

Økonomistyring af tværgående og tidlige forebyggende indsatser på børn og unge-området

Inspirationskatalog med erfaringer fra fire kommuner



Hans Skov Kloppenborg, Jakob Trane Ibsen og Marianne Schøler Kollin

Økonomistyring af tværgående og tidlige forebyggende indsatser på børn og unge-området – Inspirationskatalog med erfaringer fra fire kommuner

© VIVE og forfatterne, 2021

e-ISBN: 978-87-7119-880-5

Forsidefoto: Lars Degnbol/VIVE

Projekt: 301787

VIVE – Viden til Velfærd

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K

www.vive.dk

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Forord

I de seneste år har mange kommuner arbejdet med at styrke og udvide en tidlig forebyggende indsats til udsatte børn og unge. Udviklingen har baggrund i forskning på området, som peger på, at det kan betale sig at investere i bedre forebyggelse, fordi en tidlig indsats for børn og unge i udsatte positioner kan forebygge, at problemer vokser sig store (Heckman, 2012).

Der er allerede lavet en række undersøgelser af kommunernes arbejde med omlægningen til en tidligere og mere forebyggende indsats på børn og unge-området (Socialstyrelsen, 2018a; Socialstyrelsen, 2018b; Iversen m.fl., 2020; Pedersen & Kloppenborg, 2017). I de nuværende undersøgelser er spørgsmål om den økonomiske styring af tidlige forebyggende indsatser imidlertid kun berørt relativt overfladisk.

På den baggrund har Socialstyrelsen bedt VIVE om at udarbejde et inspirationskatalog med fokus på kommunernes økonomistyring af tidlige forebyggende indsatser, der går på tværs af det specialiserede og almene børneområde.

Inspirationskataloget belyser økonomistyringsmæssige erfaringer fra fire kommuner, som repræsenterer forskellige cases inden for det overordnede tema "økonomistyring af tidlige forebyggende indsatser, der går på tværs af det specialiserede og almene børn og unge-område". De fire kommuner, som har bidraget med erfaringer til inspirationskataloget, er Mariagerfjord, Haderslev, Gladsaxe og Silkeborg Kommuner. VIVE vil gerne rette en stor tak til kommunerne for deres bidrag til undersøgelsen.

Inspirationskataloget er udarbejdet for Socialstyrelsen af Hans Skov Kloppenborg, Jakob Trane Ibsen og Marianne Schøler Kollin.

Mads Leth Jakobsen

Forsknings- og analysechef for VIVE Styling og Ledelse
2021

Indhold

Sammenfatning	5
1 Inspirationskatalogets fokus	10
1.1 Baggrund	10
1.2 Formål	10
1.3 Datagrundlag	12
1.4 Afgrænsninger	12
2 De udvalgte kommunecases	16
2.1 Forskellige cases inden for temaet "økonomistyring af tidlige forebyggende indsatser på tværs af almen- og specialområdet"	16
2.2 Kommunernes rammevilkår	16
3 Case 1: Adskillelse af bevillingskompetence og betalingsansvar for tidlige forebyggende § 11-indsatser (Mariagerfjord Kommune)	19
3.1 Adskillelse af bevillings- og betalingsansvar	19
3.2 Hvorfor løber det ikke løbsk?	21
4 Case 2: Økonomistyring af tidlig indsats i en tværgående organisering (Haderslev Kommune)	25
4.1 Styringsudfordringer og erfaringer ved en fælles organisering på tværs af skole, dagtilbud og tidlig indsats	26
4.2 Tværgående organisering af den tidlige indsats	28
5 Case 3: Tidlig indsats som investeringscase forankret i tværgående styregruppe (Gladsaxe og Silkeborg Kommuner)	32
5.1 Forankring i tværgående styregruppe	33
5.2 Erfaringer med investeringscases i budgettering af indsatserne	35
5.3 Opfølgning på udgifter, aktiviteter og resultater	39
Litteratur	44
Bilag 1 Kommuneudvælgelse	45

Sammenfatning

I de seneste år har mange kommuner arbejdet med at styrke og udvide en tidlig forebyggende indsats til udsatte børn og unge. Udviklingen har blandt andet baggrund i amerikansk forskning på området, som peger på, at det kan betale sig at investere i bedre forebyggelse, fordi en tidlig indsats for børn og unge i udsatte positioner kan forebygge, at problemer vokser sig store (Heckman, 2012).

Der er allerede lavet en række undersøgelser af kommunernes arbejde med omlægningen til en tidligere og mere forebyggende indsats på børn og unge-området (Socialstyrelsen, 2018a; Socialstyrelsen 2018b; Iversen m.fl., 2020; Pedersen & Kloppenborg, 2017). I disse undersøgelser er spørgsmål om den økonomiske styring af tidlige forebyggende indsatser imidlertid kun berørt relativt overfladisk. VIVE har tidligere undersøgt økonomistyring på det specialiserede børn og unge-område som helhed (Nørgaard m.fl., 2018) og økonomistyring af tværgående løsninger målrettet udsatte familier (Kjærsgaard m.fl., 2018), men disse rapporter beskæftiger sig hovedsageligt med økonomistyringen af mere indgribende foranstaltninger.

På den baggrund er formålet med dette inspirationskatalog at stille skarpt på, hvordan landets kommuner kan tilrettelægge økonomistyringen af tidlige forebyggende indsatser, som går på tværs af det specialiserede og almene børn og unge-område. Der sættes specifikt fokus på de tværgående indsatser, dels fordi der er særlige styringsmæssige problematikker forbundet med indsatser, som går på tværs af forskellige områder, chefer og budgetter, dels fordi der endnu ikke er lavet undersøgelser af kommunernes økonomistyring af netop disse indsatser.

Konkret søger vi med inspirationskataloget svar på følgende to undersøgelsesspørgsmål:

1. Hvad kendetegner de udvalgte kommuners økonomistyring af tidlige forebyggende indsatser på tværs af det almene og det specialiserede børn og unge-område, og hvilken betydning vurderer kommunerne, at deres rammevilkår har for denne styring?
2. Hvordan har de udvalgte kommuner i praksis arbejdet med at tilrettelægge investeringer i tidlige forebyggende indsatser, og hvilke tilgange oplever de gode erfaringer med i den sammenhæng?

Inspirationskataloget belyser de to undersøgelsesspørgsmål med beskrivelser af økonomistyringsmæssige erfaringer fra fire udvalgte kommuner, nemlig Mariagerfjord, Haderslev, Gladsaxe og Silkeborg. Kommunernes erfaringer repræsenterer tre forskellige cases, som beskrives hver for sig i inspirationskataloget:

- Case 1: Adskillelse af bevillingskompetence og betalingsansvar for tidlige forebyggende § 11-indsatser (Mariagerfjord Kommune)
- Case 2: Økonomistyring af tidlig indsats i en tværgående organisering (Haderslev Kommune)
- Case 3: Tidlig indsats som investeringscase forankret i tværgående styregruppe (Gladsaxe og Silkeborg Kommuner).

De væsentligste økonomistyringsmæssige pointer fra de enkelte cases præsenteres i det følgende.

Case 1: Adskillelse af bevillingskompetence og betalingsansvar for tidlige forebyggende § 11-indsatser (Mariagerfjord Kommune)

For at styrke den tidlige forebyggende indsats på tværs af det specialiserede og almene børn og unge-område har Mariagerfjord Kommune valgt at adskille bevillingskompetencen og betalingsansvaret for kommunens § 11-indsatser. Konkret har man givet skole- og dagtilbudsledere kompetencen til at træffe beslutning om iværksættelse af § 11-indsatser, dvs. indsatser, som udføres og finansieres af familieområdet. Dermed er ansvaret for henholdsvis bevilling og betaling for de tidlige forebyggende indsatser skilt ad. Skole- eller dagtilbudslederens beslutning om, hvilken indsats der skal iværksættes, træffes på baggrund af et såkaldt undersøgende teammøde (UTM), hvor forældre (og evt. ung), skole eller dagtilbud, en myndighedsrådgiver og øvrige relevante fagspecialister drøfter en bekymring omkring et barn og aftaler, hvilken indsats der bedst kan hjælpe barnet.

I inspirationskataloget ser vi nærmere på kommunens erfaringer med denne ansvarsfordeling, og hvordan man ved hjælp af data forsøger at kompensere for den styring, som man giver køb på, når bevillingskompetence og betalingsansvar adskilles. De centrale økonomistyringsmæssige pointer fra denne case er opsummeret i Boks 1 nedenfor.

Boks 1 Centrale økonomistyringsmæssige pointer fra Mariagerfjord Kommune

- **Tidlige indsatser gøres let tilgængelige for skoler og dagtilbud**, når skole- og dagtilbudsledere har kompetencen til at bevilge § 11-indsatser, samtidig med at familieområdet betaler for indsatsen.
- **Almenområdet får et større ansvar for at handle** på bekymringer for et barn, når kompetencen til at bevilge de tidlige forebyggende § 11-indsatser ligger hos skole- og dagtilbudsledere.
- **Løbende aktivitetsdata om antal og varighed** af tidlige forebyggende indsatser er en forudsætning for, at familieområdet kan sikre ressourcestyring af området, når bevillingskompetencen er afgivet.
- **En stærk fælles økonomistyringskultur og dialog på ledelsesplan** er understøttende for styringen af indsatser, der går på tværs af almenområdet og familieområdet.
- **En fælles kvalitetsrapport for skoler, dagtilbud og familieområdet** er en måde at koble styringsinformationen på tværs af områderne og vise sammenhængen til det politiske niveau.

Case 2: Økonomistyring af tidlig indsats i en tværgående organisering (Haderslev Kommune)

I Haderslev Kommune gennemførte man i 2012 en reform, som indebar en stor omorganisering af hele børn og unge-området. Omorganiseringen indebar, at tre chefer fik det samlede ansvar for både dagtilbud, skole og de tidlige forebyggende indsatser i hver deres distrikt, mens myndighed og foranstaltninger på det specialiserede børn og unge-område var tilknyttet ét distrikt (vest) og dermed én chef. Sigtet var en nærhedsreform med barnet i fokus og et fagligt mål om, at almenområdet kom mere og tidligere ind i det forebyggende arbejde. Dermed skulle der flyttes ressourcer og opgaver på tværs af funktioner, både inden for og på tværs af de geografisk inddelte distrikter. I kommunens nuværende organisering er distriktsorganiseringen videreudviklet, således at børn og unge-cheferne stadig er 'chef for barnet' i hver deres distrikt, men der er nu skabt en matrix-organisering, hvor de tre chefer samtidigt er tildelt ordførerskaber for hver deres område (skole, dagtilbud, familie).

Foruden den overordnede omorganisering af børn og unge-området til en distriktsopdeling foretog man også en omorganisering af den tidlige forebyggende indsats, hvor PPR-funktionen

blev udvidet til også at indbefatte medarbejdere fra familieafdelingens myndighed og udfører-enhed samt sundhedsplejersker. Enheden skulle således ikke kun løse traditionelle PPR-opgaver og sundhedsopgaver, men også tidlige forebyggende indsatser under såvel serviceloven som sundhedsloven. Den tidlige indsats var indledningsvist også opdelt på tre distrikter og hver sin chef, men blev senere samlet under én chef.

I inspirationskataloget ser vi på kommunens erfaringer med økonomistyring af tidlige forebyggende indsatser gennem de skiftende organiseringer. Dels på den overordnede plan fra traditionel organisering til distriktsorganisering og til den nuværende matrix-organisering. Dels i forhold til den konkrete organisering af den tidlige indsats i den udvidede PPR-funktion. De mest centrale økonomistyringsmæssige pointer fra casen er opsummeret i boksen nedenfor.

Boks 2 Centrale økonomistyringsmæssige pointer fra Haderslev Kommune

- **Distriktsorganisering** med ansvar for skole, dagtilbud og tidlige indsatser i hver sit distrikt opleves at styrke kvaliteten i samarbejdet om det enkelte barn mellem almenområdet og de tidlige indsatser. Samtidig udfordres økonomistyring og ensartethed i fagområdets styring, fordi ansvaret deles af flere chefer.
- **Matrix-organisering**, hvor cheferne både er 'chef for barnet' i hvert sit distrikt og samtidig har ordførerskab for hvert sit område, opleves bedre at imødekomme styringsudfordringer end en ren distriktsmodel.
- **Budgetreduktion på familieområdet** samtidig med omorganiseringen satte opbakningen til omorganiseringen under pres og betød også, at økonomistyringen fokuserede på de dyreste indsatser på socialområdet, mens der var mindre fokus på de tidlige forebyggende indsatser.
- **Sammenlægning af faglige medarbejdere i tidlig indsats i et rådgivende team** bestående af både sundhedsplejersker, familiebehandlere, socialrådgivere og PPR-medarbejdere opleves at være en stor faglig fordel i forhold til at komme tidligt ind i sagerne med de rette kompetencer.
- **Samlet fælles styringsinformation om aktivitetsdata er en udfordring** i det rådgivende team, fordi medarbejderne i teamet arbejder i forskellige journaliserings- eller registreringsystemer og derfor registrerer oplysninger på forskellige måder, hvilket vanskeliggør udtræk og sammenstilling af data.
- **Kobling af ledelsesinformation på tværs af chefområder er et udviklingspunkt.** Placeringen af den tidlige indsats i et andet chefområde end familieområdet betyder, at teamets udgifter, aktiviteter og resultater ikke automatisk indgår i budgetopfølgningen på familieområdet, selvom det er relevant at se dem i sammenhæng, da aktiviteter og resultater i det rådgivende team kan forventes at forebygge et behov for aktiviteter og udgifter på familieområdet.

Case 3: Tidlig indsats som investeringscase forankret i tværgående styregruppe (Gladsaxe og Silkeborg Kommuner)

I både Gladsaxe og Silkeborg Kommuner har man igangsat nye tidlige forebyggende indsatser, som går på tværs af almenområdet og det specialiserede børneområde. I begge kommuner har man valgt at forankre styringen af projekterne i en tværgående styregruppe, og man har valgt at arbejde med investeringscases som afsæt for etablering af de tidlige forebyggende indsatser. Vi har derfor valgt at behandle og præsentere de to kommuners erfaringer samlet.

I Silkeborg har vi undersøgt økonomistyringen af 'Trivsel på Tværs', som er en opsporingsmodel inspireret af TOPI (Tidlig OPsporing og Indsats¹). Opsporingsmodellen retter sig mod alle

¹ For mere information om TOPI (og andre tidlige indsatser) se evt. Jacobsen m.fl. (2018): *Slutevaluering af familierettede og forebyggende indsatser i "Tidlig Indsats – Livslang Effekt"*. VIVE, København.

børn i alderen 0 til 6 år og involverer både sundhedspleje, dagpleje og daginstitutioner, PPR og familierådgivningen.

