerne for delegeringen er beskrevet i kontrakten, desto mindre vil forvaltningsledelsens behov for kontrol være i kontraktperioden. For at kontrakten bliver et produktivt styringsredskab, er det derfor essentielt, at der skabes et rum for en åben forhandling:

Selvom den overordnede kontraktpart kan pålægge kontraktenheden at opfylde de krav og mål, som er indeholdt i kontrakten, er det vigtigt, at forhandlingsprocessen er åben for drøftelser af ønsker og krav fra begge kontraktparter. Det er også vigtigt, at forkerte mål justeres, og at kontraktens overholdelse ikke bliver et mål i sig selv. (Kontraktledelse i Københavns Kommune 2005: side 8)

### **Kontraktledelse af døgninstitutionerne**

**23.** På døgninstitutionsområdet er den kontraktlignende aftale blevet implementeret som styringsredskab for bedre at få en sammenhæng mellem den faglige og økonomiske styring på området (Den kontraktlignende aftale, 2006: side 2). Formålet med den kontraktlignende aftale er at få et øget fokus på opgaverne, den enkelte institution skal løse, målsætningerne for institutionen samt de økonomiske rammer for opgaveløsningen.

I den kontraktlignende aftale er formuleret såvel generelle mål, der er gældende for alle døgninstitutioner, som specifikke mål, der kun er gældende for den enkelte institution. Det er institutionen, der selv fastsætter sine specifikke mål i kontrakten.

Som styringsredskab er kontrakten tænkt som et papir, der samler op på alle faglige og økonomiske styringsmæssige aftaler mellem institutionerne og Socialforvaltningen. Derudover oplyser Socialforvaltningen, at den kontraktlignende aftale skal bruges til at informere om institutionernes virke i forhold til omverdenen (Interview, MR Børn, den 8. januar 2007). Det vil sige at kravet om, at institutionerne skal beskrive sig selv i kontrakten blandt andet kan være anvendelig information for socialcentrenes anbringelse af børn og unge.

I den kontraktlignende aftale for 2006 er det anført, at det første år med aftalerne skal bruges til at indhente erfaringer med brugen af aftalerne og dermed danne et grundlag for videreudviklingen af aftaleformen. Det er hensigten, at den årlige aftale skal afløses af flerårige aftaler på området.

### **Tilfredshed med indførelse af den kontraktlignende aftale.**

**24.** De interviewede institutionsledere gav udtryk for, at de generelt er tilfredse med indførelsen af krav i form af en kontraktlignende aftale. Fra institutionernes side ses formålet med indførelsen af de kontraktlignende aftaler at være at definere, hvad institutionerne udbyder af behandlingstilbud og samtidig indføre en systematik, der muliggør en opfølgning på det, institutionerne laver. En institutionsleder gav udtryk for, at det er et godt initiativ, men at det er et svært område at måle produktionen på (Interview, døgninstitutionsleder, den 8. februar 2007).

Det er ret vigtigt, at man laver nogle aftaler omkring, hvad det er, vi arbejder med, og hvad for et tilbud, vi giver. At MR-kontoret [MR Børn] kan – og det gør de måske ikke så tit – komme og sige: *"Den opgave eller det I tilbyder os, vil vi gerne diskutere, for vi har faktisk brug for noget andet"*. Der kan man sige, at der har institutionerne i for mange år fået lov til at definere mere end godt er. Fordi hvis det viser sig, at vi har nogle andre unge og nogle andre børn, end dem vi formulerer opgaven til, så bliver vi nødt til at reformulere vores opgave. For den pæneste side af det, så er det en god måde at få en dialog, om den opgave, vi tilbyder, også matcher efterspørgslen (Interview, døgninstitutionsleder, den 16. februar 2007).



Der udtrykkes fra døgninstitutionernes side et generelt ønske om en øget dialog om, hvordan deres behandlingstilbud skal udvikles, og hvordan den enkelte institution passer ind i det samlede tilbud, der er i Københavns Kommune. Kontrakten ses fra institutionerne som et redskab, der kan styrke den faglige profil og udviklingen af den enkelte institution. Men en institutionsleder udtrykker samtidig, at kontrakten bør bruges til det visionære og igangsættende frem for en øget detailstyring af den enkelte institution:

Vi er i en organisatorisk interessant tidsalder, hvor der på en og samme tid er et paradoks i processen mellem, at man på den ene side ønsker selvstændighed og initiativ, hvor tingene lægges ud decentralt, og på den anden side hvor man vil have central styring [...] Med de nye eksempler de [MR Børn] har skrevet i den seneste kontrakt [version 2007], så går de helt ned i detailstyringen. Der mener jeg, at der forsvinder det visionære – det igangsættende – når man går ned og detailstyrrer på den måde. Det er et kæmpe paradoks, at man på en og samme tid ønsker større frihed, og samtidig er der en øget kontrol (Interview, døgninstitutionsleder, den 8. februar 2007).

**25.** Den situation, institutionslederen betegner som paradoksal, hvor ansvaret decentraliseres samtidig med, at MR Børn foretager detailstyring, kan være et udtryk for, at dele af kontrakten ikke er åben for forhandling.

Revisionsdirektoratet konstaterer, at der i denne sammenhæng kan være en forventningskløft mellem MR Børn og institutionerne. MR Børn er interesseret i at bruge kontrakten til at få knyttet økonomiske og faglige målsætninger sammen. Omvendt er institutionerne interesseret i at føre dialog om visioner og faglig udvikling frem for økonomiske målsætninger i kontrakten. Det skal i denne sammenhæng konstateres, at institutionens økonomiske ramme ikke er til forhandling i forbindelse med formuleringen af den kontraktlignende aftale.

Til trods for at dele af kontrakten ikke er åben for forhandling, så kan Revisionsdirektoratet konstatere at begge parter – MR Børn og døgninstitutionerne – finder kontraktens krav om selvbeskrivelse relevant. Kravet styrker især institutionernes faglige profil, fordi institutionerne er tvunget til at formulere deres egen profil og reflektere over det behandlingstilbud, de tilbyder.

## **Kontrakten og andre aftaler**

**26.** Den kontraktlignende aftale skal ikke ses som en afløser for driftsoverenskomsterne mellem de selvejende døgninstitutioner og Socialforvaltningen. Revisionsdirektoratet påpegede i forbindelse med undersøgelsen "Tilskudsadministration af selvejende institutioner", at driftsoverenskomsterne manglede at blive opdateret. MR Børn har i forbindelse med denne undersøgelse oplyst, at arbejdet med at opdatere driftsoverenskomsterne ikke er blevet færdiggjort endnu.

I forhold til institutionernes udviklingsplaner oplyser MR Børn, at der skal skelnes mellem de interne papirer, som institutionen selv formulerer, og den kontraktlignende aftale som institutionen indgår med forvaltningen.

I denne sammenhæng er det MR Børns forventning, at udviklingsplanen fremadrettet skal være en intern plan for opnåelse af fastlagte mål. Tidligere var udviklingsplanen også en aftale mellem institutionen og forvaltningen (MR Børn). I forvaltningens styringsperspektiv vil den være for omfattende at følge med i og samtidig gøre, at forvaltningen vil gribe ind i institutionernes selvbestemmelse (Interview, MR Børn, den 8. januar 2007).

## **Generelle målsætninger i den kontraktlignende aftale**

**27.** Kontraktens generelle mål, der er gældende for hele området, kan deles op i dagbehandlings- og døgninstitutionernes mission samt indholdsbeskrivelsen af dagbehandlings- og døgninstitutionsydelsen. Den overordnede mission for Socialforvaltningen er:

At bidrage til at alle københavnere får lige muligheder for at udnytte egne ressourcer til at realisere et godt liv og bidrage til samfundet (Kontraktlignende aftale 2006: side 3).

Døgninstitutionernes mission udspringer af Socialforvaltningens mission og er udformet i henhold til lov om social service § 32, stk. 1. Døgninstitutionernes mission er:

At yde professionel behandling og danne strukturerede rammer for børn og unges udvikling og derved medvirke til, at de uanset deres individuelle vanskeligheder kan få de bedste mulige opvækst/udviklingsvilkår, så de kan opnå de samme muligheder for personlig udfoldelse, udvikling og sundhed som deres jævnaldrende (Kontraktlignende aftale 2006: side 3).

Det bærende element i den kontraktlignende aftale er, at institutionernes indsats over for det enkelte barn eller unge tager udgangspunkt et menneskesyn og en etik, der anerkender og respekterer det selvstændige individ med individuelle behov og rettigheder. Det er således institutionernes opgave at indarbejde denne generelle målsætning i praksis, og at hver enkelt medarbejder efterlever den i sit daglige arbejde (Kontraktlignende aftale 2006: 3).

**28.** Den kontraktlignende aftale mellem Socialforvaltningen og institutionerne indeholder en kravbeskrivelse af ydelsen, som institutionerne skal leve op til. Indholdet af døgninstitutionsydelsen fremgår af tekstboks 4.

#### **Tekstboks 4: Indholdet af døgninstitutionsydelsen**

*”Målet med indsatsen anbringelse på døgninstitution er at skabe en forbedring af den unges sociale, materielle, kulturelle og personlige situation, således at den unge opnår bedre handlemuligheder set i forhold til den situation, den unge befandt sig i ved anbringelsen”.*

Den socialpædagogiske ydelse i en døgninstitution starter med visitation/indskrivning på baggrund af § 38 undersøgelse og § 58 a handleplan, herunder inddragelse af barnet/ den unge og forældre i beslutningen om anbringelsen, introduktion til tilbuddet og modtagelsen af barnet/den unge og familien. Herefter består den af omsorg for barnet/den unge i hverdagen ved at sørge for dels praktiske foranstaltninger såsom mad, tøj, bolig, lommepenge og transport og dels tryghed, samvær, samtale, lektiehjælp, adgang til samfundets tilbud fx sundhedsvæsenet, samt formidle værdier, normer og traditioner.

Døgninstitutionen har ansvar for barnets/den unges skolegang, uddannelse og/eller arbejde og skal under opholdet støtte op omkring dette. Derudover skal institutionen sikre dagtilbud efter behov, ligesom barnet/den unge skal støttes i at benytte fritidstilbud svarende til alder, udvikling og interesse enten i lokalsamfundet eller på institutionen.

Der skal udarbejdes en behandlingsplan for, hvad der skal opnås i forhold til barnets udvikling under døgnopholdet og hvordan. Der skal desuden ydes socialpædagogisk behandling, herunder systematisk vurdering og stimulering af barnets fysiske, emotionelle og sociale udvikling, vurdering af behovet for særlige interne eller eksterne tilbud og i nogle tilfælde terapi. Institutionen skal yde socialfaglig rådgivning til barnet/den unge, familien, kommunen og øvrige samarbejdsparter. Den pædagogiske praksis skal tilrettelægges således, at magtanvendelse overfor barnet/den unge begrænses til det absolut nødvendige og skal indberettes til kommunen.

Barnet/den unge og forældrene skal inddrages og have indflydelse på hverdagen i tilbuddet ved hjælp af bl.a. behandlingsplan, børne- og forældreråd. Der skal værnes og støttes op omkring barnets/den unges relation til familien, herunder udøve forældresamarbejde, forældreomsorg og i begrænset omfang familierådgivning.

Opholdet på døgninstitutionen skal, hvis det er påkrævet, afsluttes med forslag til efterbehandling, og institutionen skal deltage i overgivelse til andet tilbud eller hjemgivelse.

Kilde: Socialforvaltningens kontraktlignende aftale 2006

29. Ud over døgninstitutionsydelsen består døgninstitutionsområdet i Københavns Kommune også af dagbehandlingsindsatsen på institutionerne. Indholdet af dagbehandlingsindsatsen fremgår af tekstboks 5.