I Gladsaxe har den tidlige forebyggende indsats bestået af en række projekter under et samlet program kaldet 'Familier der lykkes', som startede i 2016. Programmet indeholder både projekter rettet mod familier med mange og komplekse problemstillinger samt projekter rettet mod den tidlige forebyggende indsats. Projekter under den tidlige forebyggende indsats omfatter: graviditetsbesøg fra sundhedsplejen, opsporing i dagtilbud, opsporing i beskæftigelse (gravide), overdragelse til dagtilbud samt nye indsatser fra familieafdelingens udførerenhed rettet mod tidlige problematikker, herunder PREP (parforholdskurser) og 'familiesupporten'.

De centrale økonomistyringsmæssige pointer fra casen er opsummeret i boksen nedenfor.

Boks 3 Centrale økonomistyringsmæssige pointer fra Gladsaxe og Silkeborg Kommuner

- **En tværgående styregruppe** kan sikre fokus og vedvarende opfølgning på tværgående og tidlige forebyggende indsatser, som isoleret set kan fylde relativt lidt i områdernes respektive budgetter.
- **Gode opfølgingsdata** om aktiviteter og resultater gør det lettere for den tværgående styregruppe at træffe beslutninger om tilpasning af indsatserne i tilbudsviften (afvikling, udvidelse m.m.)
- **Udarbejdelse af investeringscases** er en god øvelse, fordi det hjælper alle involverede til at forholde sig til og konkretisere forventninger om ressourceforbrug, aktiviteter og effekter, hvilket giver gode drøftelser og forventningsafstemning på tværs.
- **Usikkerheden i investeringscasens beregninger** gør dog samtidig, at kommunerne vurderer, at det er vigtigt ikke at ophøje antagelser og forventninger i investeringscases til sandheder og per automatik indlægge forventede gevinster som fremtidige budgetreduktioner.
- **Afledte udgifter af opsporingsindsatser** er et vigtigt opmærksomhedspunkt. Med igangsættelsen af opsporingsindsatser skal der ikke alene indregnes udgifter hertil, men sandsynligvis også til en udvidelse af indsatsviften eller øget forbrug af eksisterende indsatser.

Overordnede karakteristika ved kommunernes økonomistyring

Inspirationskataloget tager afsæt i en bred tilgang til økonomisk styring, ligesom det også er tilfældet i flere af VIVEs tidligere analyser af kommunernes økonomistyring (fx Nørgaard m.fl., 2018 og Kjærgaard m.fl., 2018). Ud fra denne tilgang ansues kommunal økonomistyring i tre dimensioner, nemlig ressourcestyring (økonomiske resultater), aktivitetsbaseret økonomistyring (produktivitet) og resultatbaseret økonomistyring (omkostningseffektivitet). Analysen tager udgangspunkt i alle tre styringsdimensioner for at give et dækkende billede af kommunernes økonomiske styring af tværgående og tidlige forebyggende indsatser.

I forhold til **ressourcestyringsdimensionen** er det overordnede indtryk fra de fire kommuner, som indgår i inspirationskataloget, at de ikke oplever store udfordringer med budgetoverholdelse. Det hænger blandt andet sammen med, at mange af de tidlige forebyggende indsatser, som går på tværs af det specialiserede og almene børn og unge-område, er karakteriseret ved, at en øgning af forbruget forudsætter ansættelse af flere medarbejdere. Risikoen, for at budgettet overskrides, uden at ledelsen opdager det i tide, er derfor ikke ret stor. Dertil kommer, at indsatserne generelt ikke fylder ret meget i områdernes samlede budgetter, hvorfor eventuelle budgetudvidelser for de tværgående og tidlige forebyggende indsatser ikke nødvendigvis er nogen stor udfordring. Inden for ressourcestyringsdimensionen kan der dog være en usikkerhed forbundet med, præcis hvilket ressourceforbrug de forskellige medarbejdere leverer i de

tidlige indsatser i de tilfælde, hvor medarbejderne også har andre opgaver. Ligeledes kan det være en udfordring at forberede et beslutningsoplæg omkring budgetteringen af den tidlige indsats, der går på tværs. Herunder afklaring af, hvilke budgetområder der skal bidrage med hvor meget og med hvilke forventede gevinster på hvilket tidspunkt.

Når det kommer til dimensionen vedrørende **aktivitetsbaseret styring** af de tværgående og tidlige forebyggende indsatser, finder vi, at udfordringerne i kommunerne kan være lidt større. Hvis indsatserne eksempelvis foretages af medarbejdere, der arbejder under forskellig lovgivning, i forskellige registreringssystemer og har en forskellig registreringspraksis, sådan som det er tilfældet i eksempelvis Haderslev Kommune, er det en stor og kompleks opgave at samle og udarbejde et samlet overblik over aktivitetsniveauet. Der kan ligeledes være en udfordring i, at registreringen af cpr-nummer ikke foretages i de helt tidlige indsatser blandt andet for ikke at afskrække familier fra at tage imod indsatsen. Der er dog også gode eksempler på, at kommunerne lykkes med at registrere aktivitetstal for de tidlige forebyggende indsatser, fx ved opgørelse af antallet af tværfaglige møder vedrørende børn, som der er bekymring for (UTM-møder i Mariagerfjord og fokusråd i Silkeborg).

Resultatbaseret styring er i særlig grad en udfordring for kommunerne. Det er eksempelvis svært at finde de rette målepunkter på kort sigt, når resultaterne i høj grad tænkes på lang sigt, men vi ser i de udvalgte kommuner nogle forsøg på at indhente indikationer på indsatsernes resultater. Eksempelvis anvendes FIT (Feedback Informed Treatment) i Gladsaxe Kommune. Generelt er det dog vanskeligt at følge op på effekten af de tidlige forebyggende indsatser og dermed også, hvilke økonomiske konsekvenser indsatserne har på længere sigt. Derfor baserer man sig ofte i nogen grad på bedste faglige bud, afprøvet blandt ledelseskolleger eller faglige medarbejdere.

En generel pointe er, at kommunerne forsøger at finde en fornuftig balance mellem behovet for økonomistyring og omfanget af styringsaktiviteter eller -opgaver. De tidlige forebyggende indsatser relativt begrænsede økonomiske omfang betyder, at der generelt er et andet og mindre omfattende ressourcestyringsbehov, end det er tilfældet på fx anbringelsesområdet, hvor kommuner typisk vil have en tæt opfølgning på aktiviteter og udgifter på individniveau (jf. evt. Nørgaard m.fl., 2018). Et generelt fund i casene er dog, at de tværgående indsatser 'styrer mere' end deres budgetallokeringer umiddelbart tilsiger, fordi budgetallokeringerne sætter nogle generelle forventninger til, hvem der har ansvaret for hvilke opgaver. I én af kommunerne vurderer man fx, at selvom en budgetallokering til tværgående indsats i en daginstitution kun er fx 50.000 kr. (en beskedent del af dens budget), så er de penge med til at synliggøre placeringen af et større ansvar for den tidlige forebyggende indsats hos daginstitutionen.

Vi har spurgt kommunerne om deres vurderinger af, hvilken betydning deres rammevilkår har for deres økonomistyring på området. Kommunerne vurderer generelt, at politisk opbakning er væsentlig for en god økonomistyring, men derudover er det forskelligt, hvilke rammevilkår kommunerne fremhæver som understøttende for deres økonomistyring. I Mariagerfjord Kommune fremhæver man eksempelvis, at en relativt lille organisation og kommunestørrelse formentlig gør det lettere at opbygge og vedligeholde en tæt samarbejdskultur på tværs af områder, fordi ledere og medarbejdere lettere opnår et godt kendskab til hinanden. Til trods for, at Silkeborg Kommune er væsentligt større end Mariagerfjord, opleves denne størrelse dog også som gunstig for samarbejde om at drive indsatser på tværs af områder set i forhold til større kommuner. I Haderslev fremhæves det, at en vedtaget budgetbesparelse samtidig med deres omorganisering gjorde det vanskeligt at få økonomistyringsmæssigt fokus på de tidlige forebyggende indsatser, fordi man var optaget af at styre økonomien for de dyrere indsatser, fx anbringelser. Endelig skal det nævnes, at kommunerne generelt lægger vægt på, at det er vigtigt at have solide støttefunktioner og konsulentkompetencer til at understøtte ledelsen med data, analyser og mødeforberedelse, da dette opleves som understøttende for økonomistyringen.

1 Inspirationskatalogets fokus

1.1 Baggrund

I de seneste år har mange kommuner arbejdet med at styrke og udvide en tidlig forebyggende indsats til udsatte børn og unge. Udviklingen blev blandt andet understøttet via satspuljeaftalen for 2016, hvor der blev afsat midler til at hjælpe kommunerne med denne omlægning (Socialstyrelsen, 2018b). Fokus på omlægningen til en tidligere forebyggende indsats har baggrund i amerikansk forskning på området, som peger på, at det kan betale sig at investere i bedre forebyggelse, fordi en tidlig indsats for børn og unge i udsatte positioner kan forebygge, at problemer vokser sig store (Heckman, 2012). En grundlæggende idé bag omlægningerne i kommunerne er således, at man ved at investere i tidligere forebyggende indsatser i et vist omfang kan mindske behovet for mere indgribende og dyre indsatser på længere sigt. Kommunernes investeringer i en tidligere forebyggende indsats på børn og unge-området kan således medføre gevinster både menneskeligt og økonomisk.

Socialstyrelsen har udarbejdet et koncept, som beskriver forskellige elementer i en omlægning til en tidligere forebyggende indsats, og VIVE har ad flere omgange undersøgt kommunernes arbejde med omlægningen, senest i en opsamling af erfaringerne fra 18 kommuner, som har fået rådgivning fra Socialstyrelsen til omlægningen (Socialstyrelsen, 2018a; Iversen m.fl., 2020; Pedersen & Kloppenborg, 2017).

Kendetegnende for de nuværende undersøgelser er, at spørgsmål om den økonomiske styring af tidlige forebyggende indsatser kun berøres relativt overfladisk. Økonomistyringsmæssigt er der imidlertid nogle centrale udfordringer forbundet med tidlige forebyggende indsatser. Eksempelvis indebærer de tidlige forebyggende indsatser ofte, at udgifter og gevinster går på tværs af forskellige fagområder og forvaltninger i kommunerne, ligesom en stor del af gevinsterne i mange tilfælde først kan realiseres efter mange år.

VIVE har tidligere undersøgt kommunernes generelle økonomistyring på det specialiserede børn og unge-område samt kommunernes økonomistyring i forhold til tværgående løsninger målrettet udsatte familier (Nørgaard m.fl., 2018; Kjærgaard m.fl., 2018). Genstandsfeltet i disse analyser er dog væsentligt forskelligt fra tidlige forebyggende indsatser på børneområdet i den forstand, at indsatsen til enkeltstående borgere eller familier ofte er relativt dyr på de førstnævnte områder, mens udgifterne pr. barn eller ung i de tidlige forebyggende indsatser oftest er lavere. Det betyder, at kommunernes økonomiske styringsbehov og styringspraksis forventeligt er anderledes for de tidlige forebyggende indsatser.

På den baggrund er der behov for mere viden om og inspiration til, hvordan man i kommunerne i praksis kan tilrettelægge den økonomiske styring af tidlige forebyggende indsatser, som går på tværs af det specialiserede og almene børn og unge-område. I dette inspirationskatalog belyser vi erfaringer fra fire kommuner, som på forskellig vis har arbejdet med netop den økonomiske styring af sådanne indsatser.

1.2 Formål

Formålet med undersøgelsen er at give inspiration til, hvordan kommuner kan tilrettelægge deres økonomistyring af tidlige forebyggende indsatser på børn og unge-området. De primære modtagere er kommunale ledere og medarbejdere med fagligt og økonomisk ansvar for børn

og unge-området, der har et ønske om at spejle sig i og blive inspireret af erfaringer fra andre kommuner. De kommuner, som indgår i inspirationskataloget, er valgt ud fra, at de henover en årrække har gjort sig erfaringer med økonomistyringsaktiviteter såsom budgetlægning, aktivitetsstyring, opfølgning og styringsinformation i forhold til tidlige forebyggende indsatser, der går på tværs af det specialiserede og almene børn og unge-område, og at de har afprøvet forskellige organiseringer eller greb i denne styring.

Grundtanken med inspirationskataloget er, at der er meget at lære ved at se på, hvilke valg man har truffet i de forskellige kommuner – hvad man har holdt fast ved og ændret på undervejs. I alle fire kommuner er der inspiration af hente fra både gode og dårlige erfaringer. Undersøgelsens sigte er således at søge inspiration gennem beskrivelser af de til- og fravalg, de enkelte kommuner har foretaget i deres økonomistyring på området, samt via kommunernes vurderinger af, hvilken betydning deres rammevilkår har for denne styring.

Undersøgelsen har desuden et særskilt fokus på, hvilke erfaringer de udvalgte kommuner har med at anvende investeringscases, business cases eller lignende i deres tilrettelæggelse af investeringer i tidlige forebyggende indsatser på børn og unge-området. Dette særskilt fokus er drevet af en nysgerrighed på, hvordan man i praksis kan arbejde med sådanne investeringsværktøjer, når det kommer til tidlige forebyggende indsatser, og hvordan kommunerne selv vurderer værdien heraf.

Konkret søger vi med inspirationskataloget svar på følgende to undersøgelsesspørgsmål:

1. Hvad kendetegner de udvalgte kommuners økonomistyring af tidlige forebyggende indsatser på tværs af det almene og det specialiserede børn og unge-område, og hvilken betydning vurderer kommunerne, at deres rammevilkår har for denne styring?
2. Hvordan har de udvalgte kommuner i praksis arbejdet med at tilrettelægge investeringer i tidlige forebyggende indsatser, og hvilke tilgange oplever de gode erfaringer med i den sammenhæng?

Undersøgelsen har størst fokus på det første af undersøgelsesspørgsmålene, og de deltagende kommuner er, som allerede nævnt, primært valgt ud fra, at de på forskellig vis har arbejdet aktivt med økonomisk styring af tidlige forebyggende indsatser på børn og unge-området. To af de udvalgte kommuner har imidlertid også erfaringer med udarbejdelse af investeringscases for tidlige forebyggende indsatser, og deres erfaringer hermed kan derfor bidrage til besvarelse af det andet undersøgelsesspørgsmål.

Inspirationskataloget har en rent beskrivende karakter og indeholder ikke analyser, der sammenligner kommunerne på tværs. Dog sammenholdes to af kommunerne i en vis udstrækning med hinanden i kapitel 5, fordi der er store fællestræk ved den måde, de har arbejdet med økonomistyring af området på.