### **Tekstboks 5: Indholdet af dagbehandlingsindsatsen**

*”Målet med indsatsen på dagbehandlingsinstitutionen er at skabe en forbedring af barnets skolekundskaber, sociale, kulturelle og udviklingsmæssige situation, således at barnet opnår bedre forståelse for egen situation og derved bedre kan se formålet med inddragelse og en ændring af adfærd.”.*

Der udarbejdes en udviklingsplan for, hvad der skal opnås i forhold til barnets udvikling og undervisning i den periode, barnet opholder sig på dagbehandlingsinstitutionen. Der ydes socialpædagogisk behandling, herunder systematisk vurdering og stimulering af barnets fysiske, emotionelle og sociale kompetencer, vurdering af behovet for særlige tilbud og i nogle tilfælde legeterapi. Institutionen skal yde socialfaglig rådgivning til barnet/den unge, familien, kommunen og øvrige samarbejdspartner. Den pædagogiske praksis tilrettelægges således, at børnenes grænser respekteres videst muligt uden brug af egentlig magt-anvendelse.

Barnet/den unge og forældrene inddrages og har indflydelse på hverdagen i tilbuddet via bl.a. udviklings- og undervisningsplaner, og forældresamtaler/bestyrelse.

Opholdet på dagbehandlingsinstitutionen drøftes løbende med barnet, familien og PPR samt socialcenteret, og der tages hvert år til re-visitationen stilling til den videre skolegang.

Kilde: Socialforvaltningens kontraktlignende aftale 2006.

Note: PPR: Pædagogisk Psykologisk Rådgivning.

### **Institutionsspecifikke målsætninger**

30. I den kontraktlignende aftale stilles et krav om, at den enkelte institution skal opstille sine (minimum tre) mest væsentlige målsætninger og resultatkrav for kontraktperioden.

Institutionslederne har oplyst, at de inddrager institutionens personale i formuleringen af institutionens målsætninger. Inddragelsen sker dog på forskellig vis, fra at personalet er direkte med til at formulere målsætningerne, til at institutionens målsætninger kommer i høring i SU og i ledelsesgruppen. Hvordan inddragelsen sker, er institutionsspecifik, og det er Revisionsdirektoratets vurdering, at institutionernes forskellige størrelse er medvirkende til, hvordan målsætningerne formuleres.

31. Revisionsdirektoratet har gennemført en tekstanalyse af samtlige kontraktlignende aftalers målsætninger. I tekstanalysen er døgninstitutionernes målsætninger blevet kategoriseret for at identificere de mest hyppige målsætninger på døgninstitutionsoområdet. I tabel 3 vises en opgørelse over døgninstitutionernes de mest hyppige temaer for målsætninger i 2006:

**Tabel 3: Døgninstitutionernes målsætninger i 2006**

	<b>Målsætningstema</b>	<b>Antal mål</b>	<b>Procentvis andel</b>
1.	Faglighed (udvikling/metoder)	24	25 %
2.	Samarbejde med forældre/familie	14	15 %
3.	Samarbejde med børneteams i socialcentre	10	11 %
4.	Omlægning/økonomisk reduktion	8	8 %
5.	Medbestemmelse/inddragelse af barnet	7	7 %
6.	Tværfagligt samarbejde mellem pædagoger,	7	7 %
7.	Organisation	5	5 %
8.	Fysiske rammer	5	5 %
<b>I alt</b>		<b>80</b>	<b>84 %</b>

Note: Tekstanalysen identificerede i alt 17 forskellige temaer/kategorier for døgninstitutionernes målsætninger.

Note: I alt var der formuleret 95 målsætninger i de 27 kontrakter

Tabellen viser at:

- Institutionernes målsætninger i høj grad er fagligt orienteret, hvor *faglig udvikling* og *tværfagligt samarbejde* ca. udgør 1/3 af alle målsætninger.
- Rent økonomiske mål udgør 8 % af institutionernes egne målsætninger.
- Ud over den faglige orientering er der en orientering mod institutionernes omverden i forhold til målsætninger vedrørende samarbejde med forældre og børneteams i socialcentre.

32. Revisionsdirektoratets tekstanalyse af institutionernes målsætninger indikerer, at institutionerne er præget af en stærk faglig logik, hvor metodemæssig udvikling af behandlingen, inddragelse af barnet og samarbejdsrelationerne vedrørende behandlingen er i fokus, for at institutionerne kan levere deres grundydelse – barnets tarv. Omvendt udgør strukturelle, fysiske og økonomiske rammer en mindre del af institutionernes målsætninger. En institutionsleder udtrykte, at den faglige orientering på institutionerne kan være i konflikt med Københavns Kommunes overordnede effektorientering på området:

Derfor bliver målene også noget med at skabe udvikling, og det kan sommetider være i konflikt med Københavns Kommunes overordnede målsætning. Fordi den er mere effektiv. Den snakker mere omkring: *"Hvor hurtigt kan vi dokumentere at barnet udvikler sig"*. Modsat siger vi [institutionerne], at vi har at gøre med en del børn, hvor vi siger: *"Kan vi gøre dem til nogle mennesker, som har det godt med sig selv og med omgivelserne, så er vi meget heldige"*. (Interview, døgninstitutionsleder, den 16. februar 2007)

Fra institutionsperspektivet er det kompliceret at tale om effektivitet. Især for specialinstitutionerne giver det ikke mening at måle barnets udvikling i forhold til nogle faste generelle indikatorer i årets løb. Med andre ord er det, der er målbart på kort sigt i forhold til effektiviteten i døgninstitutionsområdet udvikling, ikke nødvendigvis fagligt styringsrelevant i forhold til barnets udvikling på lang sigt.

### **Ingen dialog eller forhandlingsspil**

**33.** Det generelle billede fra institutionerne er, at kontrakten ikke har været genstand for nogen nævneværdig dialog eller forhandling mellem MR Børn og institutionerne. Som tidligere beskrevet i afsnittet fokuserer værktøjet Kontraktledelse i Københavns Kommune netop på dialog og åben forhandling i forbindelse med udfærdigelsen af kontrakten. Det er således igennem dialogen og forhandlingsspillet om kontraktens indhold, at parterne har mulighed for at formulere gensidige forventninger til hinanden og anvende kontrakten til at skabe stabilitet mellem de to niveaues styring i forhold til hinanden.

Man kan diskutere, om der er en dialog. Vi har fået en respons på det, vi har sendt ind, på, at det var for langt. Men man kan ikke sige, at der som sådant er dialog. Men vi er i dialog om flere enkelt-sager med dem [MR Børn] på det faglige niveau, men ikke på det økonomiske niveau (Interview, døgninstitutionsleder, den 8. februar 2007).

**34.** Revisionsdirektoratets undersøgelse af implementeringen af den kontraktlignende aftale har vist, at MR Børns funktion har været begrænset til at udsende en ramme for kontrakten for derefter at indsamle institutionernes kontrakter i henhold til de udmeldte tidsfrister. Der er ikke nogen nævneværdig dialog eller forhandling med institutionerne om deres kontrakter, og MR Børn godkender kontrakterne ved at kvittere med en "fællesmail" til alle institutioner. De institutioner, der nævnes i fællesmailen, skal foretage ændringer i deres kontrakt, mens de institutioner, der ikke bliver nævnt, således har fået godkendt deres kontrakt (Inter-

view, døgninstitutionsleder, den 31. januar 2007). En institutionsleder gav udtryk for, at dialogen omkring den kontraktlignende aftale kan bruges til at drøfte institutionens udbud:

Hvis det skulle tages alvorligt, så burde man jo have en dialog omkring den kontraktlignende aftale. Der er skrevet sådan en overordnet ting omkring den kontraktlignende aftale. Men hvis man skulle tage det med udbuddet – dækker vi et udbud? – burde man give sig tid med den enkelte institution og få en ordentlig drøftelse omkring det. Når jeg læser de kontraktlignende aftaler, så er der jo meget, der er styret i nogle rammer. Den tilbagemelding, jeg fik, var, at jeg skrev alt for meget om selve opgaven – det kunne blive meget mere overordnet (Interview, døgninstitutionsleder, den 16. februar 2007).

Konsekvensen af den manglende dialog er ikke entydig, men der er en nærliggende risiko for, at parterne taler forbi hinanden. Forventningen, til hvad kontrakten skal indeholde kan således være divergerende mellem døgninstitutionerne og MR Børn:

De [MR Børn] er sådan set utilfredse med, at i den første kontrakt, der har alle de psykologer, pædagoger og skolelærere, de har spurgt, svaret fagligt. De vil ikke have et fagligt svar, de vil have et organisatorisk og økonomisk svar.[...] Det er det paradoks, at man faktisk overfører en økonomisk tankegang til det sociale univers. Hvis man skal sætte det på spidsen, hvad er det så der skal styre – er det økonomi, eller er det tankegang [faglige overvejelser]? (Interview, døgninstitutionsleder, den 8. februar 2007).

Institutionslederen gav udtryk for, at MR Børns intention er at overføre en økonomisk tankegang til det sociale univers ved hjælp af kontrakten, samtidig med at der ikke lægges op til forhandling af institutionens økonomiske rammer. Det vil sige, at MR Børn stiller krav om økonomisk målsætninger, men lægger samtidig ikke op til en åben forhandling om institutionens økonomiske rammer.

### **Revisionsdirektoratets vurdering**

**35.** Kontraktstyringen på døgninstitutionsområdet muliggør en differentieret styring af de decentrale døgninstitutioner. Kontraktstyringen på området er blevet implementeret ved, at institutionerne har formuleret en selvbeskrivelse af deres institution, samt formuleret en række egne målsætninger for institutionen. Denne selvbeskrivelse har styrket institutionernes profiler og givet en bedre beskrivelse af de ydelser, de kan levere til socialcentrene.

**36.** Revisionsdirektoratets kan konstatere, at potentialet for kontrakten som dialogredskab om institutionernes økonomiske rammer og faglige indhold ikke udnyttes fuldt ud. Der har

således ikke været nogen konkret dialog mellem den enkelte institution og MR Børn ved udformningen af kontrakten. Kontrakten bør ellers ses som et redskab til at forbedre dialogen mellem MR Børn og de decentrale institutioner. Dialogen kunne fx forbedres ved at planlægge konkrete forhandlinger mellem kontraktparterne, som vil muliggøre, at parterne kan stabilisere deres gensidige forventninger til ansvar, opgaveløsning, økonomiske rammer, faglig udvikling etc.

**37.** Kontraktens potentiale er ikke at detailstyre institutionerne, men at muliggøre et differentieret døgninstitutionsudbud og autonomi for institutionerne. I dette perspektiv skal kontrakten ses som et kommunikativt bindeled mellem MR Børn og døgninstitutionen, der gør det muligt for institutionerne at være selvstyrende (opnå autonomi), uden at forvaltningen intervenserer og foretager en direkte styring i årets løb. Psykologers, socialpædagogers og læreres vurderinger af behandlingstilbud ud fra faglige normer kan således kobles sammen med centralforvaltningens økonomiske vurderinger og overordnede interesse for styringen af det samlede døgninstitutionsområde igennem forhandling og dialog. Men når kontrakten ikke er genstand for dialog og forhandling, er der en risiko for, at parternes gensidige forventninger ikke bliver afstemt i forhold til hinanden.



## VI. Budget på døgninstitutionsområdet

38. Budgetlægningen er den fase i økonomistyringen, hvor de forventede økonomiske konsekvenser af de planlagte aktiviteter opgøres. Centralt i denne proces er således en opgørelse af de forventede økonomiske konsekvenser af den valgte ressourceindsats, som udgør fundamentet for gennemførelse af aktiviteterne til frembringelse af resultaterne.