Inspirationskataloget indeholder ikke VIVEs vurderinger af eller anbefalinger til kommunernes økonomistyringspraksis, da dette vil kræve et mere omfattende analysedesign, end hvad der er muligt inden for rammerne af dette projekt. Vi har imidlertid spurgt kommunerne om deres egne vurderinger af, hvilken betydning deres rammevilkår har for deres økonomistyring på området samt deres vurdering af fordele og ulemper ved deres styringspraksis. Disse vurderinger indgår i inspirationskatalogets beskrivelser af de enkelte kommuners erfaringer.

1.3 Datagrundlag

Inspirationskatalogets beskrivelser af de fire udvalgte kommuners økonomistyringspraksis i forhold til tværgående og tidlige forebyggende indsatser på børn og unge-området er baseret på to kilder.

1. Gennemgang af centrale (økonomi)styringsdokumenter fra kommunerne

Undersøgelsen af de enkelte kommuner blev indledt med, at kommunerne indsendte relevante dokumenter vedrørende deres tidlige forebyggende indsatser og økonomistyring heraf til VIVE. Det drejer sig blandt andet om beskrivelser af indsatsernes indhold og organisering, budgetmateriale vedrørende indsatserne, eksempler på styringsinformation og eventuelle investeringscases for indsatserne.

Derefter har vi gennemgået de enkelte kommuners dokumenter med henblik på at belyse undersøgelsens analysetemaer (jf. evt. afsnit 1.4.3). Derudover har vi anvendt dokumenterne som baggrund og forberedelse af interviewene i de enkelte kommuner, så interviewenes fokus blev målrettet den enkelte kommunes konkrete tidlige forebyggende indsatser og økonomistyringspraksis.

2. Kvalitative interview med relevante ledere og medarbejdere i kommunerne

I hver af de udvalgte kommuner har vi gennemført interview med en række centrale ledere og medarbejdere, der arbejder med den økonomiske styring af kommunens tværgående og tidlige forebyggende indsatser på børn og unge-området. Ambitionen har været at interviewe de personer i de enkelte kommuner, som har mest indsigt i og mest på spil i forhold til den økonomiske styring af indsatserne. De interviewede har været fagchefer på området, ledere med ansvar for indsatserne, konsulenter med teknisk indsigt i kommunens økonomistyring samt projektledere med ansvar for de tidlige forebyggende indsatser.

I alt har vi interviewet 22 ledere og medarbejdere i de 4 kommuner. De fleste af interviewene er gennemført som individuelle interview, men i nogle tilfælde har flere personer deltaget i det samme interview, fx et fokusgruppeinterview med økonomikonsulenter med forskellige ansvarsområder i kommunen. Som følge af covid-19 blev alle interviewene afholdt via videolink.

1.4 Afgrænsninger

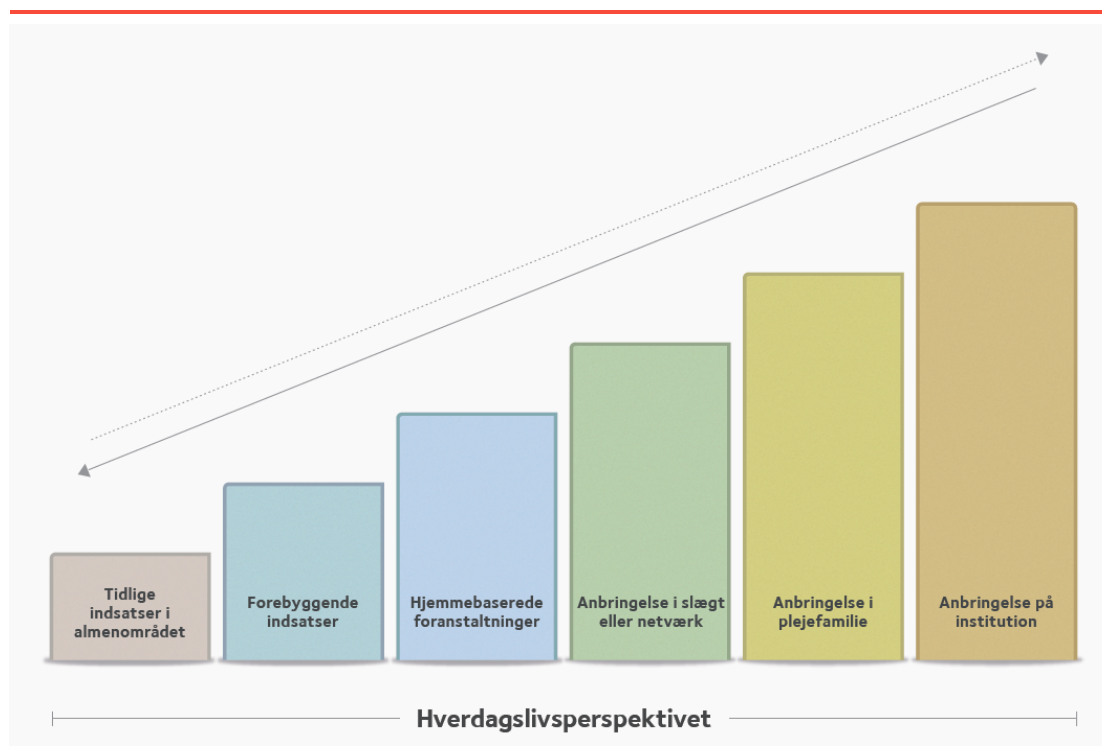
1.4.1 Tidlige forebyggende indsatser, der går på tværs af det specialiserede og almene børn og unge-område

Inspirationskataloget fokuserer på kommunale erfaringer med økonomistyring af tidlige forebyggende indsatser, som er karakteriseret ved, at de går på tværs af det almene og specialiserede børn og unge-område. Denne afgrænsning skal ses i sammenhæng med, at VIVE allerede har foretaget en relativt detaljeret undersøgelse af økonomistyringen på det specialiserede børn og unge-område, hvor en stor del af de kommunale erfaringer stammede fra kommuner, som har arbejdet med elementer i en tidlig forebyggende indsats (Nørgaard m.fl., 2018). Økonomistyring af indsatser, som går på tværs af det specialiserede og almene børn og unge-område, er dog endnu ikke undersøgt detaljeret.

I praksis kan tidlige forebyggende indsatser have mange former (se fx Socialstyrelsen, 2018a og Iversen m.fl., 2020), ligesom de økonomiske styringsstrategier kan være forskellige. Grundlæggende vedrører tidlige forebyggende indsatser de nederste trin på indsatstrappen (jf. figur

Figur 1.1). En stor del af kommunernes forebyggende indsatser er typisk relativt klart forankret på enten det almene børn og unge-område (fx ekstra støttetimer i dagtilbud eller ekstra behovsbesøg i Sundhedsplejen), eller på det specialiserede børn og unge-område (fx familievejledning eller psykologsamtaler efter servicelovens § 11). Fælles for de kommunale erfaringer, som indgår i dette inspirationskatalog, er imidlertid, at de i et vist omfang går på tværs af og har en styringsmæssig relevans for aktører på både almenområdet (fx skole og dagtilbud) og det specialiserede børn og unge-område.

Figur 1.1 Indsatstrappen på børn og unge-området



Kilde: Socialstyrelsen (2018): *Strategisk ramme og Faglig retning. Koncept for omlægning til en tidligere forebyggende indsats for børn og unge i udsatte positioner.*

Ambitionen for inspirationskataloget er, at det skal dække relativt bredt over kommunale erfaringer med forskellige typer af tidlige forebyggende indsatser samt forskellige tilgange til den økonomiske styring heraf. Inspirationskataloget indeholder derfor både cases på kommunale erfaringer med økonomistyring af enkeltstående tidlige forebyggende indsatser, fx en opsporingsmodel, og en case på en kommune, som har arbejdet med en omorganisering af hele børn og unge-området.

1.4.2 Definition af økonomistyring

Inspirationskataloget tager afsæt i en bred tilgang til økonomisk styring, ligesom det også er tilfældet i flere af VIVEs tidligere analyser af kommunernes økonomistyring (fx Nørgaard m.fl., 2018 og Kjærgaard m.fl., 2018). Ud fra denne tilgang ansues kommunal økonomistyring i tre dimensioner: ressourcestyring (økonomiske resultater), aktivitetsbaseret økonomistyring (produktivitet) og resultatbaseret økonomistyring (omkostningseffektivitet).

Ressourcestyring vedrører inputsiden af den kommunale produktionsproces og har dels budgetbalance og dels udgiftsstyring som væsentlige genstandsfelter. Budgetbalancen handler i snæver forstand om, at man holder budgettet, dvs. at man ikke bruger flere midler end bevilget,

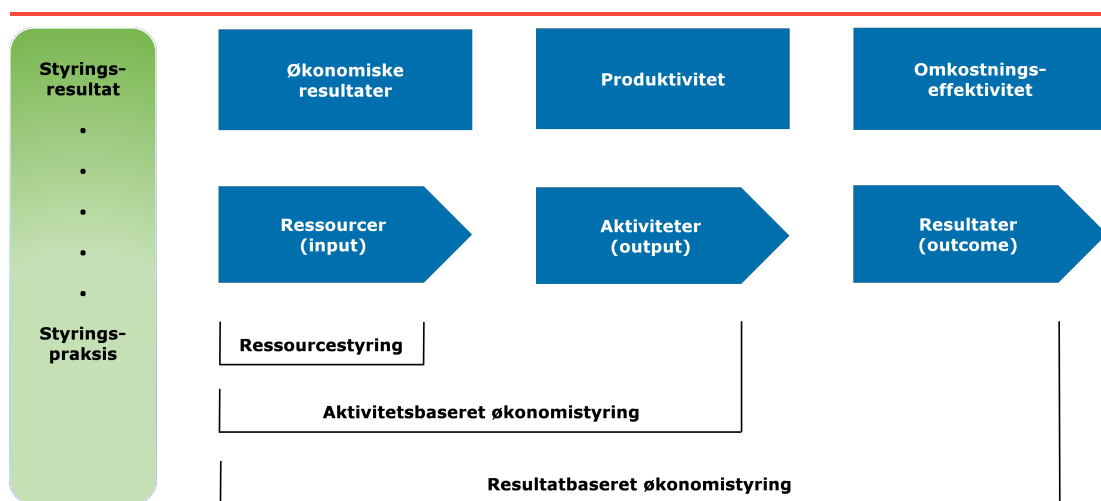
men at man også bruger de midler, der er bevilget, som tiltænkt. Hvad en bevilling er tiltænkt – hvilke aktiviteter, for hvilken målgruppe, efter hvilke procedurer osv. – ligger i budgetprocessen, og i det beslutningsoplæg, som forberedes til politisk drøftelse. Udgiftsstyring indebærer procedurer og værktøjer til at følge op på, om man rammer inden for det politisk besluttede udgiftsniveau.

Aktivitetsbaseret økonomistyring relaterer sig til forholdet mellem input og output, dvs. udgifter og aktiviteter, og vedrører således kommunens produktivitet, fx hvor mange familiebehandlingsforløb man får ud af en given bevilling. Det vedrører også overblik over, hvilket flow af opgaver der er henover året.

Resultatbaseret økonomistyring beskriver forholdet mellem input og outcome og er altså et spørgsmål om, hvor gode resultater der opnås for et givet budget. I praksis er det ofte vanskeligt at måle på 'endemål' for sociale indsatser. Der arbejdes derfor typisk med mere kortsigtede mål, fx om børn opnår mindre skolefravær, eller om borgerne er tilfredse med den støtte, de modtager. I forhold til at 'få mest effekt for pengene' kan det også være relevant at se på, hvem det er der faktisk modtager en given indsats. Er det de borgere, som har det største behov, og som vil få mest gavn af indsatsen?

De tre økonomistyringsdimensioner fremgår af Figur 1.2.

Figur 1.2 Økonomistyringsdimensioner



Kilde: Kjærgaard m.fl. (2018): *Økonomistyring af tværgående løsninger. Inspiration til kommunernes økonomistyring af tværgående løsninger målrettet udsatte familier*. København: VIVE.

Analysen tager udgangspunkt i alle tre styringsdimensioner for at give et dækkende billede af kommunernes økonomiske styring af tidlige forebyggende indsatser. Derfor har inspirationskataloget også fokus på fx, hvordan de udvalgte kommuner arbejder med opfølgning på antallet af gennemførte aktiviteter og opnåede resultater som følge af de tidlige forebyggende indsatser.

Det er værd at bemærke, at inspirationskataloget primært fokuserer på at give inspiration til *den økonomiske styring* af tidlige forebyggende indsatser. Da undersøgelsen som nævnt anvender en bred forståelse af økonomistyringsbegrebet, bevæger den sig imidlertid visse steder i grænsefeltet mellem økonomisk styring og (social)faglig styring. Det er dog ikke en del af analysens formål at afdække eller komme med inspiration til den faglige styring af området, isoleret set.

I det følgende går vi mere i dybden med de specifikke analysetemaer, som inspirationskataloget kredser om.

1.4.3 Analysetemaer

De tre økonomistyringsdimensioner, som er præsenteret ovenfor, sætter en overordnet ramme for, hvordan økonomistyringsbegrebet afgrænses i inspirationskataloget. Der er dog behov for en uddybning og konkretisering af, hvilke temaer inden for økonomistyring af tværgående og tidlige forebyggende indsatser vi mere præcist har fokuseret på. På baggrund af VIVEs tidligere undersøgelser af kommunal økonomistyring, har vi valgt, at inspirationskataloget fokuserer på de analysetemaer, som fremgår af Tabel 1.1 nedenfor (fx Nørgaard m.fl., 2018 og Kjærgaard m.fl., 2018).

Det skal bemærkes, at det i praksis har vist sig at være forskelligt, hvor meget inspirerende indhold der er i de forskellige analysetemaer generelt, ligesom der har været forskelle med hensyn til, hvor mange interessante erfaringer de enkelte kommuner har inden for de enkelte temaer. Eksempelvis er det kun to af de fire kommuner, der har arbejdet med konkrete investeringscases. I alle kommunerne har vi undersøgt de forskellige analysetemaer dels via interview, dels via gennemgang af dokumenter fra kommunerne. I beskrivelsen af de enkelte kommuners erfaringer i kapitel 3-5 har vi dog lagt fokus på de analysetemaer og økonomistyringsmæssige pointer, som vi vurderer er mest interessante og inspirerende i den enkelte kommune. Kapitlerne indeholder således ikke en lige detaljeret eller sammenlignelig gennemgang af alle analysetemaerne for de enkelte kommuner.