Budgetproceduren er overordnet reguleret i kommunens "Budget- og regnskabshåndbog" samt af de øvrige forudsætninger og rammer, der er udstukket af Borgerrepræsentationen, Økonomiudvalget samt af Socialudvalget og Socialforvaltningen. Budgetmaterialet præsenteres traditionelt for Socialudvalget på en række udvalgsmøder i foråret. Efter udvalgsbehandlingen af samtlige budgetområder afholdes et budgetseminar for Socialudvalget, hvor Socialforvaltningens direktion fremlægger forslag til budget. I tabel 4 vises netto-budgetudviklingen på døgninstitutionsområdet i perioden 2005-07:

**Tabel 4: Netto-budgetudvikling på døgninstitutionsområdet (i 1.000 kr.)**

Børnefamilier med særlige behov	Budget 2005	Budget 2006	Korrigeret budget 2006	Budget 2007
5.23.1: Døgninstitutioner for børn og unge	330.929	319.488	349.481	345.383

Tabellen viser, at netto-budgetudviklingen har været relativt uændret i årene 2005-2007, samt at døgninstitutionsområdet har fået tilført 15 mio. kr. ekstra i perioden. MR Børn har i denne sammenhæng anført, at nettotilførelsen er den reelle værdi af pris- og lønfremskrivningen fra 2005 til 2007 fratrukket implementerede besparelser i samme periode (MR Børn, notat af 30. juni 2007). Budgetudviklingen for 2006 indeholder netto-budgetkorrektioner på ca. 30 mio. kr. Budgetkorrektionerne dækker bl.a. over huslejekorrektioner og overførsler mellem budgetårene. I tabel 5 vises budgetkorrektionerne i 2006 på døgninstitutionsområdet:

**Tabel 5: Budgetkorrektioner i 2006 på funktion 5.23.1 (i 1.000 kr.)**

<b>Børnefamilier med særlige behov - Budgetkorrektioner 2006</b>			
<b>Funktion 5.23.1 - Døgninstitutioner for børn og unge, drift</b>			
	<b>Udgifter</b>	<b>Indtægter</b>	<b>Netto</b>
<b>Vedttaget ombrudt budget 2006</b>	<b>336.717</b>	<b>17.229</b>	<b>319.488</b>
Omstilling og fornyelse af det samlede tilbud på dagbe-handlings- og døgninstitutionsovrådet	10.190	-	10.190
<b>Korrigeret budget i alt – April</b>	<b>346.907</b>	<b>17.229</b>	<b>329.678</b>
Døgninstitutionernes overførsel fra 2005 til 2006	2.419	-	2.419
Døgninstitutionernes overførsel fra 2005 til 2006	2.354	-	2.354
Ordinær overførsel - lønpulje 2005/2006	4.444	-	4.444
Ordinær overførsel - lønpulje 2005/2006	650	-	650
<b>Korrigeret budget i alt – August</b>	<b>356.774</b>	<b>17.229</b>	<b>339.545</b>
Kapitalbevilling Frederikshøj	-3.600	-	-3.600
<b>Korrigeret budget i alt – Oktober</b>	<b>353.174</b>	<b>17.229</b>	<b>335.945</b>
Drift af projektafdeling for 15-18 årige stofafhængige	2.580	-	2.580
Fra Administration til Børn	849	-	849
Institutionernes overførselsret	-5.000	-	-5.000
Huslejekorrektion	12.907	-	12.907
Huslejekorrektion	712	-	712
Lønpulje	1.488	-	1.488
<b>Korrigeret budget ultimo 2006</b>	<b>366.710</b>	<b>17.229</b>	<b>349.481</b>

Det følger af tabellen at:

- Der var en samlet budgetoverførsel fra 2005 til 2006 på ca. 20 mio. kr. vedrørende omstillingsplanen, institutionsoverførsler samt ordinære overførsler.
- Der er foretaget en budgetoverførsel for institutioner på 5 mio. kr. fra 2006 til 2007.
- Huslejekorrektioner på 13,6 mio. kr. udgør over en tredjedel af de samlede budgetkorrektioner for 2006.

### **Socialforvaltningens interne budgetproces og budgetudmelding**

**39.** Budgetudmeldingen på døgninstitutionsovrådet kan deles op i to dele: En budgetudmelding til socialcentrene og et basisbudget til døgninstitutionerne.

Fra 2005 er ressourcerne på døgninstitutionsovrådet blevet fordelt via en aktivitetsbaseret budgetmodel. Den aktivitetsbaserede budgetmodel skal ses som indførelse af en bestiller-udfører relation, hvor socialcentrenes børnefamilieteams bestiller opgaven, mens døgninsti-

tutionerne udfører opgaven i konkurrence med hinanden og andre operatører (FAU 541/2004).

Formålet med den aktivitetsbaserede budgetmodel er at styre døgninstitutionsområdet ved hjælp af et internt marked, der skal give døgninstitutionerne et større incitament til at tilpasse tilbuddene til efterspørgslen:

Formålet er at skabe bedre styring, kontrol og opfølgning på døgninstitutionsområdet samt at give døgninstitutionerne et større incitament til at tilpasse tilbuddene til den konkrete efterspørgsel fra lokalcentrene [socialcentrene] (FAU 541/2004).

Den aktivitetsbaserede budgetmodel bygger således på, at bevillingen til døgninstitutionsområdet udmeldes til socialcentrene, samt at institutionerne bevilges et basisbudget og derudover sikres midler til driften via salg af døgninstitutionspladser til socialcentrene (institutionernes indtægtsbudget). En væsentlig del af budgetudmeldingen på området er således blevet flyttet fra døgninstitutionerne til socialcentrene.

Som et andet aspekt af den aktivitetsbaserede budgetmodel kan døgninstitutionerne overføre årets resultat mellem budgetårene, dog højst 5 % af deres udgiftsbudget. Hensigten med denne overførselsadgang er at understøtte den decentrale økonomiske styring og dermed gøre døgninstitutionerne mindre sårbare over for udsving i efterspørgslen (FAU 541/2004). Implementeringen af den aktivitetsbaserede budgetmodel har ikke til formål at ændre det samlede udgiftsniveau, men at optimere området qua økonomiske incitamenter og faglig dialog:

Det bemærkes, at udgangspunktet for modellen er et uændret udgiftsniveau i de enkelte døgninstitutionstilbud, og at fagligheden skal fastholdes og udvikles i dialog mellem døgninstitutionerne, lokalcentrene [socialcentrene] og centralforvaltningen (FAU 541/2004).

**40.** Budgettet til socialcentrene udmeldes efter en objektiv fordelingsmodel, der bygger på sociale kriterier. De sociale budgetfordelingskriterier fremgår af tekstboks 6:

## Tekstboks 6: Budgetfordelingskriterier for socialcentre

- Andelen af førtidspensionister mellem 18-49 år
- Andelen af lejligheder under 50 kvm. med børn
- Andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande i forhold til befolkningen
- Andelen af unge mellem 0-18 år.

Kilde: SOF: Bilag A: Budgetfordelingsprincipper for 2006

I 2005 vægtede modellen 50 % i budgettet, mens budgettet i 2006 blev fordelt 100 % efter den objektive fordelingsmodel. Den øgede rammeflexibilitet (FAU 657/2003) betyder for socialcentre, at valget af anbringelsessted skal baseres på en afvejning af socialfaglige og økonomiske overvejelser (FAU 541/2004).

Dette vil få indflydelse på centrenes anvendelse af døgninstitutionerne og denne "markedsgørelse", og målet er at give døgninstitutionerne et større incitament til at tilpasse deres tilbud til lokalcentrenes [socialcentre] efterspørgsel (FAU 541/2004).

**41.** I den aktivitetsbaserede budgetmodel tildeles døgninstitutionerne et **vejledende budget**, som fastlægger udgiftsniveauet ved fuld belægning. Fuld belægning betragtes som 95 % belægning, idet der vil være tomme pladser ved ind- og udskrivninger. Akutinstitutionerne betragtes som fuldt belagt ved en 90 % belægning, fordi de har en større gennemstrømning på deres pladser samtidig med, at de altid skal være parate til at modtage børn og unge.

Det vejledende budget fremgår af institutionernes kontraktlignende aftaler som institutionens økonomiske ramme og består af det udmeldte **basisbudget**, der er fast uanset institutionens belægning, samt et variabelt indtægtsbudget. Det variable indtægtsbudget er afhængigt af vægtningen af institutionens målgruppe (taksten) og institutionens belægning (salg af pladser). I institutionernes kontraktlignende aftaler er der formuleret et indtægtsbudget, der beskriver den enkelte institutions takstfinansiering ved fuld belægning (95 %). Basisbudgettet består af:

## Tekstboks 7: Basisbudgettet til døgninstitutioner

- Løn til forstander og viceforstander/stedfortræder.
- Ejendomsudgifter - Husleje, varme, el, skatter/afgifter og ordinær vedligeholdelse
- Alle skoleudgifter - De tildelte lærerressourcer skal tilpasses ny aftale om skole med Børne- og ungdomsforvaltningen,
- Lovpligtige forsikringer på bygninger, biler mv. og regnskabsførelse (selvejende institutioner)
- Nettobidrag til praktikantordningen
- 500.000 kr. i basisbevilling, som kan bruges frit, men beløbet kan dække udgifter til f.eks. en socialrådgiver, en psykolog eller en administrativ medarbejder.

Kilde: Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, ØPA 2: Ny intern takst- og budgetfordelingsmodel på døgninstitutionsområdet: side 5.

Ejendomsudgifterne tildeles som en del af basisbudgettet fra starten af året, men de indgår ikke i takstfastsættelsen, da ejendomsudgifterne for institutionerne varierer meget på grund af forskellige ejerforhold.

Undervisningsudgifter tildeles ligeledes via basisbudgettet, men de indgår ikke i selve budgettet for funktion 5.23.1, da budget og fagligt ansvar for opgaven er placeret i Børne- og Ungdomsforvaltningen. MR Børn har i forhold til institutionernes økonomiske rammer oplyst, at korrektioner i institutionernes budget i løbet af året kun foretages i basisbudgettet. Der foretages således ikke korrektioner i taksten pr. plads i løbet af året.

**42.** Basisbudgettet udgør sammen med indtægtsbudgettet (indtægter ved 95 % belægning) som nævnt institutionernes vejledende budget. Formålet med det vejledende budget er at dimensionere institutionerne i forhold til, hvordan der kan bemandes ved fuld belægning og til at fastlægge institutionernes takster i forhold til salg af pladser til socialcentre.

Døgninstitutionerne har i særlige tilfælde mulighed for at sælge pladser til andre kommuner. Men ethvert salg skal godkendes af socialforvaltningen, før salget finder sted. Institutionernes udbud af pladser er fastlagt af socialforvaltningen, hvorfor den enkelte institution ikke kan reducere i antallet af pladser, uden at dette aftales med forvaltningen. Vægtningen af målgruppen (takstfastsættelsen) er defineret i en intern budgetfordelingsmodel, der blev indført pr. 1. januar 2006:

Formålet med at indføre en ny intern budgetfordelingsmodel på døgninstitutionsområdet er at sikre ensartethed, fairness og gennemsigtighed i fastsættelse af taksterne, så centrene i den aktivitetsbaserede budgetmodel betaler det samme for ens tilbud uanset på hvilken institution tilbuddet er placeret (Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, ØPA 2: Ny intern takst- og budgetfordelingsmodel på døgninstitutionsområdet: side 1).

Med indførelsen af en ny intern budgetfordelingsmodel forventedes det, at døgninstitutionerne vil få ens forudsætninger for deres udbud af pladser, uden at forholdet mellem institutionerne skævvrides ved, at døgninstitutionerne modtager forskellige takster for ens tilbud. Således giver hvert barn den samme budgetandel, uanset hvilken døgninstitution barnet er på. Det forventes, at denne fordeling af ens takster pr. plads vil gøre institutionerne mere sammenlignelige.

I modellen vægtes alle pladser som udgangspunkt med 100 % for døgnpladser og 60 % for dagpladserne. Modellen med syv målgrupper til differentieringen af området:

- Dagpladser.
- Dagpladser sammen med døgnpladser.
- Døgnpladser.
- Spæd- og småbørnspladser.
- Pladser til unge, der er mere selvhjulpne.
- Akutpladser.
- Specialinstitutioner.

I relation til de syv grupper er der i modellen foretaget en differentiering i vægtningen af taksten pr. barn. De institutioner, der har en høj vægtning – en højere takst – skal ses som et udtryk for, at institutionen har en tungere målgruppe og derfor har et behov for flere ressourcer. Flere af institutionerne henvender sig til specielle målgrupper, som fx psykisk syge, børn med autisme eller svært utilpassede unge, og har derfor en større belastning for det enkelte barn eller unge.

I alt opereres der i modellen med 13 forskellige vægte. Tabel 6 viser differentieringen af pladser på døgninstitutionsområdet, samt hvor mange institutioner der udbyder den pågældende plads:

**Tabel 6: Vægtninger på døgninstitutionsområdet**

Nr.	Type af plads	Vægt	Institutioner
1	Dagplads på en dagbehandlingsinstitution	0,40	2
2	Dagplads på en døgninstitution	0,60	2
3	Pladser til selvhjulpne unge	0,75	2
4	Dagplads på en spæd- og småbørnsinstitution	0,80	1
5	Dagplads på en specialinstitution (handicappede børn)	0,84	1
6	Dagplads på en specialinstitution (psykisk syge unge)	0,96	1
7	Døgninstitutionsplads	1,00	14
8	Døgninstitutionsplads på en specialinstitution (handicappede børn)	1,10	1
9	Akutplads	1,30	3
10	Døgninstitutionsplads på en specialinstitution	1,40	2
11	Sanktionsplads	1,50	1
12	Døgninstitutionsplads på en specialinstitution (psykisk syge unge)	1,60	1
13	Døgninstitutionsplads på en spæd- og småbørnsinstitution	1,65	3

Note 1: Der kan være flere typer af pladser på en institution. Derfor udgør antallet af institutioner i opgørelsen 34.

Note 2: Institutionerne Frederikshøj, Kennedygården og Nærumgård indgår ikke i tabellen pga. sammenlægningen i 2006 (Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, ØPA 2: "Ny intern takst- og budgetfordelingsmodel på døgninstitutionsområdet": side 9).

Differentieringen i vægtningen indikerer, at det samlede døgninstitutionsområde tilbyder ydelser til mange forskellige målgrupper. Selve vægtningen i den interne budgetfordelingsmodel er udarbejdet i en styregruppe bestående af fire repræsentanter for institutionsforstanderne og repræsentanter fra centralforvaltningen (Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, ØPA 2: Ny intern takst- og budgetfordelingsmodel på døgninstitutionsområdet: side 16). Vægtningen er således et forhandlingsresultat mellem parterne, og metoden har været at tilpasse vægtningen til de samlede økonomiske rammer (Interview MR Børn, den 8. januar 2007). Forvaltningen oplyste om forløbet, at institutionslederne ønskede at vægte indsatsen for så derefter at tilpasse rammen, men at forvaltningen fandt denne tilgang metodisk uoverskuelig (Interview MR Børn, den 8. januar 2007). En institutionsleder beskriver metoden til fastlæggelse af vægtningen således:

Jeg mener, at man måske er gået den vej, at man har sagt: Hvad kan vi få for det vi har. Man har ikke sagt: Hvad kræves der til den opgave, vi skal løse (Interview af institutionsleder, den 8. februar 2007)

Vægtningen er resultatet af en forhandling, men det er ikke beskrevet i den interne budgetfordelingsmodel, om vægtningen skal genforhandles, eller hvordan vægtene tilpasses den fremtidige udvikling af området.

Implementeringen af den interne budgetfordelingsmodel gennemføres over tre år, hvor den enkelte institutions budget for 2005 indgår med 67 % i budgettet for 2006 og med 33 % i budgettet for 2007. Institutioner med de samme målgrupper/vægte vil således modtage de samme takster i 2008 (Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, ØPA 2: Ny intern takst- og budgetfordelingsmodel på døgninstitutionsområdet: side 15). I tabel 7 vises sammensætningen af institutionernes vejledende budgetter i 2006:



**Tabel 7: Institutionernes basis-, indtægts- og vejledende budget i 2006 (i 1.000 kr.)**

Institutioner	S/K	Basisbudget	Indtægts-budget	Vejledende budget	Basis- / Vejledende budget
Arildsgård	K	4.644	4.773	9.416	49 %
Baunegård	K	4.437	11.556	15.993	28 %
Brydes Alle	S	1.396	4.310	5.705	24 %
Donekrogen	S	6.524	16.391	22.915	28 %
Egelundshuset	S	3.468	13.129	16.597	21 %
Emdrupgård	K	6.119	10.991	17.110	36 %
ERTODETO/Toppen	K	1.251	8.274	9.525	13 %
Frederiksholm	K	1.690	11.505	13.196	13 %
Frederikshøj	K	2.705	10.393	13.098	21 %
Frederikshøj ny	K	1.962	0	1.962	100 %
Glostrup	S	1.620	15.091	16.711	10 %
Ungecentret Lyongade (Hjulm.)	S	2.212	8.109	10.320	21 %
Jacob Michaelsens Minde	K	3.008	9.016	12.023	25 %
Josephine Schneider	S	609	7.315	8.924	18 %
Kastaniegården	K	2.672	10.569	13.242	20 %
Kennedygården	K	1.320	3.049	4.369	30 %
Kokkedal	K	3.160	8.877	12.037	26 %
Lundtoftegade	K	5.933	5.714	11.647	51 %
Nærumgård	K	4.138	12.490	16.628	25 %
Orøstrand	S	6.563	17.079	23.642	28 %
Rymarksvænge	S	1.997	5.263	7.260	28 %
Seden Enggård	S	3.664	10.777	14.441	25 %
Skodsborg Obs.hjem	S	1.522	15.238	16.760	9 %
Solbakken	K	3.339	4.396	7.734	43 %
Solhjem	S	4.358	11.899	16.257	27 %
Solliden	K	1.214	5.540	6.754	18 %
Spanager	K	5.704	12.624	18.328	31 %
Sønderbro	K	2.111	12.501	14.613	14 %
Tølløse	S	5.454	12.970	18.423	30 %
Wibrandsvej	K	1.033	11.366	12.399	8 %
<b>I alt</b>		<b>96.825</b>	<b>291.204</b>	<b>388.029</b>	<b>25 %</b>

Note 1: S/K= Selvejende og Kommunale institutioner.

Note 2: Frederikshøj og Kennedygården er sammenlagt pr. august 2006 under institutionen Frederikshøj ny.

Note 3: Bodilsminde indgår som tilskudsinstitution ikke i modellen.

Note 4: Indtægtsbudgettet udgør institutionernes takstfinansiering ved fuld belægning (90 eller 95 %).

Af tabellen fremgår det, at basisbudgettet i snit udgør 25 % af det samlede vejledende budget på området, men at der er meget stor variation mellem institutionerne i basisbudgettets andel af det vejledende budget. Den store variation skyldes hovedsagligt, at interne skoler på institutionerne (lærere og undervisningsudgift pr. elev) budgetteres i basisbudgettet, i det

denne del er finansieret af BUF og dermed ikke kan indgå i opholdsbetalingen fra socialcentre. Institutioner med intern skole vil dermed have et væsentligt højere basisbudget end institutioner uden (MR Børn, notat af 30. juni 2007)

### **Døgninstitutionsmarkedet**

**43.** Som vist i tabel 6 er døgninstitutionsområdet differentieret i 13 vægte, og det er forvaltningens forventning, at modellen vil gøre det nemmere for socialcentre at vurdere, hvilken institution der passer til det enkelte barns behov:

Lokalcentre [socialcentre] kan således i den nye model bedre sammenligne de enkelte institutioner og vurdere kvalitet, målgruppe og indhold i forhold til pris, hvormed "markedet" gøres mere gennemsigtigt og fair (Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, ØPA 2: Ny intern takst- og budgetfordelingsmodel på døgninstitutionsområdet: side 4).

Socialforvaltningen beskriver, at der er indført markedslignende vilkår på døgninstitutionsområdet, hvor efterspørgslen skal være det styrende parameter. Det er forventningen, at "markedet" skal optimere allokeringen af ressourcer, så det er muligt for socialcentre at vurdere pris og kvalitet over for hinanden. Fra døgninstitutionernes side ses formålet med den aktivitetsbaserede budgetmodel at skulle sikre høj belægning:

Som jeg ser det, er formålet at sikre høj belægning - at institutionerne er fyldt op eller næsten fyldt op (Interview døgninstitutionsleder, den 8. februar 2007).

En anden institutionsleder beskriver, at implementeringen af økonomiske incitament - til at sikre en højere belægning på døgninstitutionerne - ikke nødvendigvis sætter institutionernes faglighed i et positivt lys, men tværtimod mistænkeliggør institutionernes arbejde.

Det der med det økonomiske råderum ved at have overbelægning, det synes jeg, er en tankegang, hvor der implicit i det er, at man faktisk godt kan lave mere, end det man gør. Det er sådan set at mistænkeliggøre dem der arbejder i "døgnerne". Økonomisk siger man, at der bliver incitament til, at man skærper sig fagligt. Det er en mistænkeliggørelse, og det er egentligt at sige, man ikke laver sit arbejde, andet end hvis man bliver pisket på denne måde! (Interview døgninstitutionsleder, den 8. februar 2007)

Citatet udtrykker en potentiel konflikt mellem det, der kan formuleres som muligheden for økonomisk råderum contra en skepsis til institutionernes faglige arbejde (ved manglende økonomiske incitament). Spørgsmålet for denne potentielle konflikt er, om modellens

økonomiske fordele er med til at styrke rummet for den faglige udvikling af området, eller om modellens økonomiske logik på sigt kan komme til at ensrette ydelserne og underminere den faglige udvikling.

Revisionsdirektoratet kan ikke give et svar på dette spørgsmål i denne undersøgelse, men vil derimod beskrive de potentielle fordele og ulemper, der er blevet iagttaget ved modellen.

**44.** Modellen "tvinger" socialcentre og institutionerne til at forhandle sig frem til en løsning, der passer til det enkelte barn. Begge parter har en interesse i at nå frem til et kompromis om vilkårene for placeringen af et barn, da socialcenteret skal have barnet placeret på den rigtige institution til den rigtige pris, og institutionen finansierer sig ved at modtage børn, der passer til deres målgruppe:

Det vigtigste er egentligt, at vi er tvunget til at samarbejde under alle omstændigheder [...] Det vigtigste er at nå til et kompromis [...] I dag er det nemmere rent fagligt at drøfte med socialcentre omkring vores målgruppe, selvom vi udvider den. De har en større faglig indsigt. På den måde, som tingene er skruet sammen med taxametersystemet osv., burde der simpelthen ikke kunne komme et pålæg. Min oplevelse er, at vi lige nu har en større refleksion og vurdering (Interview af døgninstitutionsleder, den 16. februar 2007).

Tvang til forhandling betyder, at der skabes en gensidig dialog mellem parterne for at diskutere de faglige og økonomiske rammer for det enkelte barn. Den positive effekt ved denne tvang til forhandling er, at der i mindre grad bliver placeret børn på en institution som følge af et pålæg fra centralforvaltningen.

**45.** Modellens økonomiske incitamenter medvirker til adfærdsændringer – hos såvel socialcentre som institutionerne – der styrker den økonomiske bevidsthed, men producerer samtidig en risiko for, at den faglige logik og udvikling undermineres. Styrkelsen af den økonomiske bevidsthed hos institutionerne kan gøre, at institutionerne bliver bedre til at koble faglighed sammen med økonomiske krav til socialcentre og centralforvaltningen:

Vi er blevet lidt mere købmændsagtige – Vi er blevet lidt mere bevidste om: "Skal vi nu have penge for ditten, skal vi nu have penge for datten?" (Interview af døgninstitutionsleder, den 8. februar 2007).