Tabel 1.1 Undersøgelsens analysetemaer

Analyssetema	Eksempler på fokuspunkter
Organisering	Politisk forankring af tværgående og tidlige forebyggende indsatser: ét eller flere udvalg? Rolle- og ansvarsfordeling mellem ledere og medarbejdere i de involverede forvaltninger
Økonomistyringsprincipper	Placering af budgetansvaret for de tværgående og tidlige forebyggende indsatser Principper for finansiering af de tværgående og tidlige forebyggende indsatser Principper for bevillings-/visitationskompetence og betalingsforpligtelse for de tværgående og tidlige forebyggende indsatser
Budgetlægning	Budgetforudsætninger i budgetteringen af de tværgående og tidlige forebyggende indsatser, fx forventede aktiviteter (fx antal ydelser/modtagere) og proces for kvalificering Eksempler på investeringscases, der belyser udgifter og gevinster over en længere tidshorisont
Budgetopfølgning og prognoser	Principper for budgetopfølgning på tværgående og tidlige forebyggende indsatser: hvem, hvor ofte, hvilket datagrundlag – evt. prognoser
Styringsinformation	Hvilken styringsinformation om tværgående og tidlige forebyggende indsatser aktiviteter og resultater produceres? Og til hvilke målgrupper (medarbejdere, ledere, politiske udvalg mv.)?
Rammevilkår	Kommunernes vurdering af, om særlige rammevilkår i deres kommune (fx størrelse, organisering eller socioøkonomi) virker understøttende eller hæmmende for økonomistyringen af de tværgående og tidlige forebyggende indsatser.

2 De udvalgte kommunecases

2.1 Forskellige cases inden for temaet ”økonomistyring af tidlige forebyggende indsatser på tværs af almen- og specialområdet”.

Udvælgelsen af inspirationskatalogets fire kommuner har taget udgangspunkt i input fra centrale videnspersoner på området om, hvilke kommuner der i særlig grad arbejder aktivt med den økonomiske styring af tidlige forebyggende indsatser på børn og unge-området. Blandt andre KL, Socialstyrelsen og medarbejdere i VIVE har givet input hertil. Derefter har vi gennemført en screening, hvor otte potentielt relevante kommuner deltog i et kort telefoninterview med henblik på at finde frem til de bedst egnede kommuner til den videre undersøgelse.

Det primære udvælgelseskriterium var, at kommunerne har arbejdet aktivt og målrettet med økonomistyring af tidlige forebyggende indsatser på børn og unge-området og at VIVE umiddelbart forventer, at deres styringspraksis vil kunne inspirere andre kommuner. Derudover har vi tilstræbt at udvælge kommunerne, så der er variation i kommunernes specifikke tidlige forebyggende indsatser og deres økonomistyringsmæssige praksisser. Dette for at understøtte, at de udvalgte cases dækker relativt bredt over undersøgelsens genstandsfelt.

Derudover har vi specifikt søgt at inkludere kommuner, hvor de tidlige forebyggende indsatser har været i gang i nogle år, så der kan drages læring af, hvilke tilpasninger kommunerne har foretaget undervejs. Endelig har vi fokuseret på kommuner, hvor de tidlige forebyggende indsatser er finansieret af kommunen selv og altså ikke af stat eller fonde. Dette fordi vi forventer, at der er mere på spil økonomisk på tværs af forvaltninger eller fagområder i de tilfælde, hvor kommunen selv finansierer indsatserne, hvorfor økonomistyringen bliver desto mere relevant. Derudover vil der typisk være faste krav til økonomistyringen og dokumentation heraf i de tilfælde, hvor fonde eller puljemidler har finansieret indsatsen. En mere udførlig beskrivelse af kommuneudvælgelsen kan læses i Bilag 1.

Følgende fire kommuner er udvalgt til at deltage i undersøgelsen: Mariagerfjord, Haderslev, Gladsaxe og Silkeborg Kommuner. Kommunerne repræsenterer forskellige cases inden for det overordnede tema ”økonomistyring af tidlige forebyggende indsatser, der går på tværs af det specialiserede og almene børn og unge-område”. Konkret repræsenterer de fire kommuners erfaringer tre forskellige cases, som beskrives hver for sig i inspirationskataloget:

- Case 1: Adskillelse af bevillingskompetence og betalingsansvar for tidlige forebyggende § 11-indsatser (Mariagerfjord Kommune)
- Case 2: Økonomistyring af tidlig indsats i en tværgående organisering (Haderslev Kommune)
- Case 3: Tidlig indsats som investeringscase forankret i tværgående styregruppe (Gladsaxe og Silkeborg kommuner)

2.2 Kommunernes rammevilkår

Kommunernes økonomistyring sker ikke i et tomrum, men er udtryk for konkrete prioriteringer, der er foretaget, inden for kommunernes givne rammevilkår. For at kunne lade sig inspirere af casene er det derfor nyttigt at have lidt baggrundsviden om rammevilkårene i de enkelte kommuner. I dette afsnit ser vi derfor nærmere på kommunernes rammevilkår med henblik på at

give læseren baggrundsviden om kommunerne, inden inspirationskatalogets cases udfoldes i kapitel 3-5.

Tabellen nedenfor viser en række udvalgte nøgletal om kommunerne, som beskriver centrale karakteristika ved kommunerne. Det drejer sig for det første om kommunernes befolkningstal (størrelse), for det andet kommunernes forventede udgiftsbehov til børn og unge med særlige behov (indekseret) og for det tredje kommunernes udgifter til børn og unge med særlige behov pr. 0-22-årig indbygger. Tabel 2.1 viser nøgletallene for de enkelte kommuner samt landsgennemsnit.

Tabel 2.1 De udvalgte kommuners befolkningstal, indekserede udgiftsbehov til børn og unge med særlige behov samt udgifter til børn og unge med særlige behov

Kommune	Indbyggere i alt (2020)	Indekseret udgiftsbehov B&U med særlige behov (2015)	Udgifter B&U med særlige behov. Kr. i alt pr. 0-22-årig indbygger i 2019 (prisår 2019)
Gladsaxe	69.262	79	8.129
Haderslev	55.670	121	12.200
Mariagerfjord	41.800	114	11.378
Silkeborg	94.026	87	7.120
Hele landet (befolkningstal = gennemsnitskommune)	59.415	100	10.016

Kilde: Indbyggertal: VIVEs ECO nøgletal, Indekseret udgiftsbehov: VIVEs ECO nøgletal, Udgifter: Socialstyrelsens Indsats-trappens Udgiftsmodel.

Tabellen viser, at Mariagerfjord Kommune er relativt lille sammenlignet med den gennemsnitlige danske kommune. Haderslev er nogenlunde på størrelse med gennemsnitskommunen, mens Gladsaxe og især Silkeborg Kommune er en del større end gennemsnitskommunen.

Kommunernes forventede udgiftsbehov til børn og unge med særlige behov er et mål for, hvor store udgifter kommunen forventes at have på området, når der tages højde for den socioøkonomiske baggrund blandt kommunens borgere². Udgiftsbehovet er indekseret således, at landsgennemsnittet er lig indeks 100. Værdier over 100 indikerer, at kommunen har et højere udgiftsbehov (og en mere belastet socioøkonomi) end landsgennemsnittet, mens værdier under 100 indikerer det modsatte.

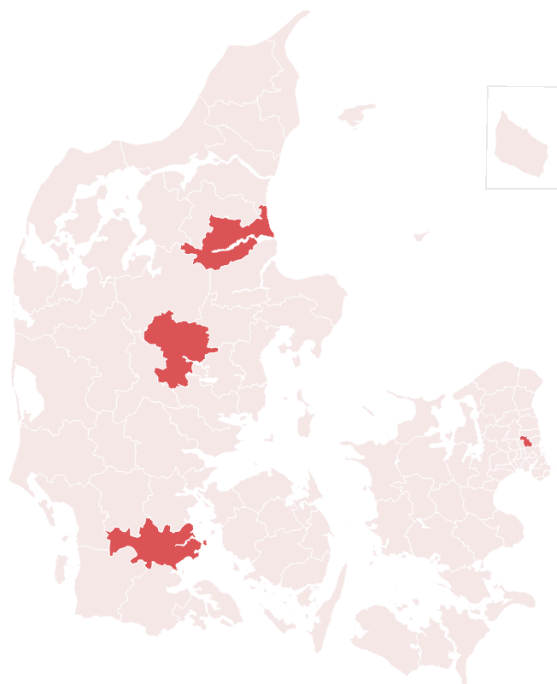
Tabellen viser, at det forventede udgiftsbehov for Gladsaxe og Silkeborg Kommuner ligger et stykke under indeks 100, mens Mariagerfjord og Haderslev Kommuners forventede udgiftsbehov er højere end landsgennemsnittet.

Endelig viser tabellen kommunernes udgifter til børn og unge med særlige behov pr. 0-22-årig indbygger. Det fremgår, at Gladsaxe og Silkeborg Kommuner har udgifter pr. 0-22-årig indbygger, der ligger et stykke under landsgennemsnittet, mens Mariagerfjord og Haderslev Kommuners udgifter omvendt ligger over landsgennemsnittet. Tabellen viser dermed den umiddelbart forventelige sammenhæng mellem kommunernes forventede udgiftsbehov og deres faktiske udgifter til børn og unge med særlige behov. De kommuner, som har et relativt lavt forventet udgiftsbehov, har således også et relativt lavt udgiftsniveau på området, mens de kommuner, som har et relativt højt forventet udgiftsbehov, også har et udgiftsniveau, som ligger over landsgennemsnittet.

² En detaljeret beskrivelse af, hvordan udgiftsbehovet til børn og unge med særlige behov beregnes kan læses i Houlberg og Ruge (2020): *ECO Nøgletal – Teknisk vejledning 2020*. København: VIVE.

Der er en relativt stor spredning i kommunernes geografiske placering, idet de fire kommuner ligger i fire forskellige regioner. Kommunernes geografiske placering er vist på Danmarkskortet i Figur 2.1.

Figur 2.1 Den geografiske placering af de fire udvalgte kommuner



Kilde: VIVE

I interviewene med kommunerne har vi spurgt ind til interviewpersonernes vurdering af, om der er nogle rammevilkår eller særlige forhold i deres kommune, som virker understøttende eller hindrende for økonomisk styring af tværgående og tidlige forebyggende indsatser (jf. analysetemaerne ovenfor). Vi har specifikt spurgt til størrelse, organisering, tradition og socioøkonomi. Som det fremgår af casebeskrivelserne i kapitel 3-5, har kommunernes svar herpå overvejende handlet om organisationsstørrelse, den politiske opbakning til indsatserne og samarbejdskultur i forvaltningerne.

I de følgende kapitler gennemgår vi de enkelte cases med kommunernes erfaringer med økonomistyring af tværgående og tidlige forebyggende indsatser på børn og unge-området. Først ser vi i kapitel 3 på Mariagerfjord Kommunes erfaringer med at adskille bevillingskompetence og betalingsansvar for tidligt forebyggende § 11-indsatser. Det særlige ved casen er, at skole- og dagtilbudsledere har beslutningskompetencen i forhold til disse indsatser, selvom det er familieområdet, der betaler. I kapitel 4 ser vi derefter på Haderslev Kommunes økonomistyringsmæssige erfaringer med en stor omorganisering, der blandt andet indebærer, at tre chefer fik ansvaret for både skole, dagtilbud og tidlige indsatser i hver deres distrikt. Endelig belyser vi i kapitel 5 Gladsaxe og Silkeborg Kommunes erfaringer med økonomistyring af nye tidlige forebyggende indsatser forankret i styregrupper, som går på tværs af flere områder i kommunen. Derudover ser vi i dette kapitel nærmere på, hvilke erfaringer de to kommuner har med at arbejde med investeringscases for deres tidlige forebyggende indsatser.

3 Case 1: Adskillelse af bevillingskompetence og betalingsansvar for tidlige forebyggende § 11-indsatser (Mariagerfjord Kommune)

Fra en økonomistyringsmæssig vinkel ville man normalt organisere sig sådan, at ansvaret for at bevilge og betale for en given indsats forankres samme sted, da det giver et klart incitament for den budgetansvarlige leder til at sikre, at der ikke bevilges flere indsatser, end der er afsat ressourcer til. For at styrke den tidlige forebyggende indsats på tværs af det specialiserede og almene børn og unge-område har Mariagerfjord Kommune imidlertid valgt at adskille bevillings- og betalingsansvaret for kommunens § 11-indsatser³. I dette kapitel ser vi nærmere på kommunens erfaringer med denne ansvarsfordeling, og hvordan man ved hjælp af data forsøger at kompensere for den styring, som man giver køb på, når betalings- og bevillingsansvar adskilles.

Boks 3.1 Centrale økonomistyringsmæssige pointer fra Mariagerfjord Kommune

- **Tidlige indsatser gøres let tilgængelige for skoler og dagtilbud**, når skole- og dagtilbudsledere har kompetencen til at bevilge § 11-indsatser, samtidigt med at familieområdet betaler for indsatsen.
- **Almenområdet får et større ansvar for at handle** på bekymringer for et barn, når kompetencen til at bevilge de tidlige, forebyggende § 11-indsatser ligger hos skole- og dagtilbudsledere.
- **Løbende aktivitetsdata om antal og varighed** af tidlige, forebyggende indsatser er en forudsætning for, at familieområdet kan sikre ressourcestyring af området, når bevillingskompetencen er afgivet.
- **En stærk fælles økonomistyringskultur og dialog på ledelsesplan** er understøttende for styringen af indsatser, der går på tværs af almenområdet og familieområdet.
- **En fælles kvalitetsrapport for skoler, dagtilbud og familieområdet** er en måde at koble styringsinformationen på tværs af områderne og vise sammenhængen til det politiske niveau.

3.1 Adskillelse af bevillings- og betalingsansvar

I Mariagerfjord Kommune har man længe haft tværfaglige teammøder, hvor blandt andre forældre, dagtilbud/skole, familierådgiver, sundhedsplejerske og PPR-psykolog kunne mødes for at diskutere en bekymring omkring et barn. Her var det oprindeligt myndighedsrådgiver fra familieafdelingen, der i sidste ende besluttede, om der skulle iværksættes en § 11-indsats i det konkrete tilfælde.

I kommunen havde man imidlertid en overbevisning om, at skole og dagtilbud i udgangspunktet havde et bedre og mere indgående kendskab til barnets behov end familierådgivningen. Derfor ønskede man at styrke skolens og dagtilbuddets rolle i forhold til beslutningen om, hvilken indsats der bedst kunne hjælpe barnet i den tidlige forebyggende fase – også når det kom til § 11-indsatser på det specialiserede område.