Omvendt er der en risiko for, at den økonomiske bevidsthed betyder, at institutionerne slækker på faglige krav for at kunne opfylde deres belægning eller konsekvent sigter mod overbelægning til trods for faglige overvejelser vedrørende institutionens normering. Modellen bygger i høj grad på en økonomisk tankegang, der implicit også skal styrke den faglige udvikling, såfremt dette efterspørges. Men dette stiller krav til de decentrale kompetencer på institutionerne:

Vi har jo en stor faglig kompetence, men vi har ingen økonomisk kompetence. Så ofte foreslår vi nogle faglige ting [vedrørende barnets udvikling], men man [socialcentre] vælger noget andet, fordi man hellere vil noget andet, eller fordi det er billigere. Det kan gøre, at vi i nogle sager kan komme på kant med socialcentre (Interview døgninstitutionsleder, den 8. februar 2007).

På denne måde er der en risiko for, at den fagligt meget stærke institution taber i modellen, fordi at den ikke kan kommunikere i økonomiske termer i forhandlingen med socialcentre. Derfor giver det fra institutionslederens synspunkt en opfattelse af, at økonomien dominerer de faglige hensyn:

Det betyder, at når socialcentre henvender sig til os, så spørger de meget sjældent, hvad vi kan, men hvad koster det? Dvs. at økonomien synes at have en forrang frem for det faglige indhold (Interview døgninstitutionsleder, den 8. februar 2007).

**46.** Det fremgik af tabel 6, at den interne budgetfordelingsmodel er differentieret i 13 forskellige vægte til at dække målgrupperne. Det fremgik ligeledes, at der for 10 af vægtene kun var pladser fordelt på 1-2 institutioner pr. målgruppe. Døgninstitutionsmarkedet som begreb kan derfor karakteriseres ved en meget høj grad af specialisering, og det er kun på de "rene" døgninstitutionspladser, at man kan tale om en reel direkte konkurrence mellem institutioner, der dækker det samme behov. Omvendt er det svært for den specialiserede institution at tale om direkte konkurrence:

Det [konkurrence] mener jeg sådan set ikke vi har – der er nogen, der laver noget, der ligner, men ikke helt det samme. Både inden for og uden for kommunen. Det kan vi se på den prioritering, der er i den måde socialcentre søger pladser på – man kan sige, at den er direkte proportional med prisen. De søger tre institutioner, hvor vi typisk er det sidste, de søger, når man ser på visitationspapirerne. Jeg ved at, prisen har man meget fokus på i denne sammenhæng (Interview, døgninstitutionsleder, den 8. februar 2007).

Citatet indikerer, at der er en risiko for, at specialinstitutionen bliver sammenlignet med billigere tilbud til trods for, at den er den eneste udbyder af en ydelse til en snæver målgruppe. Risikoen består i, at sammenligningen mellem ydelser, der sigter mod forskellige målgrupper, kan virke ensrettende på området og betyde, at institutionerne vil udvide deres målgrupper til trods for, at det kan underminere den faglige kvalitet. Derfor bliver udfordringen at fastholde en høj differentiering af målgrupper til trods for markedets risiko for ensretning:

Det jeg ser som den største udfordring, det er ydergrupperne – det er der, hvor man skal være specialiseret. Den proces er den største udfordring – at få en differentiering – man kan ikke kun klare sig med det generelle, man bliver nødt til at have nogle yderpunkter, der er specialiserede og anerkende den specialisering (Interview, døgninstitutionsleder, den 8. februar 2007).

Som udgangspunkt kan der tales om et velfungerende marked for den generelle døgninstitutionsydelse, mens udfordringen for området er ydergrupperne, der ikke passer ind på "normale" tilbud:

Det er bare kompliceret, for man får en lille gruppe tilbage [børn hvor tilbuddet ikke passer]. Og der synes jeg måske, at vi i samspil med MR Børn, socialcentre og institutionerne burde bruge meget mere tid til at sætte sig og snakke om, hvad vi gør ved det. Det har været meget økonomi, og alt muligt andet vi har snakket om, men jeg synes ikke, at vi har snakket om opgaven (Interview, døgninstitutionsleder, den 8. februar 2007).

**47.** Til trods for modellens markedslignende vilkår finder Revisionsdirektoratet, at det er vigtigt at understrege, at der på grund af to væsentlige aspekter ikke er tale om et frit og effektivt marked for døgninstitutionsydelser.

For det første er prisen på ydelsen låst fast via den interne budgetfordelingsmodel, og for det andet er udbuddet – den maksimale belægning – lagt fast i Socialforvaltningens kontraktliggende aftaler med døgninstitutionerne. Der er derfor ikke tale om et marked, der regulerer en optimal sammenhæng mellem pris og kvalitet.

Revisionsdirektoratet finder, at der derimod er tale om, at forvaltningens rolle er at betragte som den "usynlige hånd" forstået på den måde, at forvaltningens rolle er at få "markedet" til at fungere mest optimalt. MR Børn skal således løbende tilpasse udbud og efterspørgsel ved

at regulere prisen på døgninstitutionspladser og foretage en løbende udvikling og tilpasning af udbuddet af døgninstitutionspladser (Interview, MR Børn, den 8. januar 2007).

### **Revisionsdirektoratets vurdering**

**48.** Det er Revisionsdirektoratets opfattelse, at der er styringsmæssige og økonomiske fordele ved den aktivitetsbaserede budgetmodel og den interne budgetfordelingsmodel, fx ved et øget samarbejde mellem socialcentre og institutioner om anbringelse af børn og unge, en bedre kobling mellem økonomi og faglighed på institutionerne samt højere belægning på institutionerne.

Men der er samtidig en potentiel risiko for, at økonomi kommer til at dominere over faglige synspunkter, fx ved at institutionerne udvider deres målgrupper eller er overbelagte, hvilket kan komme til at underminere den faglige kvalitet.

**49.** Modellens økonomiske incitamenter bør løbende vurderes i forhold til utilsigtede konsekvenser for differentieringen af området og den fremtidige udvikling af fagligheden. Dette aspekt kunne eksempelvis berøres i dialogen mellem MR Børn og institutionerne i forbindelse med formuleringen og indgåelsen af den kontraktlignende aftale.

Generelt bør taksterne i den interne budgetfordelingsmodel løbende tages op til genforhandling mellem forvaltningen, socialcentre og institutionerne, fx hvert tredje år. Det er vigtigt, at der i den interne budgetfordelingsmodel bliver tilføjet et krav om løbende genforhandling af vægtningen og specialiseringen, da en genforhandling vil sikre, at taksterne ikke bliver en barriere for udviklingen af området.

## **VII. Styringen i årets løb**

**50.** Styringen i årets løb er en opfølgning på fase 1 og 2 i økonomistyringens cyklus. Styringen i årets løb består af opfølgninger på såvel økonomi som ydelsens indhold. I forhold til de økonomiske opfølgninger er det vigtigt, at ledelsen regelmæssigt følger op på det forventede og faktiske forbrug, så der ved afvigelser rettidigt kan iværksættes de fornødne foranstaltninger. Grundlaget for styringen i årets løb er den løbende bogføring i regnskabssystemet målt mod et periodefordelt budget samt opfølgning på ydelsens indhold.

### **Socialforvaltningens regnskabsprognoser**

**51.** Den overordnede styring i årets løb sker i forbindelse med 3 budgetopfølgninger, der skal behandles politisk:

- April – prognosen: Årets første 3 måneder.
- August - prognosen: Årets første 7 måneder.
- Oktober - prognosen: Årets første 9 måneder.

Budgetopfølgningen skal indeholde et forventet regnskab for hele året samt et regnskab for perioden (dvs. 1-3 måned, 1-7 måned og 1-9 måned). I det forventede årsregnskab skal forvaltningerne vurdere, om de enkelte rammebevillinger forventes overholdt. Perioderegnskabet skal forklare eventuelle afvigelser mellem det faktiske forbrug og det forventede forbrug i perioden.

**52.** Det endelige regnskab for 2006 viste et merforbrug på 11,6 mio. kr. på funktion 5.23.1. Derfor gennemgår dette afsnit Socialforvaltningens styring ved budgetopfølgninger i 2006 i forhold til det forventede regnskab for hele året samt regnskabet for perioden. Formålet har været at undersøge, om budgetopfølgningen har vist et retvisende billede for døgninstitutionsområdet.

53. Af forvaltningens budgetopfølgninger fremgår det korrigerede budget for året samt det forventede regnskab for hele året (regnskabsprognosen). I tabel 8 vises prognosernes forventede årsregnskab for døgninstitutionsområdet i 2006:

**Tabel 8: Regnskabsprognoser 2006 (i mio. kr.)**

Døgninstitutionsområdet – 5.23.1	Korrigeret årsbudget	Forventet årsregnskab	Årets forventede afvigelse	Forventet overførsel til 2007	Forventet reelt forbrug
April – prognose	329,7	327,3	-2,4	4,5	322,8
August - prognose	339,5	334,2	-5,3	5,0	329,2
Oktober - prognose	335,9	326,6	-9,3	20,1	306,5
<b>Regnskab 2006</b>	<b>349,5</b>	<b>361,1</b>	<b>11,6</b>		

Note: Som en del af prognoserne foretager institutionerne kvartalsrapporteringer til MR Børn om deres regnskab for perioden og forventede forbrug for året.

I april og august var der et forventet mindreforbrug på henholdsvis 2,4 og 5,3 mio. kr., mens oktoberprognosen viste et forventet mindreforbrug på 9,3 mio. kr. Det forventede mindreforbrug i oktober var større end årets to første prognoser. Der skal i denne sammenhæng særligt tages højde for, at oktoberprognosen indeholdte forventede overførsler til 2007 på 20,1 mio. kr.

MR Børn har oplyst, at denne afvigelse skyldtes, at MR Børn ved en fejl havde meldt en ekstra ramme på 27,3 mio. kr. ud til socialcentrene i forbindelse med oktoberprognosen uden at have budgetmæssig dækning (MR Børn, notat af 8. februar 2007: "Konsekvenser for funktion 5.23 – regnskab 2006"). Fejlen blev først opdaget efter årets afslutning. Forvaltningen oplyser derfor i regnskabsforklaringen for 2006, at oktoberprognosen ikke var retvisende.

Revisionsdirektoratet bemærkede, at der i april og august var forventede merudgifter på socialcentrene til køb af pladser på egne døgninstitutioner, mens der i oktoberprognosen var et forventet mindreforbrug på socialcentrene til køb af pladser på egne døgninstitutioner.



## Prognosernes forklaringer

54. I prognoserne opregner Socialforvaltningen forskellige faktorer/årsager, der kan forklare det konkrete mer-/mindreforbrug. I august- og oktoberprognoserne forklares det forventede mindreforbrug bl.a. med, at der er forventede merindtægter på institutionerne som følge af flere solgte pladser (august), og at der er et forventet mindreforbrug på institutionerne ud over deres overførselsret (oktober). I forklaringen af mindreforbruget tolkes merindtægter på institutionerne og mindreforbrug på institutionerne ud over deres overførselsret som udgiftsreducerende faktorer.

Revisionsdirektoratet finder, at det er forkert at se merindtægter på institutionerne som en udgiftsreducerende faktor, da merindtægterne er et udtryk for en konkret overbelægning af institutionerne i forhold til deres normering. Den konkrete overbelægning kan i denne sammenhæng være forårsaget af at socialcentrene ved en fejl har haft 27,3 mio. kr. for meget at disponere over, men den kan samtidig være et udtryk for et øget behov for døgninstitutionspladser i Københavns Kommune.