³ Socialstyrelsen (2017) skriver følgende om det overordnede formål med § 11-indsatser: "Formålet med servicelovens § 11 er at understøtte det tidlige forebyggende arbejde på børne- og ungeområdet, og give kommunerne mulighed for at sætte ind tidligt, inden problemerne vokser sig så store, at der bliver behov for mere omfattende indsatser. § 11 skal ses som et værktøj til at arbejde strategisk med at forebygge, at børn i sårbare situationer får alvorligere problemer." § 11-indsatser kan eksempelvis være familievejledning og psykologsamtaler.

På den baggrund besluttede man i 2017 at ændre på ansvarsfordelingen, sådan at skole- og dagtilbudsledere fik kompetencen til at træffe beslutning om iværksættelse af § 11-indsatser. Lederens beslutning om, hvilken indsats der skal iværksættes, træffes på baggrund af et såkaldt undersøgende teammøde (UTM), hvor forældre (og evt. ung), skole eller dagtilbud, en myndighedsrådgiver og øvrige relevante fagspecialister drøfter en bekymring omkring et barn og aftaler, hvilken indsats der bedst kan hjælpe barnet. Én af mulighederne er at iværksætte forskellige indsatser under § 11 i serviceloven.

Ansvaret for at betale for de pågældende § 11-indsatser ligger fortsat på det specialiserede område (familieområdet) og dermed er ansvaret for henholdsvis bevilling og betaling for de tidlige forebyggende indsatser skilt ad. Kommunen vurderer, at der er en række styringsmæssige fordele ved, at skole og dagtilbud på denne måde får en mere direkte mulighed for at benytte § 11-indsatserne.

For det første har man i kommunen haft en større bekymring for, at der blev iværksat for få tidlige forebyggende indsatser, snarere end for, at der blev iværksat flere, end der var ressourcer til. Med den ændrede ansvarsfordeling oplever kommunen, at man sender et klart signal om, at man gerne vil gøre det så let som muligt for skole og dagtilbud at iværksætte tidlige forebyggende indsatser. Ansvarsfordelingen betyder således, at skole- og dagtilbudsledere kan iværksætte § 11-indsatser, uden at de behøver at bekymre sig om finansiering af indsatsen.

For det andet giver den nye ansvarsfordeling skole og dagtilbud et større og mere tydeligt ansvar for den tidlige forebyggende indsats. Det er skole og dagtilbud, som har ansvaret for, at der bliver iværksat en tidlig forebyggende indsats, samt at indkalde til opfølgingsmøde vedrørende indsatsen. Dertil kommer, at skole- og dagtilbudslederne får mulighed for at reagere hurtigere, fordi de selv sidder med beslutningskompetencen. Dagtilbuds- og skolechefen fremhæver, at der i kommunen er en italesættelse af, at det er skole og dagtilbud, der har ansvaret for barnet, og at det er et ansvar, man skal tage på sig.

I den sammenhæng er det vigtigt at nævne, at man i kommunen har arbejdet målrettet med den faglige afgrænsning af, hvilke forløb der går til et undersøgende teammøde. Det er vigtigt, at sagerne ligger inden for det tidlige forebyggende område, så barnets udfordringer forventeligt kan håndteres med en ekstra indsats i almenområdet eller med en § 11-indsats på det specialiserede område. Derfor sidder der altid en myndighedsrådgiver fra familierådgivningen med på de undersøgende teammøder, som blandt andet vurderer, om barnets problematikker kalder på en mere omfattende indsats end det, der ligger inden for det undersøgende teammødes rammer, og om der fx skal igangsættes en børnefaglig undersøgelse.

For det tredje sender uddelegeringen af bevillingskompetencen et signal om tillid til, at skole og dagtilbud – i samarbejde med forældrene – er gode til at vurdere, hvilke løsninger der er bedst for barnet, fordi de i udgangspunktet er dem, der kender barnet og dets behov bedst. Det både understøttes og understøttes af en tillidsfuld samarbejdskultur på tværs af det almene og specialiserede børneområde. Familiechefen siger følgende herom:

Det tværgående distriktssamarbejde skal styrkes. Som chefer er vi tydelige omkring, at de [ledere og medarbejdere fra de forskellige områder, red.] skal mødes og skabe relationer, så de er på plads, hvis der er brug for det.

Dagtilbuds- og skolechefen bakker op og fortsætter:

Der er en stærk indlejret kultur omkring, at "sammen kan vi mest".

Flere af de interviewede i kommunen fremhæver denne samarbejdskultur som central for en god økonomistyring på tværs af områder, fordi det understøtter, at det ses som et fælles ansvar at overholde de økonomiske rammer på det samlede børn og unge-område. Denne kultur og interviewpersonernes vurdering af dens betydning for økonomistyringen behandles mere indgående lidt senere i kapitlet.

3.2 Hvorfor løber det ikke løbsk?

Fra en økonomistyringsvinkel kunne man oplagt være bekymret for, at en adskillelse af bevillings- og betalingsansvar ville føre til, at der bevilges flere indsatser, end der er ressourcer til, fordi der ikke er et økonomisk incitament for skole- eller dagtilbudsledere til at holde igen med at visiterer til § 11-indsatser på familieområdet budget. Ved at iværksætte en § 11-indsats kan skole- eller dagtilbudsleder måske endda spare nogle af egne ressourcer, som ellers ville blive brugt på at støtte barnet.

I det lys er det interessant, at kommunen ikke oplever vanskeligheder med at styre de § 11-indsatser, som iværksættes af skole- eller dagtilbudsledere⁴. Det er kun ca. 1/3 af de undersøgende teammøder, der ender ud i, at skole- eller dagtilbudsleder iværksætter en § 11-indsats. Størstedelen af de undersøgende teammøder ender således med en beslutning om, at barnets/den unges udfordringer håndteres i almenområdet og i familie og netværk. Til trods for, at man har gjort det lettere for skole- og dagtilbudslederne at bevilge § 11-indsatser, oplever man fortsat i kommunen, at der snarere er behov for løbende at minde lederne i almenområdet om, at denne mulighed eksisterer, og at de gerne skal benytte sig af den, end der er behov for at begrænse efterspørgslen.

De interviewede fra kommunen peger på især to grunde til, at det er muligt at styre bevillingerne af § 11-indsatser til trods for adskillelsen af bevillings- og betalingsansvar. Det drejer sig for det første om, at man sørger for løbende at følge data om indsatsernes omfang, og for det andet, at der i kommunen er en stærk fælles økonomistyringskultur. Disse pointer udfoldes i de to følgende afsnit.

3.2.1 Data om tidlig indsats til både økonomisk og faglig styring

I Mariagerfjord Kommune fremhæver man, at man allerede forud for ændringen af ansvarsfordelingen i forhold til § 11-indsatser var opmærksom på de økonomistyringsmæssige u hensigtsmæssigheder, der kunne opstå, når bevillings- og betalingsansvar skilles ad. Derfor lagde man fra start vægt på, at man ville følge med i data om, hvor mange undersøgende teammøder der afholdes på de enkelte skoler og dagtilbud, samt hvor mange § 11-indsatser der sættes i værk. Dermed har man et godt grundlag for løbende at vurdere, om antallet af indsatser, som bevilges af skole- og dagtilbudsledere, overstiger det forventede.

⁴ Det er værd at bemærke, at en stor del af kommunens § 11-indsatser fortsat iværksættes direkte via familierådgivningen, dvs. direkte på det specialiserede børn og unge-område. Kommunen oplever dog heller ikke udfordringer med at styre økonomien for disse § 11-indsatser.

Indholdet og omfanget af kommunens § 11-indsatser (samt øvrige indsatser på det specialiserede børn og unge-område) er relativt veldefinerede og beskrevet i et indsatskatalog, som kaldes "den lille gule".⁵ De enkelte indsatser er desuden prissat, hvilket giver gode muligheder for løbende at følge udgifterne til de tidlige forebyggende § 11-indsatser, hvis der er behov for det.

Selvom kommunen har et indsatskatalog for § 11-indsatserne, skal det dog bemærkes, at der også er mulighed for at lave mere skræddersyede § 11-løsninger, hvis det passer bedre til det enkelte barns behov. I den sammenhæng er det interessant, at nogle af de interviewede giver udtryk for, at en udfordring ved at have et så relativt detaljeret indsatskatalog, som det er tilfældet for Mariagerfjord Kommunes § 11-indsatser, er, at det kan være vanskeligt at få skole- og dagtilbudsledere til at tænke over, om den bedste løsning er en anden end de pakker, som skitseres i kataloget. Derfor er et fokuspunkt i kommunens fortsatte arbejde med de undersøgende teammøder, at der udvikles en større fleksibilitet i indsatserne.

På familieområdet er der månedlige økonomimøder, hvor familiechef, ledere og økonomikonsulent følger op på økonomi og aktiviteter på hele det specialiserede børneområde. Her ses der også på udviklingen i § 11-indsatser, som er iværksat på baggrund af et undersøgende teammøde i skole eller dagtilbud. Hvis indsatsernes omfang afviger fra det forventede, er mødet en naturlig anledning til at opdage og drøfte dette.

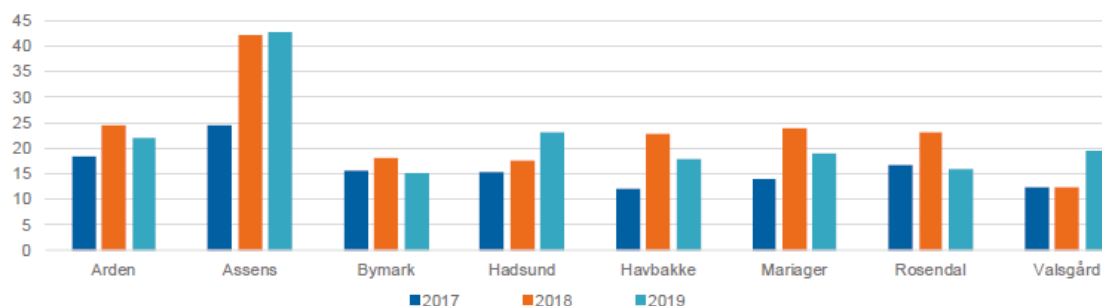
Derudover er der en tværgående følgegruppe på tværs af det specialiserede og almene børn og unge-område, hvor chefer samt en række ledere fra områderne sidder med. Her har man et par gange om året mødtes og blandt andet drøftet de undersøgende teammøder en del og set på spørgsmål som fx, hvordan er udviklingen i brugen af de undersøgende teammøder? Hvem er det, der særligt bruger møderne? Har man de rigtige indsatser på hylden? Osv.

Der afholdes desuden fælles ledermøder for alle ledere på det almene og specialiserede børn og unge-område cirka to gange om året samt et årligt fælles lederseminar. I disse sammenhænge ses der også på statistikkerne for de forskellige indsatser, herunder de tidlige forebyggende. Endelig er der ugentlige chefmøder, hvor familiechefen og dagtilbuds- og skolechefen kan tage noget op, hvis der er noget særligt i forhold til den tværgående indsats.

Konkret har man blandt andet anvendt aktivitetsdata om de tidlige forebyggende indsatser til at undersøge forskelle mellem kommunens distrikter med hensyn til, hvilke skoler og dagtilbud der afholder relativt mange eller få undersøgende teammøder, eller bevilger relativt mange eller få § 11-indsatser. Figur 3.1 viser, hvordan disse data er præsenteret i kommunens kvalitetsrapport, som udarbejdes hvert andet år og præsenteres for det politiske niveau. Ifølge de interviewede ledere har disse data dannet grundlag for nysgerrighed og dialog i forhold til, hvad der kan forklare variationer mellem distrikterne. Det er i øvrigt karakteristisk for kvalitetsrapporten, at den omfatter både det almene og specialiserede børn og unge-område og dermed understøtter et signal om sammenhæng mellem områderne – også til det politiske niveau.

⁵ Kataloget er målrettet fagpersoner i kommunens børne- og familiedistrikter. Kataloget ses her: <https://www.mariagerfjord.dk/pdf/den-lille-gule.pdf>

Figur 3.1 Antal henvendelser om undersøgende teammøde pr. 1.000 0-17-årige, opdelt på børne- og familiedistrikter i Mariagerfjord Kommune, 2017-2019.



Kilde: Mariagerfjord Kommune (2020): *Kvalitetsrapport 2020 – Dagtilbud, Familie og Skole*

Derudover har man anvendt aktivitetsdata til at undersøge og diskutere varigheden af § 11-indsatser bevilget af skole- og dagtilbudsledere. I udgangspunktet kunne skole- og dagtilbudsledere bevilge en § 11-indsats, som kørte i op til 3 måneder. Lederne havde imidlertid mulighed for at forlænge indsatsen, hvis de vurderede, at der var behov for det. Data suppleret med erfaringer fra kommunens interne leverandør (Ressourcecentret) viste, at denne mulighed relativt ofte blev anvendt, hvilket gav styringsmæssige udfordringer. Dels var det udfordrende for leverandørens aktivitetsplanlægning, fordi der var store usikkerheder omkring den forventede varighed af de enkelte indsatser. Dels ønskede man en ekstra vurdering fra familierådgivningen, hvis en § 11-indsats skulle køre i længere tid, så man var sikker på, at sagen ikke havde udviklet sig til fx at kræve en børnefaglig undersøgelse. Derfor besluttede man, at hvis skole- og dagtilbudsledere ønsker, at en § 11-indsats forlænges ud over de 3 måneder, skal der en rådgiver fra familieafdelingen ind over for at træffe beslutning herom.

Aktivitetsdata vedrørende undersøgende teammøder blev tidligere registreret af myndighedsrådgiverne, som er mødeledere på de undersøgende teammøder. Kommunens erfaring var imidlertid, at det var en belastning for rådgiverne, som i forvejen havde mange andre registreringsopgaver. Derfor besluttede man i stedet at placere opgaven med registrering og øvrig administration i forbindelse med afholdelse af de undersøgende teammøder hos administrative medarbejdere i forvaltningen.

I forhold til resultatstyring har kommunen ikke på nuværende tidspunkt gode kvantitative resultatindikatorer, som specifikt vedrører de undersøgende teammøder eller de § 11-indsatser, som iværksættes i forlængelse heraf. Kommunen har dog planer om at begynde at følge op på, hvor mange af de børn, hvis udfordringer bliver behandlet på et undersøgende teammøde, der senere modtager mere indgribende indsatser på det specialiserede børneområde. Antagelsen er, at den tidlige forebyggende indsats kan løse nogle problematikker, inden de vokser sig store, og at der derfor vil være en gruppe af børn, som ikke senere får behov for en mere indgribende indsats. Man har endnu ikke igangsat dette analysearbejde, fordi der nødvendigvis skal gå noget tid efter det undersøgende teammøde, før det er meningsfyldt at lave opfølgningen på, hvad der efterfølgende er sket med børnene/de unge.