Inden for rammerne af BUM-modellen er der ikke noget forkert i en overbelægning i løbet af året, men merindtægterne på institutionerne er et udtryk for socialcentrenes konkrete merforbrug til køb af egne pladser i Københavns Kommune. Det konkrete merforbrug til køb af egne pladser er dog "sløret" i oktoberprognosen på grund af fejludmeldingen til socialcentrene. Det giver derfor i dette konkrete tilfælde ikke nogen mening at forklare et forventet mindreforbrug på rammen med merindtægter på institutionerne, medmindre at merindtægterne/institutionernes overskud skyldes salg af pladser til andre kommuner eller konkrete besparelser og effektiviseringer på institutionerne. Det konkrete mindreforbrug på de enkelte døgninstitutioner beskrives senere i undersøgelsen, men mindreforbruget er ikke nogen besparelse for den samlede funktion 5.23.1, da institutionerne er sikret en 5 % overførselsret i den aktivitetsbaserede budgetmodel (BR 15/2005).

## Forvaltningens kvartalsregnskaber

55. Forvaltningens prognoser indeholdt ligeledes et regnskab for de tre perioder. I tabel 9 vises regnskabet for perioden (forbrug år til dato) i forhold til forvaltningens periodiserede budget i 2006:

**Tabel 9: Regnskab for perioden i 2006 (i 1.000 kr.)**

<b>Børnefamilier med særlige behov</b>	<b>Periodiseret budget</b>	<b>Regnskab</b>	<b>Afvigelse</b>
<b>April – Regnskab</b>	116.156	106.587	-9.569
<b>August – Regnskab</b>	244.032	231.186	-12.846
<b>Oktober – Regnskab</b>	291.842	305.291	13.449

I april og august var der et realiseret mindreforbrug i forhold til det periodiserede budget mod et realiseret merforbrug i oktober på 13,4 mio. kr. Det er relevant at bemærke, at der i oktober var et regnskab for perioden på 305,3 mio. kr. (årets første 9 måneder), mens at der var et forventet regnskab for hele året før overførsler på 306,5 mio. kr. (tabel 8). I oktoberregnskabet forklares det at "afvigelsen i 3. kvartalsregnskab giver ikke anledning til ændringer i det forventede mindreforbrug pr. oktober" (tabel 8).

56. I oktoberregnskabet forklaring til afvigelsen i 3. kvartalsregnskab på 13,4 mio. kr. oplyses det, at afvigelsen primært skyldes, at forbruget vedrørende selvejende døgninstitutioner faldt anderledes i 2006 end i 2005, samt at dette forbrug var lagt i december måned i det periodiserede budget. Revisionsdirektoratet har derfor gennemgået forvaltningens interne periodiserede budget for at vurdere, om det har været retvisende. I det periodiserede budget er rammen for funktion 5.23.1 delt op på art og kontonummer. I tabel 10 vises det periodiserede budget for hele året opsummeret under egne og selvejende institutioner samt anden offentlig myndighed:

**Tabel 10: Samlet budget for 2006 i periodiseret budget, 3. kvartal 2006**

5.23.1 Døgninstitutioner	Budget 2006 i 2006-priser	
	Udgifter	Indtægter
Egne (kommunale)	-1.525	-100.125
Selvejende/Private	323.583	90.456
Anden offentlig myndighed	31.116	26.898
<b>Budget i alt</b>	<b>353.174</b>	<b>17.229</b>

Note: Der er 18 kommunale døgninstitutioner (352 døgn- og dagpladser) samt 12 selvejende døgninstitutioner (256 døgn- og dagpladser) i Københavns Kommune, jf. tabel 1.

57. Som tabel 10 viser, var det rammebelagte periodiserede budget i 2006 ikke retvisende, da størstedelen af den samlede ramme var periodiseret under selvejende institutioner, mens der var budgetteret med negative udgifter under kommunale institutioner.

Gennemgangen af det rammebelagte periodiserede budget viste, at der under kommunale døgninstitutioner bl.a. var budgetteret med negative udgifter på -270 mio. kr. på konto K3699920508 – *Særlig vedligeholdelse*, samt med negative indtægter på -288 mio. kr. på konto K3699942005 – *Have- og skovbrug, indtægter*. MR Børn har oplyst til Revisionsdirektoratet, at de to konti er blevet anvendt til at korrigere for internt køb og salg mellem socialcentre og døgninstitutioner i forbindelse med implementeringen af den aktivitetsbaserede budgetmodel.

Dermed lever det periodiserede budget for funktion 5.23.1 ikke op til principperne i Københavns Kommunes Budget- og regnskabshåndbog afsnit 4.1.1. vedrørende Månedsoptdeling af det aktuelle budget. På baggrund af forvaltningens periodiserede budget for døgninstitutionsområdet er det fx ikke muligt at identificere, hvordan driften af kommunale døgninstitutioner påvirkes af omstillingsplanen i årets løb (virkninger af lukning og sammenlægninger af institutioner).

### **Opfølgning af ydelsens indhold**

58. MR Børn har ansvaret for at koordinere såvel indsatsen i socialcentre som indsatsen på døgninstitutionerne. Som en del af den løbende opfølgning udarbejder MR Børn belægningsopgørelser for hele døgninstitutionsområdet hver måned. Udover belægningsopgørel-

serne, gennemføres MR Børns løbende opfølgning af døgninstitutionsydelsens indhold bl.a. via en årlig konference med socialcenterledere og institutionsledere, forstandermøder samt koordinationsudvalgsmøder.

Institutionslederne mødes hver måned i forstandergruppen, men MR Børn deltager ikke hver gang. Praksis for forstandermøderne er forskellige alt afhængig af, om MR Børn er repræsenteret eller ej:

Der er møder både med og uden MR Børn. Hvis MR Børn er med, så er det præget af, at det er MR Børn, der indkalder og sætter dagsordenen (Interview af døgninstitutionsleder, den 8. februar 2007).

Forstandermøderne uden MR Børns deltagelse beskrives af institutionslederne som værende lidt mere frie, og generelt opfattes møderne som meget fagligt og socialt vigtige. Men den nye aktivitetsbaserede budgetmodel har også en betydning for udviklingen af forstandermøderne:

Vi klapper hinanden på skulderen, men samtidig er vi også konkurrenter. Der er mange af forstanderne, hvor det er de samme børn vi ligesom slås om at få. Så der er også lidt konkurrence under overfladen [...] Jeg tror, at det lægger en dæmper på dialogen - det er min fornemmelse. Jeg tror at, hvis der var en institution, der havde problemer i en periode, så kunne det godt være svært at sidde og snakke om i forstandergruppen – for man vidste ikke rigtigt, om det blev brugt imod en. Der er ikke sådan tryk, i og med at vi har nogenlunde den samme vare på hylderne (Interview af døgninstitutionsleder, den 8. februar 2007).

Forstandermøderne karakteriseres som et forum for samarbejde, men påvirkes af, at parterne samtidig er konkurrenter i forhold til at modtage børn og dermed finansiering.

**59.** Koordinationsudvalget har fungeret siden starten af 2006 og består af fem repræsentanter fra institutionerne og kontorchefen for MR Børn. Repræsentanterne er valgt af institutionerne og optræder som delegerede for de overordnede institutionsgrupper. Koordinationsudvalget er nedsat, fordi forummet, når alle ledere deltager, synes at være for stort til, at der kan føres en frugtbar diskussion (Interview MR Børn, den 8. januar 2007). Det er MR Børns opfattelse, at koordinationsudvalget giver nogle mere brugbare input end ved forstandermøder, hvor alle deltager (Interview MR Børn, den 8. januar 2007).

## Revisionsdirektoratets vurdering

60. Regnskabet for 2006 viste et budgetmæssigt merforbrug på 11,6 mio. kr. på funktion 5.23.1, mens prognoserne i 2006 havde vist et forventet mindreforbrug på funktionen.

Det er Revisionsdirektoratets vurdering, at den økonomiske styring i årets løb har været mangelfuld. Forvaltningen oplyser selv i sin regnskabsforklaring for 2006, at oktoberprognosen ikke var retvisende som følge af en fejl på 27,3 mio. kr. i rammeudmeldingen til socialcentrene. Overskridelsen skyldtes ikke en dårlig økonomisk styring decentralt på institutionerne. Derimod har Revisionsdirektoratet identificeret to mulige årsager til, at den konkrete budgetteringsfejl ikke blev opdaget før årets afslutning.

For det første har forvaltningen anvendt forkerte forklaringer i prognoserne til at forklare et eventuelt mer-/mindreforbrug. Det fremgik ikke tydeligt af prognoserne, hvordan merindtægter og mindreforbrug (overskud) på institutionerne skulle tolkes inden for rammerne af den aktivitetsbaserede budgetmodel.

For det andet har Revisionsdirektoratet konstateret, at det interne periodiserede budget, der blev anvendt i prognoserne, indeholdte budgettekniske fejl og mangler. Der var således foretaget posteringer på enkelte konti for at korrigere for internt køb og salg mellem socialcentre og institutionerne, hvilket resulterede i, at det periodiserede budget ikke var retvisende for området og derfor ikke var anvendeligt til at opdage fejlbudgetteringen. Dermed lever det periodiserede budget for funktion 5.23.1 ikke op til principperne i Københavns Kommunes Budget- og regnskabshåndbog afsnit 4.1.1. vedrørende *Månedsoptdeling af det aktuelle budget*.

## VIII. Regnskabsaflæggelse

**61.** Regnskabet for døgninstitutionsområdet viste et nettoforbrug på 361,1 mio. kr. i 2006, hvilket var en budgetoverskridelse på 11,6 mio. kr. Budgetoverskridelsen skyldtes hovedsagligt, at MR Børn havde fejludmeldt en ekstra rammebevilling til socialcentre på 27,3 mio.kr. Overskridelsen skyldtes derfor ikke en dårlig økonomisk styring decentralt på institutionerne. I dette afsnit beskrives døgninstitutionernes regnskabsaflæggelse samt deres mer- og mindreforbrug i 2006.

**62.** Døgninstitutionerne skal hvert kvartal rapportere deres forventede mer- og mindreforbrug for året til MR Børn. Denne rapportering er med til at danne grundlag for forvaltningens samlede prognose.

Ved aflæggelse af regnskabet skal såvel de kommunale som de selvejende institutioners regnskaber godkendes centralt af MR Børn. For de kommunale institutioner er det vigtigt, at deres regnskab godkendes i forhold til deres forventede overførsler, så de ved, hvor deres forbrug lander (Interview, MR Børn den 8. januar 2007). Ved uoverensstemmelser i forbindelse med godkendelse af regnskabet mellem MR Børn og institutionen håndteres dette i en dialog mellem parterne.

**63.** I tabel 11 vises institutionernes indrapporteringer af det forventede forbrug fra juli og oktober, samt det realiserede mer- og mindreforbrug på institutionerne i 2006:

**Tabel 11: Institutionernes mer- og mindreforbrug i 2006 (i 1.000 kr.)**

Institutioner	Juli	Oktober	Regnskab	Udvikling Oktober – Regnskab
Arildsgård	-46	-174	-337	-163
Baunegård	-420	-959	-195	764
Brydes Alle	-98	-278	-265	14
Donekrogen	-1.185	-1.135	-538	597
Egelundshuset	-614	-825	-723	102
Emdrupgård	135	-850	-799	51
ERTODETO/Toppen	0	541	-23	-563
Frederiksholm	-144	-650	-812	-162
Frederikshøj	0	0	-274	-274
Frederikshøj ny	0	-2.496	-1.815	681
Glostrup	-794	-600	-72	528
Lyongade	-336	-511	-645	-133
Jacob Michaelsens Minde	28	0	-251	-251
Josephine Schneider	-578	-1.243	-687	556
Kastaniegården	0	-692	-621	71
Kennedygården	0	0	300	300
Kokkedal	-189	-25	1.043	1.067
Lundtoftegade	26	-700	-1.371	-671
Nærumgård	0	0	325	325
Orøstrand	151	-751	-471	280
Rymarksvænge	6	-599	-344	255
Seden Enggård	-160	198	380	183
Skodsborg	-502	-513	-397	116
Solbakken	276	-384	-338	46
Solhjem	57	358	981	623
Solliden	-77	-363	-452	-88
Spanager	-632	-656	-1.053	-397
Sønderbro	801	596	1.640	1.043
Tølløse	0	-291	1.605	1.896
Wibrandtvej	-759	300	992	692
<b>I alt</b>	<b>-5.056</b>	<b>-12.704</b>	<b>-5.215</b>	<b>7.489</b>

Note: Tølløses basisbudget blev nedkorrigeret fra oktober til regnskabet med 913.000,-

Tabellen viser, at der var et budgetmæssigt overskud for alle døgninstitutioner på 5,2 mio. kr. i 2006.

Overskuddet (mindreforbruget) var fordelt på 22 institutioner, mens 8 institutioner havde et merforbrug (hvoraf Nærumgaard og Kennedygården er under afvikling). Samlet har døgninstitutionerne et højere forbrug på 7,4 mio. kr. for hele året end det var forventet i deres

indrapporteringer fra oktober. Set i forhold til et samlet vejledende budget på 388 mio. kr. (tabel 7) udgør forskellen på 7,4 mio. kr. mellem det forventede mindreforbrug i oktober og regnskabet 1,9 % af institutionernes samlede vejledende budget. Det samlede mindreforbrug for institutionerne på 5,2 mio. kr. udgør 1,3 % i forhold til det samlede vejledende budget. Institutionerne ligger således gennemsnitligt inden for rammerne af deres overførselsadgang på 5 % mellem budgetårene, jf. den aktivitetsbaserede budgetmodel.

### **Revisionsdirektoratets vurdering**

**64.** Regnskabet for døgninstitutionsområdet viste et nettoforbrug på 361,1 mio. kr. i 2006, hvilket var en budgetoverskridelse på 11,6 mio. kr. Budgetoverskridelsen skyldtes hovedsageligt, at MR Børn havde fejludmeldt en ekstra rammebevilling til socialcentre på 27,3 mio.kr. Overskridelsen skyldtes derfor ikke en dårlig økonomisk styring decentralt på institutionerne, da der var et budgetmæssigt overskud for alle døgninstitutioner på 5,2 mio. kr. i 2006. Institutionerne ligger i 2006 gennemsnitligt inden for rammerne af deres overførselsadgang på 5 % mellem budgetårene i henhold til den aktivitetsbaserede budgetmodel.



## **IX. Målopfyldelse og evaluering**

**65.** Døgninstitutionerne er ikke dækket af nogen målsætninger i budgettet, og der har derfor ikke været foretaget en løbende systematisk opfølgning fra forvaltningens side, men der er søsat et projekt om effektmåling (Interview, MR Børn, den 8. januar 2007).

**66.** På de interviewede institutioner blev der foretaget løbende evalueringer. De løbende evalueringer på institutionerne kunne deles op i henholdsvis løbende økonomiske opfølgninger samt løbende faglige evalueringer.

Økonomien evalueres typisk kvartalvist på møder mellem forstander og mellemledere (fx viceforstander eller souschef) på institutionerne.

Fagligheden evalueres på mange måder på institutionerne. Generelt er den faglige opgaveløsning reflekterende og typisk diskuteres faglige problemstillinger – eksempelvis vedrørende det enkelte barn – på faste ugentlige personalemøder. Institutionerne afholder ligeledes møder om det enkelte barn med socialcentrene, hvor nye behandlingsplaner fastlægges. Derudover afholder institutionerne halvårslige konferencer eksempelvis i form af en personaleweekend. Den faglige evaluering karakteriseres typisk ikke som systematisk, men som en løbende refleksiv proces. Af denne proces er blandt andet udsprunget et ønske om kobling til forskningen gennem et PhD-projekt på en af de interviewede institutioner.

**67.** Som tidligere beskrevet kan der være en konflikt mellem institutionernes faglige orientering og Københavns Kommunes overordnede effektorientering på døgninstitutionsområdet. Fra institutionsperspektivet kan det være kompliceret at tale om effektivitet. Især for specialinstitutionerne giver det ikke mening at måle barnets udvikling i forhold til nogle faste generelle indikatorer i årets løb. Med andre ord kan det være, at det der er målbart på kort sigt i forhold til effektiviteten i døgninstitutionsområdets udvikling, ikke nødvendigvis er fagligt styringsrelevant i forhold til barnets udvikling på lang sigt.

MR Børn oplyser i denne sammenhæng, at det overordnede formål med effektstyringsprojektet er at skabe en bedre balance i den fremadrettede styring af området (MR Børn, notat af 30. juni 2007). Som beskrevet ovenfor har der ikke tidligere været nogen systematisk opfølgning på området og derfor understreger MR Børn betydningen af effektstyringsprojektet:

Hidtil har styringen stort set udelukkende været baseret på økonomioplysninger og aktivitetstal, mens der ikke har eksisteret nogen systematisk viden om resultaterne og effekterne af arbejdet. Med effektstyringsprojektet tager MR Børn de første skridt i retning af at øge fokus på, hvordan arbejdet påvirker børnenes trivsel og udvikling (MR Børn, notat af 30. juni 2007).

MR Børns intention med projektet er, at den viden, der vil følge af disse målinger, skal indgå i dialogen mellem institutionerne, socialcentre og MR Børn. Det er således MR Børns forventning, at der bliver behov for at justere i styringen efterhånden, som MR Børn får større erfaring hermed. MR Børn forventer, at der vil være tre overordnede fordele ved effektstyringsprojektet på længere sigt:

### **Tekstboks 8: MR Børns forventninger til effektstyringsprojektet**

#### **Bedre dokumentation i forhold til institutioner, børn/brugere, metoder**

Dokumentationen vil give bedre viden om effekten af institutionernes arbejde, ligesom der opstår muligheder for at få bedre viden om effekten af forskellige socialfaglige metoder. Den forbedrede dokumentation kan også anvendes til at dokumentere indsatsen i relation til det enkelte barn.

#### **Et godt vidensgrundlag for udvikling af faglig kvalitet**

Arbejdet med resultatbaseret styring giver bedre viden om, hvilke metoder der virker i relation til bestemte målgrupper af børn, ligesom tilgangen forventes at øge medarbejdernes refleksioner om anvendte metoder og eventuelle alternativer. MR Børn vurderer også, at et bedre vidensgrundlag om effekter og øget metodisk refleksion på sigt vil resultere i øget anerkendelse af værdien af det socialpædagogiske arbejde.

#### **Bedre grundlag for økonomistyring og politiske beslutninger**

Resultatbaseret styring vil give et bedre beslutningsgrundlag i forbindelse med prioriteringer på børneområdet samt skabe en bedre sammenhæng mellem økonomi og faglig indsats. Det vil således være mere tydeligt end nu, hvilke konsekvenser politiske og økonomiske beslutninger vil have for målgruppen.

Kilde: MR Børn, notat af 30. juni 2007

MR Børn vedkender, at nogle institutionsledere har udtrykt bekymringer om konsekvenserne ved effektstyringsprojektet, men at disse bekymringer afspejler, at MR Børn har en opgave i at formidle projektets fordele klarere til institutionslederne (MR Børn, notat af 30. juni 2007).

## **Revisionsdirektoratets vurdering**

**68.** Døgninstitutionerne er ikke dækket af nogen målsætninger i Københavns Kommunes budget, og der har derfor ikke været foretaget en løbende systematisk opfølgning fra MR Børns side, men der er søsat et projekt om effektmåling.

På de interviewede institutioner er der blevet foretaget løbende evalueringer. De løbende evalueringer på institutionerne kan deles op i henholdsvis kvartalvise økonomiske opfølgninger og rapporteringer samt løbende faglige evalueringer i form af faste ugentlige møder, konferencer og møder om det enkelte barn med socialcentrene.

**69.** Revisionsdirektoratet finder det positivt, at MR Børn har iværksat et projekt om effektmåling for at skabe en mere systematisk viden om døgninstitutionsområdet. I denne forbindelse er det Revisionsdirektoratets vurdering, at projektet om effektmåling skal tage hensyn til fagligheden decentralt på døgninstitutionerne. Det er Revisionsdirektoratets holdning, at løbende effektmålinger medfører en dokumentationsorienteret logik, der kan indebære en risiko for ikke at tage tilstrækkelig hensyn til den differentierede faglighed på dette særlige børneområde. Der er derfor grund til løbende at reflektere over effektmålingen af området.

## **X. Socialfaglige tilsyn af døgninstitutioner**

**70.** I Revisionsdirektoratets undersøgelse om økonomistyringen af døgninstitutionerne indgår Socialforvaltningens gennemførelse af socialfaglige tilsyn med døgninstitutionerne. I dette afsnit vurderes omfanget af og dokumentation for socialfaglige tilsyn udført i 2005 og 2006, samt om tilsynet er gennemført i henhold til gældende lovgivning.

### **Tilsynspligten**

**71.** Pligten til at føre tilsyn i 2005 og 2006 var reguleret af §§ 16 og 39 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, jf. lovbekendtgørelse nr. 72 af 6. februar 2004 (Retssikkerhedsloven). Københavns Kommune har pligt til at føre tilsyn med, hvordan opgaverne løses, både hvad angår opgavens indhold og udførelse, jf. lov om retssikkerhed og administration på det sociale område:

### **Tekstboks 9: §§ 16 og 39 i retssikkerhedsloven**

**§ 16.** Kommunalbestyrelsen har pligt til at føre tilsyn med, hvordan de kommunale opgaver løses, jf. § 15. Tilsynet omfatter både indholdet af tilbudene og den måde, opgaverne udføres på.

**§ 39.** Amtsrådet har pligt til at føre tilsyn med, hvordan de amtskommunale opgaver løses, jf. § 38. Tilsynet omfatter både indholdet af tilbudene og den måde, opgaverne udføres på.

Det lovmæssige udgangspunkt for det socialfaglige tilsyn med tilbuddene til anbragte børn og unge på døgninstitutioner er § 51 i lov om social service. Tilsynspligten er reguleret i Socialministeriets vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område, nr. 21 af 24. februar 2004, jf. kapitel 40 i vejledningen:

## Tekstboks 10: Vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område

### Uddrag af kapitel 40:

#### 334. Formålet med at føre tilsyn

[...]Kernen i tilsynsforpligtelsen er, at myndighederne har pligt til at holde sig informeret om indhold og fremgangsmåde i tilbudene, samt til at forholde sig til denne information i forhold til opgaver, formål og gældende lov[...].

I praksis udøves tilsynet forskelligt. De hyppigst anvendte redskaber er:

- Virksomhedsplaner eller årsplaner, der udarbejdes ud fra politisk fastlagte mål og rammer for service- og kvalitetsniveau
- Ressourcestyling, hvorefter hjælpen udmåles efter kommunens overordnede mål og økonomiske rammer for området
- Serviceinformation med kommunens mål for området og oplysning om muligheder for at klage, og
- Uddannelse og supervision af ledere.

#### 335. Aktivt tilsyn

Det er en del af pligten til at føre tilsyn, at kommunalbestyrelsen og amtsrådet skal reagere, hvis medlemmer får information om, at der er eller kan være grundlag for kritik af hjælpen[...]. Løsningen af tilsynsopgaven forudsætter, at kommunalbestyrelsen og amtsrådet – typisk gennem deres forvaltninger – er opsøgende over for eventuelle problemer. Det kan ske ved, at der fastsættes procedurer og rutiner for kommunens og amtskommunens tilsynsvirksomhed, fx beslutninger om, hvilke områder der løbende skal vurderes, hvilke der skal vurderes periodisk og principper for tilbagemeldinger til kommunalbestyrelse eller amtsråd.