3.2.2 Stærk fælles økonomistyringskultur

Det andet element, som interviewpersonerne i Mariagerfjord Kommune fremhæver som central for økonomistyringen af de tidlige forebyggende § 11-indsatser er, at der er en stærk fælles

økonomistyringskultur både inden for og på tværs af det specialiserede og almene børneområde. Flere af de interviewede chefer og ledere taler om, at de betragter overholdelse af de samlede økonomiske rammer som et fælles ansvar. Dagtilbuds- og skolechefen fremhæver i den sammenhæng, at det er en styrke ved kommunens organisering, at der er tradition for, at man betragter og behandler det politiske udvalgs område (børn og familie) som et samlet hele og at cheferne for henholdsvis det almene og specialiserede børn og unge-område hjælper hinanden med, at udvalgets samlede økonomiske ramme overholdes. Ligeledes taler lederen af kommunens udførerenhed (Ressourcecentret) om, at det samlede budget på familieområdet betragtes som et "fælles budget" og at man på tværs af myndighed og udfører på det specialiserede børn og unge-område løbende taler om, hvordan man kan understøtte den bedst mulige ressourceudnyttelse inden for budgettet. En relativt nyansat chef fortæller i interviewet om sit møde med kulturen:

Jeg har aldrig oplevet tidligere, at en anden chef sagde: "Vi skal nok finde pengene – det skal ikke være hindringen".

Der er desuden en generel retningslinje i kommunen om, at de første to procent af en eventuel budgetoverskridelse skal udvalget selv finde inden for sin ramme. Det giver et klart incitament til, at man på tværs af det almene og specialiserede børn og unge-område sikrer budgetoverholdelse i fællesskab, idet de to områder ligger under samme politiske udvalg. Interviewpersonerne vurderer dog, at dette er af mindre betydning for adfærden end den stærke fælles økonomistyringskultur.

Når der spørges ind til, hvilken betydning kommunens rammevilkår har for økonomistyringen, nævner flere af de interviewede, at kommunens størrelse, både i befolkningstal og medarbejdertal, understøtter denne fælles økonomistyringskultur med en høj grad af samarbejde og samstemmighed imellem chefer og ledere. Man oplever, at man personligt kender hinanden relativt godt, fordi organisationen ikke er større, end den er. Hvad angår væsentlige rammevilkår fremhæver både familiechef og dagtilbuds- og skolechef desuden, at deres muligheder for at styre området understøttes af en stor tillid og opbakning fra det politiske niveau.

Afslutningsvis er det værd at fremhæve, at Mariagerfjord Kommunes arbejde med at skabe en stærk samarbejdskultur er sket inden for en traditionel kommunal organisering, hvor ansvaret for henholdsvis det specialiserede og almene børn og unge-område er placeret under særskilte chefer. Dette i modsætning til vores næste case, Haderslev, som netop har forsøgt at gøre op med en traditionel organisering.

4 Case 2: Økonomistyring af tidlig indsats i en tværgående organisering (Haderslev Kommune)

Kommunalbestyrelsen i Haderslev vedtog i 2010 *Haderslevreformen*, som blev implementeret fra 2012. Indtil da havde Haderslev Kommune en traditionel organisering af det almene og specialiserede børn og unge-område med selvstændige afdelinger, der havde hvert deres opgaveområde, budget, og ansvarlig chef, dog under samme direktør. Med reformen skete en omorganisering, som indebar, at tre chefer fik det samlede ansvar for både dagtilbud, skole og de tidlige forebyggende indsatser i hver deres distrikt, mens myndighed og foranstaltninger på det specialiserede børn og unge-område var tilknyttet ét distrikt (vest) og dermed én chef⁶. Fokus var ikke på forvaltningens indre funktionalitet, afklaring af snitflader, arbejdsdeling, arbejdsprocesser osv., men på familiernes møde med forskellige kommunale instanser. Sigtet var en nærhedsreform med barnet i fokus.

I forbindelse med reformen var der et stærkt fagligt mål om, at almenområdet kom mere og tidligere ind i det forebyggende arbejde. Dermed skulle der flyttes ressourcer og opgaver på tværs af funktioner, både inden for og på tværs af de geografisk inddelte distrikter. Der var stor tiltro til den faglige værdi af denne omlægning og også en vis tro på, at en opprioritering af indsatser i almenområdet, kunne aflaste dele af det specialiserede børneområde. I kommunens nuværende organisering er distriktsorganiseringen videreudviklet således, at børn- og ungecheferne stadig er 'chef for barnet' i hvert deres distrikt, men der er nu skabt en matrix-organisering, hvor de tre chefer samtidigt er tildelt ordførerskaber for hver deres område (skole, dagtilbud, familie).

Foruden den overordnede omorganisering af børn og unge-området med distriktsopdeling frem for fagområdeopdeling, foretog man i Haderslev også en omorganisering af den tidlige indsats, hvor PPR-funktionen blev udvidet til også at indbefatte medarbejdere fra familieafdelingens myndighed og udførerenhed samt sundhedsplejersker. Enheden skulle således ikke kun løse traditionelle PPR-opgaver og sundhedsopgaver, men også tidlige, forebyggende indsatser under såvel serviceloven som sundhedsloven. Den tidlige indsats var indledningsvist også opdelt på tre distrikter og hver sin chef, men blev senere samlet under en chef.

I dette kapitel ser vi på kommunens erfaringer med økonomistyring af tidlige forebyggende indsatser gennem skiftende organiseringer. Først på det overordnede plan fra traditionel til distrikts- til matrix-organisering. Dernæst ser vi på den konkrete organisering af den tidlige indsats i den udvidede PPR-funktion, herunder hvilke fordele og ulemper man er stødt på.

⁶ Indledningsvist var en del af myndighedsfunktionen – nemlig underretninger – også lagt ud i de tre distrikter. Opgaven blev dog efter noget tid flyttet tilbage til familierådgivningen.

Boks 4.1 Centrale økonomistyringsmæssige pointer fra Haderslev Kommune

- **Distriktsorganisering** med ansvar for skole, dagtilbud og tidlige indsatser i hver sit distrikt opleves at styrke kvaliteten i samarbejdet om de konkrete børn mellem almenområdet og de tidlige indsatser. Samtidig udfordres økonomistyring og ensartethed i fagområdets styring, fordi ansvaret deles af flere chefer.
- **Matrix-organisering**, hvor cheferne både er 'chef for barnet' i hvert sit distrikt og samtidigt har ordførerskab for hvert sit område, opleves bedre til at imødekomme styringsudfordringer end en ren distriktsmodel.
- **Budgetreduktion på familieområdet** samtidig med omorganiseringen satte opbakningen til omorganiseringen under pres og betød også, at økonomistyringen fokuserede på de dyreste indsatser på socialområdet, mens der var mindre fokus på de tidlige forebyggende indsatser.
- **Sammenlægning af faglige medarbejdere i tidlig indsats i et rådgivende team** bestående af både sundhedsplejersker, familiebehandlere, socialrådgivere og PPR-medarbejdere opleves at være en stor faglig fordel i forhold til at komme tidligt ind i sagerne med de rette kompetencer.
- **Samlet fælles styringsinformation om aktivitetsdata er en udfordring** i det rådgivende team, fordi medarbejderne i teamet arbejder i forskellige journaliserings- eller registreringssystemer, og derfor registrerer oplysninger på forskellige måder, hvilket vanskeliggør udtræk og sammenstilling af data.
- **Kobling af ledelsesinformation på tværs af chefområder er et udviklingspunkt.** Placeringen af den tidlige indsats i et andet chefområde end familieområdet betyder, at teamets udgifter, aktiviteter og resultater ikke automatisk indgår i budgetopfølgningen på familieområdet, selvom det er relevant at se dem i sammenhæng, da aktiviteter og resultater i det rådgivende team kan forventes at forebygge et behov for aktiviteter og udgifter på familieområdet.

4.1 Styringsudfordringer og erfaringer ved en fælles organisering på tværs af skole, dagtilbud og tidlig indsats

Et centralt mål med Haderslevreformen var, at "børnene skal ikke mærke siloerne", eller som de faglige chefer formulerer det, at man flytter bøvlet med koordineringen fra borgeren til forvaltningen. Reformen ændrede grundlæggende på organiseringen af børn og unge-området. På ledelsessiden fik tre chefer således ansvar for både skoler, dagtilbud og tidlig indsats i form af 'det rådgivende team' i hvert deres distrikt, mens al den fælles økonomi lå hos en stabschef. Myndighed og foranstaltninger på det specialiserede børn og unge-område var tilknyttet ét distrikt (vest) og dermed én chef, om end myndighedsopgaven med underretninger indledningsvist blev placeret i 'det rådgivende team' og først flyttet tilbage til familierådgivningen efter et par år.

De interviewede fagchefer og ledere fremhæver, at reformen har sat en ramme for, at den enkelte enheds eller medarbejders beslutninger og prioriteringer ikke kun skal ses ud fra vedkommendes eget område, men ud fra en større kommunal sammenhæng. Det politiske niveaus klare ønske om en reform, der satte barnet i fokus, har ifølge interviewpersonerne været definerende for kommunens arbejde hermed. Distriktsorganiseringen var ifølge både faglige chefer og ledere og økonomichefen imidlertid også udfordrende at arbejde indenfor.

Distriktsorganiseringen forudsatte således, at de tre ansvarlige chefer koordinerede meget tæt. Dette understøttes i Haderslev af, at de tre chefer fysisk sidder på kontor sammen og derfor har lettere ved at aftale, hvem af cheferne der 'løber med bolden'. Ikke desto mindre kunne der

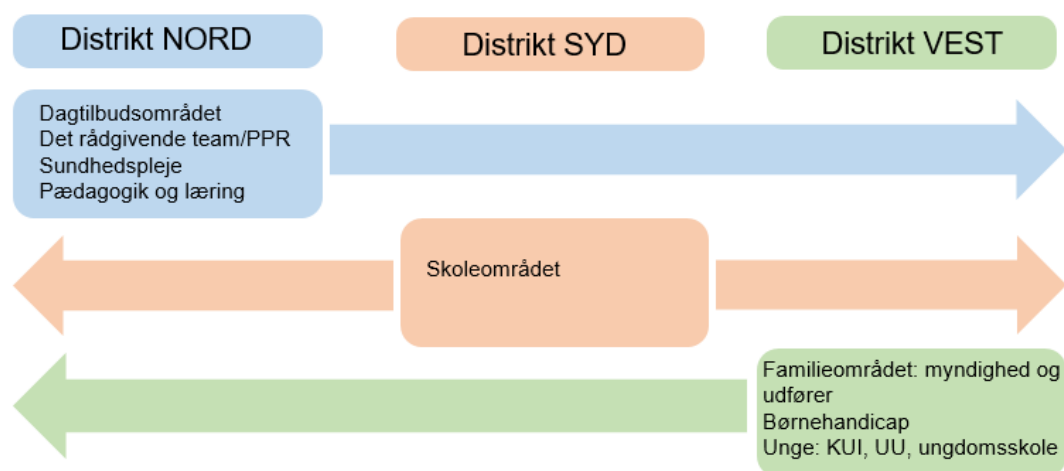
stadig opstå en uklarhed i forhold til, hvilke beslutninger der træffes af ledelsen. Børn- og ungechefen med ordførerskab for dagtilbud siger følgende herom:

Bagsiden af medaljen er, at det godt kan skride, hvis man har tre eller fire forskellige chefer. Det er vigtigt, at man har den samme oversættelse af en fælles retning fra en chef i stedet for fra tre forskellige børne- og ungechefer.

De faglige chefer oplevede således, at distriktsopdelingen gjorde det sværere at sætte retning for områderne samlet set og fx sikre ensartet implementering af nye tiltag på tværs af alle skoler i kommunen. Ifølge økonomichefen var distriktsopdelingen også særdeles udfordrende for økonomistyringen på områderne, fordi det fælles ansvar på tværs af flere chefer er svært at forene med det traditionelle setup omkring økonomistyring med et klart defineret budgetansvar bundet op på en traditionel områdeopdeling.

På baggrund af disse erfaringer er man nu rykket over til en *matrixorganisering med ordførerskaber*, hvor de tre chefer har hvert deres hovedansvarsområde, som de er ordfører for, også opadtil i forhold til de politiske udvalg, samtidigt med at de stadig er chef for barnet i hvert deres geografiske distrikt. Det rådgivende team er desuden blevet samlet under én chef (nu chefen for distrikt nord, tidligere chefen for distrikt vest). Denne organisering er sammenfattet i nedenstående figur.

Figur 4.1 Haderslev Kommunes matrix-organisering



Kilde: Haderslev Kommune

De faglige ledere ser nogle klare fordele ved matrix-organiseringen. De oplever, at denne organisering kombinerer det bedste fra distriktsorganiseringen og en traditionel organisering. Ved at have en chef for hvert distrikt, som er chef for barnet, så er det oplevelsen fra de faglige chefer og ledere, at man som familie ikke bliver skubbet rundt, eller fx mødt med "det skal du snakke med dagtilbudschefen om". De oplever også, at distriktsorganiseringen har påvirket det mindset omkring økonomistyring af de tidlige forebyggende indsatser, der går på tværs af almen- og specialområdet, som stadig har betydning i den nye matrix-organisering. Som en leder fra det specialiserede børn og unge-område formulerer det, så har man en fælles forståelse af, at:

... noget faktisk godt kan løses i almenområdet, fx at en lærer sørger for, at et barn kommer i skole snarere end at sætte en kontaktperson på barnet – det giver måske mere mening. Før [i den traditionelle silo-opdeling, red.] var det mere dem og os – nu er der mere fokus på, hvad vi kan sammen.

Den form for fleksibilitet i opgaveløsningen, hvor man på et fagområde løser opgaver, der lige så vel kunne løses af et andet fagområde, men uden at der følger penge med, kræver, at man som leder går lidt imod de incitamenter, der ligger i det traditionelle setup for økonomistyring, hvor man er budgetansvarlig for hver sit område. Ifølge de faglige chefer og ledere indebærer det, at man til en vis grad giver slip på den traditionelle økonomistyringstænkning om dit og mit budget. Den kultur har distriktsreformen medvirket til – at der nu i højere grad er tale om 'vores budget – og vores børn'.

Et synspunkt, som fremhæves af en af de faglige chefer, er, at man ikke ville have det tværgående samarbejde, som man har nu, hvis ikke man havde gjort sig erfaringer med distriktsopdelingen med det delte ansvar. De relevante chefer har lært hinandens områder bedre at kende, og det har givet grobund for at arbejde på tværs på en anden måde end tidligere. Børn og ungechefen med ordførerskab for dagtilbud udtrykker det således:

Vi var ikke stærke nok på det samlede overblik over de forskellige områder [hhv. det specialiserede, skoler og dagtilbud, red.]. Men jeg tror ikke, vi har kunnet undvære de år, hvor vi i den grad var chef for barnet – nu er den tankegang mere blevet en del af vores DNA.

Børn og ungechefen med ordførerskab for socialområdet vurderer på samme måde, at

Vi har talt om tværfaglighed i mange år. Men jeg synes først, jeg nu ved, hvad det er.

I forhold til rammevilkår for økonomistyringen er det væsentligt at bemærke, at der samtidigt med Haderslevreformens indførelse blev vedtaget en budgetreduktion på 70 mio. kroner pr. år. Ifølge børn og ungechefen med ordførerskab for dagtilbud betød det, at der var både borgere og medarbejdere, der opfattede, den organisatoriske omlægning som en spareøvelse frem for en styrkelse af kvaliteten af samarbejdet mellem områderne.

I forhold til ressourcestyringen gav besparelsen ifølge de faglige chefer en udfordring i forhold til at overholde bevillingerne på de større budgetområder inden for det specialiserede børn og unge-område. Der har været behov for at prioritere mange ressourcer til at udvikle disponeringsværktøjer og prognoser ud fra sagsflow, belægning mv. Fokus har i den forbindelse været på de mest omkostningstunge aktiviteter, og i det lys har der været mindre fokus på, og behov for, ressourceopfølgningen i forhold til de tidlige forebyggende indsatser.

4.2 Tværgående organisering af den tidlige indsats

Foruden den ovenfor beskrevne omorganisering af børn og unge-området med distriktsopdeling frem for områdeopdeling, foretog man i Haderslev også en omorganisering af den tidlige forebyggende indsats, hvilket beskrives i det følgende.

4.2.1 Organisering af den tidlige, tværfaglige indsats – før og nu

Den tidlige forebyggende indsats blev omorganiseret ved, at man oprettede et såkaldt tværgående rådgivningsteam. Rådgivningsteamet blev dannet i 2012 ved en sammenlægning af medarbejdere (og det dertilhørende lønbudget) fra henholdsvis PPR, medarbejdere fra familiehuset (familieafdelingens udførerenhed), sundhedsplejen og familierådgivningen (myndighed), som blev samlet til at lave den tidlige forebyggende indsats. Ressourcerne til det rådgivende team kom fra en flytning af personaleressourcer, og der var således ikke tale om en tildeling af ekstra midler.⁷

Rådgivningsteamet fulgte ligesom den øvrige organisation en distriktsopdeling med en identisk tværfaglig sammensætning i hvert distrikt og var indledningsvist ledet af de enkelte distriktsledere. Dette viste sig imidlertid at være for komplekst, hvorefter det rådgivende team fik tildelt samme leder (lederen af distrikt vest). Siden 1. januar 2020 har "det rådgivende team" organisatorisk været forankret sammen med dagtilbudsområdet.

I begyndelsen havde det rådgivende team også til formål at behandle underretninger. Det viste sig dog at være uhensigtsmæssigt, at familierne kunne møde den samme person i et tilbud om åben og anonym rådgivning, og samtidigt i en situation, hvor der var kommet en underretning. Så efter nogle års prøvetid valgte man at tilbageføre myndighedspersonalet til familieafdelingen sammen med opgaven med underretninger. I dag varetager det rådgivende team således de almindelige PPR-opgaver, der vedrører børnehaver og skoler (både konsultativt arbejde og test, udredninger mv.), åben rådgivning, kortere samtaleforløb og forskellige gruppeforløb som fx Cool Kids⁸ og forældrevejledningsforløb.

I det følgende afsnit ser vi på, hvilke fordele og ulemper Haderslev oplever ved denne organisering i forhold til den økonomiske og faglige styring af området, herunder hvordan der data-mæssigt følges op på de ydelser, der leveres.

4.2.2 Forskellige fagligheder giver faglig mening, men styringsmæssig kompleksitet

Den nuværende leder af det rådgivende team vurderer, at det fagligt set er en stor fordel at have samlet de traditionelle PPR-kompetencer (og opgaver) med socialrådgivernes og familiebehandlernes kompetencer, fordi de på denne måde kommer tidligere ind i sagerne. Det er oplevelsen, at man inden sammenlægningen kunne have sager, som man beholdte for længe i det traditionelle PPR, hvor der var behov for noget mere familie-/forældre-rettet, hvor netop rådgivernes og familiebehandlernes kompetencer var de rette. Førhen var det oplevelsen, at sagen skulle have en stor alvorstygde, for at man kunne få socialrådgivere ind i sagen, og den udfordring har de ikke længere. Lederen af det rådgivende team oplever det samtidigt som en stor fordel, at lederne på børn og unge-området (dagtilbud, skole og familieområdet) har så tæt og koordinerende samarbejde i matrixstrukturen, fordi netop det rådgivende team arbejder på tværs af disse områder.

I forhold til den økonomiske styring af den tidlige indsats giver det imidlertid nogle udfordringer med den valgte organisering. Ikke i forhold til udgiftsstyringen af det rådgivende team isoleret set, hvor lønbudgettet matcher personalenormeringen, men i forhold til aktivitetsstyring er det

⁷ I en periode på tre år fra 2015 fik kommunen dog også støtte til udviklingen af indsatser som partnerskabskommune i regi af Socialstyrelsen. Se evt. Socialstyrelsen (2018b) for en nærmere beskrivelse af erfaringerne fra partnerskabsprojektet.

⁸ Cool Kids er et angstbehandlingsprogram målrettet børn og unge. Læs evt. mere om Cool Kids på Socialstyrelsens vidensportal: <https://vidensportal.dk/temaer/Born-med-angst/indsatser/cool-kids>

ifølge lederen af det rådgivende team en udfordring, at medarbejderne arbejder i forskellige journaliserings- eller registreringssystemer, ligesom de arbejder under forskellige lovgivninger.

Som eksempel på, hvad medarbejdernes forskellige lovgrundlag og registreringspraksis betyder, forklarer lederen af den tværgående enhed, at den traditionelle PPR-opgave er at afdække og udrede behov. I det forløb vil en psykolog ikke oprette en sag i DUBU, som familieområdet anvender til registrering af sager, fordi det er en afklaringsproces og ikke en decideret indsats. Men i forløbet med at afdække og udrede kan psykologerne have en række samtaler, som også kan have en udviklende karakter og dermed kan sidestilles med en indsats efter § 11.3 i serviceloven, hvor kortere samtaleforløb er en del af paletten.

Der kan således være aktiviteter i det rådgivende team, som ligner hinanden, men hvor det ene registreres i DUBU, fordi det udføres af en socialrådgiver eller en familiebehandler, som arbejder under serviceloven, mens det andet ikke registreres i DUBU, men journaliseres i det almindelige ESDH-system, fordi det er en del af en psykologvurdering. Ifølge lederen kan der ofte være tvivl om, hvor et forløb bør journaliseres. Eksempelvis er det de tidligere PPR-medarbejdere, der journaliserer Cool Kids-forløb, men disse kunne lige så vel registreres i DUBU som et § 11.3-forløb.

Dertil kommer, at sundhedsplejerskernes opgaver udføres under sundhedsloven og registreres i Novax. Hvis lederen af det tværgående team skal danne sig et overblik over aktiviteterne i enheden, skal der således kombineres data fra tre forskellige registreringssystemer, som er sat op på tre forskellige måder i forhold til, hvad der skal registreres og hvordan, og som ikke er lige velegnede til at generere ledelsesinformation, hvilket gør det til en stor opgave at sammenkoble data til et samlet overblik over antal børn/familier, varighed af indsatserne mv.

En yderligere komplikation er, at både det rådgivende team, familierådgivningen (myndighed) og familiehuset (udfører) leverer indsatser efter § 11.3 i serviceloven. Et datatræk på § 11.3 i de relevante afdelinger kræver præcise indsatskategorier i DUBU, således det er muligt at trække data for, hvor mange § 11.3-forløb der afvikles i hver af de tre afdelinger. Dette har hidtil ikke været praksis, og der er derfor ikke trukket særskilte data for afdelingerne, hvilket slører billedet af, hvad aktivitetsniveauet reelt er i det rådgivende team. Præciseringen af indsatskategorier i DUBU er derfor et af de udviklingspunkter, der arbejdes på i Haderslev Kommune.

På det overordnede plan er det en udfordring, at når der foretages økonomiopfølgning på familieområdet, foretages denne med udgangspunkt i de udgifter og aktiviteter, som vedrører de opgaver, der udføres af medarbejdere ansat i familieområdet. Eftersom det rådgivende team organisatorisk – og derfor også budgetmæssigt – er placeret under chefen med ordførerskab for dagtilbudsområdet, indeholder en budgetopfølgning på familieområdet derfor som udgangspunkt ikke de udgifter, aktiviteter og resultater, som vedrører det rådgivende team⁹. Ikke desto mindre er det en væsentligt grundtanke i oprettelsen af det rådgivende team, at mange af aktiviteterne og resultaterne i denne enhed skal forebygge et behov for aktiviteter og udgifter på familieområdet.

Det samme kan i nogen grad siges for andre kommuner, hvor aktiviteter i en traditionel PPR-afdeling (eller manglen herpå i form af fx ventetider) også kan tænkes at påvirke behovet for udgifter og aktiviteter i familieafdelingen. Men i kraft af, at Haderslev har udvidet det rådgivende

⁹ Som nævnt har data om § 11-indsatser i DUBU dog ikke hidtil kunne opdeles i, hvilke der blev udført af Familiehuset, og hvilke der blev udført af det rådgivende team.

teams opgaveområde til også at varetage åben rådgivning, Cool Kids-forløb og andre indsatser, der kan placeres under servicelovens § 11, forstærkes behovet for at se på tværs af chefområder i budgetopfølgningen.

Lederen af det rådgivende team oplever, at socialområdet de senere år er blevet mere data-drevet i forhold til fx at opgøre aktivitetstal for anbringelser, forebyggende foranstaltninger m.m., men at der stadig er et udviklingspotentiale i forhold til at se på resultater og effekter for derigennem at kunne vurdere, hvilke indsatser der skal prioriteres. Haderslev Kommune har tidligere kunnet se en effekt i forhold til opsporingstidspunkt på børnene, hvor de nu er halvandet år tidligere inde i gennemsnit, men samtidigt er der et stigende antal underretninger og børnefaglige undersøgelser, på trods af et faldende børnetal.

Lederen kunne godt ønske sig flere data til at vurdere effekterne. Som eksempel nævnes en opgørelse af antal henvendelser i åben anonym rådgivning og en opfølgning på, hvor mange af disse henvendelser der lukkes, og hvor familierne ikke kommer igen. En sådan opgørelse indebærer dog en problematik, som også andre kommuner har nævnt, idet de anonyme henvendelser ikke må registreres med cpr-nummer og dermed ikke kan følges i systemet senere hen.

5 Case 3: Tidlig indsats som investeringscase forankret i tværgående styregruppe (Gladsaxe og Silkeborg Kommuner)

I både Gladsaxe og Silkeborg Kommuner har man igangsat nye tidlige forebyggende indsatser, som går på tværs af almenområdet og det specialiserede børneområde. I begge kommuner har man valgt at forankre styringen af projekterne i en tværgående styregruppe, og man har valgt at arbejde med investeringscases som afsæt for etablering af de tidlige forebyggende indsatser. Vi har derfor valgt at behandle de to kommuners erfaringer samlet i dette kapitel.

I Silkeborg har vi undersøgt økonomistyringen af 'Trivsel på Tværs', som er en opsporingsmodel inspireret af TOPI (Tidlig OPsporing og Indsats¹⁰). Opsporingsmodellen retter sig mod alle børn i alderen 0 til 6 år og involverer både sundhedspleje, dagpleje og daginstitutioner, PPR og familierådgivningen. Kerneelementerne i opsporingsmodellen er halvårslige trivselsvurderinger, hvor alle børns trivsel vurderes med ekstern faglig sparring fra rådgivere i familieafdelingen samt en overgangsmodel, som benyttes ved overgange fra hjem til dagpleje eller vuggestue, og fra børnehave til skole. Derudover er der kompetenceudvikling på tværs af medarbejdergrupper for at sikre en fælles forståelsesramme og et fælles sprog. 'Trivsel på tværs' startede som et pilotprojekt i enkelte dagtilbud i 2016 og blev i 2017 bredt ud til hele kommunen. I 2020 er det besluttet at udvide trivsel på tværs til også at omfatte børn i 0.-4. klasse.

I Gladsaxe har den tidlige forebyggende indsats bestået af en række projekter under et samlet program kaldet 'Familier der lykkes', som startede i 2016. Programmet indeholder både projekter rettet mod familier med mange og komplekse problemstillinger samt projekter rettet mod den tidlige forebyggende indsats. Projekter under den tidlige forebyggende indsats omfatter: graviditetsbesøg fra sundhedsplejen, opsporing i dagtilbud, opsporing i beskæftigelse (gravide), overdragelse til dagtilbud samt nye indsatser fra familieafdelingens udførerenhed rettet mod tidlige problematikker, herunder PREP (parforholdskurser) og 'familiesupporten'.

¹⁰ For mere information om TOPI (og andre tidlige indsatser) se evt. Jacobsen m.fl. (2018): *Slutevaluering af familierettede og forebyggende indsatser i "Tidlig Indsats – Livslang Effekt"*. VIVE, København

Boks 5.1 Centrale økonomistyringsmæssige pointer fra Gladsaxe og Silkeborg Kommuner

- **En tværgående styregruppe** kan sikre fokus og vedvarende opfølgning på tværgående og tidlige forebyggende indsatser, som isoleret set kan fylde relativt lidt i områdernes respektive budgetter.
- **Gode opfølgingsdata** om aktiviteter og resultater gør det lettere for den tværgående styregruppe at træffe beslutninger om tilpasning af indsatserne i tilbudsviften (afvikling, udvidelse m.m.).
- **Udarbejdelse af investeringscases** er en god øvelse, fordi det hjælper alle involverede til at forholde sig til og konkretisere forventninger om ressourceforbrug, aktiviteter og effekter, hvilket giver gode drøftelser og forventningsafstemning på tværs.
- **Usikkerheden i investeringscasens beregninger** gør dog samtidig, at kommunerne vurderer, at det er vigtigt ikke at ophøje antagelser og forventninger i investeringscases til sandheder og per automatik indlægge forventede gevinster som fremtidige budgetreduktioner.
- **Afledte udgifter af opsporingsindsatser** er et vigtigt opmærksomhedspunkt. Med igangsættelsen af opsporingsindsatser skal der ikke alene indregnes udgifter hertil, men sandsynligvis også til en udvidelse af indsatsviften eller øget forbrug af eksisterende indsatser.