Socialministeriet har i 2006 udsendt vejledning nr. 73 af 3. oktober 2006 om retssikkerhed og administration på det sociale område. Den nye vejledning har virkning fra den 1. januar 2007 og afløser Socialministeriets nævnte vejledning nr. 21 af 24. februar 2004 og Ankestyrelsens vejledning nr. 53 af 10. februar 2000 om klageregler på det sociale område. Vejledningen medtager de lovændringer, der er vedtaget frem til denne dato, herunder de ændringer af retssikkerhedsloven og bekendtgørelserne, som følger af kommunalreformen.

Socialforvaltningens socialfaglige tilsyn i 2005 og 2006 vurderes derfor i denne undersøgelse efter det samme lovgrundlag og Socialministeriets vejledning af 24. februar 2004.

### Tilsyn i 2005

72. Tilsynet i 2005 var organiseret i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens 10. kontor (Børnefamilier med særlige behov). Kontoret var driftsansvarligt for døgninstitutioner og dagbehandlingsinstitutioner. Der var ansat to konsulenter, der hver især var fast tilknyttet bestemte institutioner, som de fungerede som pædagogisk konsulent for og førte tilsyn med.

I den daværende organisering af tilsynet i 2005 var det kutyme at udføre tilsynet som et enkeltmandstilsyn, og tilsynet foregik primært som anmeldt tilsynsbesøg. Herudover deltog konsulenterne i sværere visitationssager og kunne eksempelvis udstede påbud om, at en institution skulle indskrive et bestemt barn eller en ung.

Selve tilsynet havde i 2005 ikke nogen fast definerede rammer og dækkede alt lige fra deltagelse i personalemøder og møder med institutionsledere til egentlige tilsyn, hvor man inspicerede hele institutionen. Ved egentlige tilsynsbesøg blev der udarbejdet en rapport eller referat af tilsynet, dog uden nogen egentlig skabelon eller model herfor. Ved møder og lignende blev der ikke nødvendigvis udarbejdet en skriftlig dokumentation af tilsynet. Der var løbende kontakt med alle institutionerne, hvilket blev regnet som tilsyn, men der var ikke et egentligt tilsynsbesøg på alle institutioner fx en gang om året.

**73.** Revisionsdirektoratet har modtaget 11 skriftlige tilsynsrapporter fra Kvalitets- og tilsynskontoret vedrørende tilsyn udført i 2005. Tilsynene beskriver forhold ved 10 døgninstitutioner, hvor en institution har haft tilsyn to gange i 2005.

Revisionsdirektoratet har haft vanskeligt ved at opgøre det korrekte antal institutioner i 2005, grundet nedlæggelse, ændring i pædagogisk profil samt institutioner med afdelinger på 2 adresser. Efter drøftelse med Kvalitets- og tilsynskontoret blev antallet af institutioner opgjort til 30 (Møde med Kvalitets- og tilsynskontoret den 11. januar 2007). Ved ét tilsyn pr. institution skulle der i 2005 have været afholdt 30 tilsyn. Revisionsdirektoratet har modtaget tilsynsrapporter svarende til en tredjedel af forvaltningens tilsynsforpligtelse.

Modtagne tilsynsrapporter vedrørende 2005 er dokumenterede tilsyn i rapportform, men Kvalitets- og tilsynskontoret har ikke søgt materiale ved forvaltningens øvrige 20 institutioner, hvor der eventuelt lå referater, mail, telefonnotater etc. – materiale som alt sammen ville kunne indgå under forvaltningens tidligere brede definition af socialfagligt tilsyn.

## **Revisionsdirektoratets vurdering**

**74.** I retningslinierne vedrørende det socialfaglige tilsyn i vejledningen til retssikkerhedsloven stilles ikke eksplicit krav over for kommunen eller amtskommunen om, at tilsynsmyndigheden skal aflægge samtlige institutioner besøg en gang årligt. Tilsynsbesøg kan endvidere udføres såvel løbende som periodisk, men der er dog en handlepligt, hvis der er oplysninger om kritisable forhold. Dette gælder hvad enten oplysningerne kommer fra forvaltningen, ansatte på institutionen, brugere, pårørende eller andre personer.

**75.** Lovgivningen om tilsynsforpligtigelsen stiller ikke noget klart krav til dokumentationen af tilsynet. Revisionsdirektoratet må derfor afholde sig fra at udtale sig om opfyldelsen af tilsynsforpligtelsen i 2005 på baggrund af den foreliggende dokumentation.

## **Tilsyn i 2006**

**76.** Tilsynet er organisatorisk blevet samlet i Kvalitets- og tilsynskontoret i forbindelse med etableringen af Socialforvaltningen pr. 1. januar 2006. Kvalitets- og tilsynskontoret fører bl.a. tilsyn med bosteder og dagtilbud for handicappede, psykisk syge og anbragte børn/unge.

Med etableringen af Kvalitets- og tilsynskontoret har forvaltningen besluttet at tilrettelægge tilsynet efter en ny procedure. Socialudvalget blev orienteret om proceduren for tilsynet, ved Socialforvaltningens indstilling den 17. maj 2006. Indstillingen blev tiltrådt og derved blev proceduren godkendt (SUD 211/2006). Derudover besluttede Socialforvaltningens direktion den 6. juni 2006 at Socialudvalget årligt orienteres om resultaterne af tilsynsarbejdet og om iværksatte initiativer (Kvalitets- og Tilsynskontoret, den 22. maj 2007: Årsrapport for Tilsynsvirksomheden og Klagesager i 2006).

Den ny procedure betyder, at det generelle tilsyn nu skal gennemføres minimum en gang årligt. Forinden gennemgår tilsynskonsulenterne udviklingsplaner, indberettede magtanvendelser og sidste års tilsynsrapport. På psykiatri- og handicapområdet gennemgås tillige

sundhedsfaglige tilsynsrapporter. Tilsynet kan foregå enten som et anmeldt eller et uanmeldt tilsyn.

Endelig kan der udføres et akuttilsyn, hvis Kvalitets- og tilsynskontoret får kendskab til forhold ved tilbuddet, der kræver akut opmærksomhed. Det kan være gennem pressen, i forbindelse med tilsynsbesøg, gennem MR-kontorerne, fra tilbuddet eller andet.

77. Forvaltningen har fastlagt krav og rammer for tilsyn med institutioner i skabelon for tilsynsrapport. Forsiden indeholder relevante informationer om: Institutionsnavn, tilsynsførendes navne, dato for udførelse, dato for forrige besøg, om tilsyn var anmeldt/uanmeldt, besøgets struktur og deltagere, samt oplysning om hvem der har modtaget tilsynsrapporten. Formålene med tilsynet fremgår ligeledes af forsiden. Rammerne for tilsynet er fastlagt i følgende temaer, der fremgår af tabel 12:

**Tabel 12: Rammerne for socialfagligt tilsyn**

<b>Temaer for socialfaglige tilsyn</b>	
1.	Særligt fokus for tilsynsbesøg
2.	Tilbuddets målgruppe, målsætning og brugersammensætning
3.	Tilbuddets fysiske rammer
4.	Tilrettelæggelse af den samlede indsats over for brugeren
5.	Brugerens trivsel og dagligdag i tilbuddet
6.	Brugerindflydelsen i tilbuddet
7.	Inddragelse af pårørende i tilbuddet
8.	Magtanvendelse i tilbuddet
9.	Medicinhåndtering
10.	Alkohol og stofmisbrug
11.	Hjælpemidler i tilbuddet, og
12.	Personalet i tilbuddet

For hvert enkelt tema er der angivet: Mulige emner med relevans for tema, eventuel opfølgning på tidligere tilsyn og generel vurdering. De tilsynsførende skal endelig konkludere på tema, om interview, observationer mfl. skal resultere i råd og vejledning, en henstilling eller et påbud:



**Råd og vejledning:** Er den mildeste form. Gives ved gennemgang af resultater fra tilsynet eller skrives efterfølgende i tilsynsrapport.

**Henstilling:** Melleform. Årsagen er et såkaldt "internt anliggende" mellem forstander og Kvalitets- og tilsynskontoret, men forstanderen skal udarbejde en tids- og handleplan til imødegåelse af henstillingen. Hvis næste års opfølgning viser, at den indsendte tids- og handleplan alligevel ikke er fulgt, så har tilsynet efter en konkret vurdering mulighed for at skærpe reaktionsform fra henstilling til påbud.

**Påbud:** Er den stærkeste reaktionsform, tilsynet kan udstede. Direktionen i forvaltningen vil blive selvstændigt orienteret, og tilsynet kan kræve hurtig handling for at få rettet op på det/de forhold, der udløste et påbud.

**78.** Fra og med juli 2006 udføres hvert enkelt tilsyn af 2 socialfaglige konsulenter. De socialfaglige konsulenter benævnes som henholdsvis primærkonsulent og sekundærkonsulent, hvor førstnævnte er ansvarlig for udarbejdelse af tilsynsrapporten. Ordningen skal medvirke til, at tilsynet bliver gennemført så objektivt og uafhængigt som muligt.

**79.** Revisionsdirektoratet har modtaget 13 skriftlige tilsynsrapporter fra Kvalitets- og tilsynskontoret vedrørende tilsyn udført i 2006. Tilsynene beskriver forhold ved 13 institutioner. 5 rapporter var på modtagelsestidspunkt endelige, mens de resterende var foreløbige, da de var sendt i høring for faktuelle fejl.

Ved Revisionsdirektoratets møde med Kvalitets- og tilsynskontoret den 11. januar 2007 var 14 tilsynsrapporter i endelig form, 7 tilsynsrapporter var sendt til faktuel høring, og 8 institutionsbesøg var planlagt til afholdelse fra den 8. til 23. januar.

Kvalitets- og tilsynskontoret anvendte det meste af 1. halvår 2006 på at definere og udarbejde fremtidige krav til kommunens tilsyn. Bortset fra Sønderbro, hvor der blev aflagt besøg henholdsvis den 27. april og den 17. maj, så skulle de resterende 28 institutioner alle aflæg-

ges besøg i 2. halvår. Forvaltningen nåede i alt 21 tilsyn inden årsskiftet, mens de sidste 8 tilsyn er udført i januar 2007.

Kvalitets- og tilsynskontoret har den 8. marts 2007 bekræftet, at samtlige tilsyn for 2006 er udført.

### **Revisionsdirektoratets vurdering**

**80.** Kvalitets- og tilsynskontorets organisatoriske placering, som følge af Socialforvaltningens etablering, betyder at tilsynet er blevet skilt fra driftsansvaret i MR Børn. Med den ny procedure for tilsynet og skabelon for tilsynsrapport har Kvalitets- og tilsynskontoret fået et væsentligt redskab til gennemførelsen af tilsynet med Socialforvaltningens døgninstitutioner for børn og unge. Skabelonens valg af temaer stiller efter Revisionsdirektoratets opfattelse krav til, at tilsynskonsulenterne overvejer almindeligt forekommende problemstillinger, samt at dokumentationen af tilsynet forbedres.

Socialforvaltningen har opstillet et internt kvalitetsmål om, at samtlige døgninstitutioner skal være omfattet af socialfagligt tilsyn mindst én gang om året (kalenderår). I 2006 nåede Kvalitets- og tilsynskontoret at udføre 21 tilsynsbesøg inden den 31. december 2006, mens de resterende 8 institutionstilsyn alle er udført i januar 2007. Selvom forvaltningen ikke helt har levet op til deres interne kvalitetsmål for 2006, så har forvaltningen dog indenfor 7 måneder nået samtlige 29 tilsynsbesøg.

REVISIONSDIREKTORATET FOR KØBENHAVNS KOMMUNE

11. juli 2007

Jan Christensen

/Martin Stolpe