5.1 Forankring i tværgående styregruppe

De tidlige indsatser, der går på tværs af det almene- og det specialiserede socialområde, er typisk karakteriseret ved, at de vil kræve et ressourcetræk fra flere områder med hver deres bevilling og hver deres budgetansvarlige. Der ligger derfor en iboende interessekonflikt ud fra et traditionelt budgetansvarsperspektiv i at nå til enighed om finansieringen af disse indsatser og fordelingen af ressourceforbruget på tværs af områder – både indledningsvist og undervejs, når der viser sig behov for justeringer.

Ifølge både Silkeborg og Gladsaxe Kommuner har det i den proces været af væsentlig betydning, at ideen til at investere i nye tidlige indsatser opstod i en gruppe med repræsentanter fra flere forskellige fagområder, og at der efterfølgende har været etableret en projektstyregruppe til den løbende opfølgning og justering. Derudover har det været væsentligt, at der på tværs af områderne var enighed om det overordnede mål – om end det ikke er ensbetydende med enighed om, hvilke trædesten der kræves for at nå målet.

I Silkeborg er drøftelserne om etableringen af indsatsen opstået i koordinationsudvalget for børn og unge-politikken, hvor der sad ledere for dagtilbud, skole, sundhedspleje og familieområdet, og der blev herefter oprettet en projektstyregruppe med repræsentanter fra disse områder til at styre og følge op på indsatsens aktiviteter og resultater. En leder i Silkeborg uddyber omkring processen:

Det er mega svært at allokere ressourcer. Det var en stor fordel, at der var et koordineringsudvalg for en sammenhængende børne- og ungepolitik, hvor man var enige om, at det er det her, vi vil. Ellers tror jeg ikke, det kunne lykkes. Vi brugte også rigtig, rigtig lang tid på at snakke os til rette om målsætninger, værdier, der ligger til grund osv.

I Gladsaxe havde man de indledende drøftelser i en chefgruppe, hvor chefer for alle involverede områder sad med, og der blev ligeledes oprettet en styregruppe for projekterne om tidlig indsats. Denne gruppe var bredere end i Silkeborg, da det samlede program også involverede

social- og beskæftigelsesområdet, ligesom økonomidirektøren også sad med. Sidstnævnte oplever familiechefen som en stor fordel, fordi økonomidirektøren får et større indblik i målgruppen og dens problematikker, hvilket giver nogle bedre drøftelser mellem fagområderne og den centrale økonomifunktion. Interviewpersoner fra økonomifunktionen giver ligeledes udtryk for, at det gavner projektstyringen, fordi økonomidirektøren har et andet blik end det rent faglige.

Styregruppearbejdet opleves i begge kommuner som en tidskrævende, men nødvendig proces, i såvel de indledende drøftelser om ressourceforbrug som i den løbende justering og opfølgning på indsatserne. Chefen for dagtilbud i Gladsaxe forklarer:

Det er nødvendigt at have en styregruppe, der tager ansvar, for det er svært at sidde i en forvaltning og række ind i en anden forvaltning, hvis der ikke er enighed opadtil. De udfordringer, der er, skal så også håndteres i styregruppen, så det tager tid, og det skal man være klar på.

Nødvendigheden af en styregruppe underbygges også af chefen for dagtilbud i Silkeborg Kommune:

Vi vil blive ved med at have den styring på 'Trivsel på tværs' i en driftsstyregruppe – ellers tror jeg ikke, det kan have succes, fordi så vil forskellige aktører gå i forskellige retninger.

Interviewpersoner i begge kommuner fremhæver som en klar fordel ved en styregruppeorganisering, at det er med til at sikre fokus på den tidlige, tværgående indsats, også efter igangsættelsen af projektet. For begge kommuner gælder således, at styregrupperne har fungeret over en længere årrække, og at styregruppeorganiseringen er fastholdt også efter, at projekter og indsatser efterhånden har fået karakter af drift. Det gælder for både almenområdet og familieområdet, at de tidlige forebyggende indsatser fylder relativt lidt i det samlede budget for områderne, hvorfor det opleves som ekstra relevant at have den tværgående styregruppe til at fastholde opfølgning på aktiviteter og resultater for disse indsatser.

Både Silkeborg og Gladsaxe Kommuner har i forbindelse med styregruppearbejdet nogle solide støttefunktioner og konsulentkompetencer til at forberede dagsordener, holde formøder, indsamle data og analysemateriale til styregruppemøderne og på anden vis understøtte det arbejde, styregruppen varetager. Kommunerne fremhæver selv dette som væsentligt for styringen. Det er i den forbindelse værd at bemærke, at begge kommuner størrelsesmæssigt ligger over gennemsnitskommunen, og at mindre kommuner typisk har færre støttefunktioner og konsulentkompetencer og derfor ikke nødvendigvis de samme muligheder for understøttelse af et styregruppearbejde. Kommunerne ser dog også organisatoriske fordele ved ikke at være alt for store. En konsulent i Silkeborg Kommune udtrykker det sådan:

Jeg har svært ved at se det her ske i Aarhus Kommune – i Silkeborg har vi ikke en stor administration, vi har få ledelseslag, der er ikke så langt fra, at vi snakker om det, til vi gør det.

Derudover fremhæves som et væsentlig rammevilkår i begge kommuner, at det var helt afgørende for projekternes etablering og finansiering, at der var politisk opbakning til og tro på, at en tidlig indsats er en rigtig prioritering. Hvad der ligger i politisk opbakning, udtrykkes på denne måde af projektlederen i Gladsaxe:

Den politiske villighed til at eksperimentere er baggrunden for, at vi overhovedet har kunnet gøre det. Nogle gange giver man jo sådanne penge med en række krav, som man skal indfri. Men her er det op til styregruppen at finde ud af, hvad der er den rigtige vej at gå. Det mener jeg er udtryk for en tillid fra byrådet.

Ligeledes vurderer man i Gladsaxe Kommune, at det er en styringsmæssig fordel, at familieområdet og dagtilbudsområdet ligger under samme politiske udvalg, så de tværgående og tidlige forebyggende indsatsers forskellige perspektiver kan behandles samlet. Kommunen nævner desuden, at det i sagens natur er lettere at få en ekstra bevilling til nye investeringer, jo bedre økonomi man har.

5.2 Erfaringer med investeringscases i budgettering af indsatserne

I både Silkeborg og Gladsaxe Kommuner har man i processen med at budgetlægge og beslutte de tidlige, forebyggende indsatser arbejdet med investeringscases¹¹ for at synliggøre de forventede udgifter, aktiviteter og potentialer ved iværksættelse af indsatserne. Kommunerne har anvendt investeringscases på forskellig vis, hvilket uddybes i det følgende.

5.2.1 Silkeborg: Sådan blev investeringscasen anvendt

I Silkeborg Kommune var der gode erfaringer fra beskæftigelsesområdet med at udarbejde en investeringscase, som opstillede udgifter og forventede gevinster ved investering i nye tiltag. Det betød, at der på tidspunktet for igangsættelsen af 'Trivsel på tværs' var politisk efterspørgsel efter investeringscases på andre velfærdsområder. Samtidig var lederne på børn og ungeområdet inspireret af andre kommuners erfaringer med TOPI, hvorfor lederne i koordinationsudvalget for børn og unge-politikken besluttede at udarbejde en investeringscase til det politiske niveau.

I Silkeborg Kommunes investeringscase oplyste man på udgiftssiden en forventning til, hvilke nye aktiviteter man forventede, at de forskellige personalegrupper i indsatsen skulle udføre, samt hvilke aktiviteter de erstattede. Omfanget af aktiviteterne blev omregnet til timeforbrug og lønkroner. I forhold til gevinster blev der indregnet besparelser på dagtilbud, PPR, skoleområdet og familieområdet i år 3 efter indsatsens start, samt på beskæftigelsesområdet 13 år efter indsatsens start. Samlet set betød det, at indsatsen ud fra investeringscasens beregninger først vil have tjent sig hjem i år 2036, altså 19 år efter iværksættelsen.

Se Boks 5.2 nedenfor for et uddrag af Silkeborg Kommunes investeringscase:

¹¹ Vi har valgt at anvende betegnelsen "investeringscase" om beregninger af indsatsers økonomiske udgifter og gevinster fordelt over en længere tidshorisont. Der kan også anvendes andre betegnelser om den samme type beregninger, fx "business cases".

Boks 5.2 Uddrag af investeringscase i Silkeborg Kommune

Oversigt over mer- og mindre udgifter i forbindelse med investeringsprojekt "En tidlig indsats"	2017	2018	2019	2020	2021	2028	2036
Uddannelse i tidlig opsporing - samarbejdsmodellen							
Kursusafgift	2.230	2.230					
Vikardækning	2.247	2.247					
Nye løbende opgaver i forbindelse med tidlig opsporing - samarbejdsmodellen							
Sundhedspleje	99	394	394	394	394	394	394
Dagtilbud	553	2.213	2.213	2.213	2.213	2.213	2.213
Skole	10	40	40	40	40	40	40
PPR	52	208	208	208	208	208	208
Familie og Børnehandicap	37	148	148	148	148	148	148
IT system og support	150	150	150	150	150	150	150
Sum	901	3.154	3.154	3.154	3.154	3.154	3.154
Nye indsatser i forlængelse af tidlig opsporing							
Øget indsats dagtilbud		1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500
Øget indsats PPR, sundhedspleje og Familie og Børnehandicap		1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Merudgifter i alt	5.378	10.131	5.654	5.654	5.654	5.654	5.654
Efteruddannelsesmidler dagtilbudsområdet	-600	-600					
Nuværende opgaver som erstattes af tidlig opsporing - samarbejdsmodellen							
Sundhedspleje	-46	-183	-183	-183	-183	-183	-183
Dagtilbud	-277	-1.055	-1.583	-1.583	-1.583	-1.583	-1.583
Skole		-30	-30	-30	-30	-30	-30
PPR	-7	-30	-30	-30	-30	-30	-30
Familie og Børnehandicap	-5	-21	-21	-21	-21	-21	-21
Sum	-335	-1.319	-1.846	-1.846	-1.846	-1.846	-1.846
Besparelser som følge af tidligere indsats og opsporing							
Børnehave			-67	-133	-200	-200	-200
Familie og Børnehandicap			-30	-60	-90	-300	-300
PPR			-15	-30	-45	-150	-150
Skole			-120	-240	-360	-1.200	-1.200
Beskæftigelse							-2.800
Mindre udgifter i alt	-935	-1.919	-2.078	-2.310	-2.541	-3.696	-6.496
Netto	4.443	8.212	3.576	3.344	3.113	1.958	-842
Akkumuleret netto		12.655	16.231	19.575	22.688	39.857	42.634
							-51

Bagved de enkelte beløb for nye opgaver og nuværende opgaver, der erstattes, ligger separate beregninger med opgørelser af aktiviteter, omfang og timeløn for de involverede medarbejdere.

I det politiske oplæg til budgettet blev der lagt op til, at familieområdet, dagtilbud og skoleområdet (herunder PPR) hver især finansierede en delmængde af projektet ud fra deres eksisterende bevilling, og at der derudover blev tilført et engangsbetrag fra økonomiudvalget på samlet 6,8 mio. kroner til at finansiere en del af den indledende og omfattende kompetenceudvikling i 2017 og 2018. Økonomiudvalgets finansiering blev ikke taget fra en eksisterende bevilling, men fra ubrugte reserver i kommunen (dvs. kassefinansieret). Investeringscasen blev også fremlagt for arbejdsmarkedsudvalget. Dette udvalg skulle ikke finansiere noget, men fordi der var indregnet en langsigtet effekt på udgifterne til deres område, blev de orienteret.

5.2.2 Gladsaxe: Sådan blev investeringscasen anvendt

I Gladsaxe spillede investeringscases en anden rolle end i Silkeborg, idet de udelukkende blev anvendt på administrativt niveau. Den politiske beslutning omkring investering i programmet 'Familier der lykkes' var således ikke koblet op på specifikke indsatser, men på en samlet bevilling på 10 mio. kr. fra økonomiudvalget. Økonomiudvalgets finansiering blev ikke taget fra en eksisterende bevilling, men fra ubrugte reserver i kommunen (dvs. kassefinansieret). Den politiske bevilling skulle efterfølgende konkretiseres og fordeles ud på projekter, som kunne indfri det overordnede formål med bevillingen. Det var i den proces, at styregruppen for programmet gjorde brug af investeringscases.

For hver af de indsats, der blev udviklet forslag til, blev der udarbejdet en investeringscase, hvor der blev opstillet forventninger til implementeringsudgifter og årlige driftsudgifter samt en vurdering af målgruppens omfang (antal børn eller forløb) og af effekternes størrelse, herunder 'tilbagefald' dvs. effektens varighed. På den baggrund blev der udarbejdet 'break even'-modeller, som beregnede, hvornår udgiften til en given indsats var tjent hjem. Se Boks 5.3 nedenfor.

Boks 5.3 Uddrag af investeringscase (break-even-model) i Gladsaxe Kommune

PREP

Break even efter 4 år

MÅLGRUPPE	Ingen indsats	Vægtning
Forvaltning 1 (gns.)	15.000,00	100%
Familiebehandling GFUC	15.000	100%
	-	0%
	-	0%
Forvaltning 2 (gns.)	-	0%
	-	0%
	-	0%
	-	0%

Implementeringsudgift -

Årlig udgift for tiltag 77.600,00

Tiltagets varighed 4,00

Varighed af effekt (maks 20 år) 5,00

Efter for mange år indtræder effekt 1,00

Efter hvor mange år skal break-even opnås 4,00

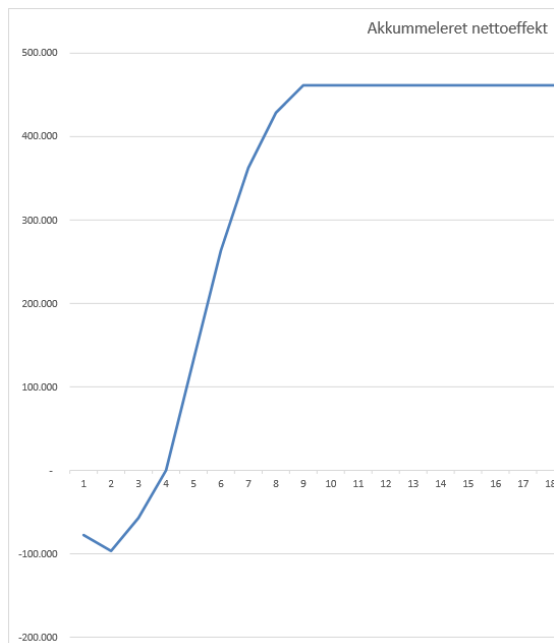
Forvaltning 1 - årligt antal

Forvaltning 1 - årligt antal (break-even) 6,10

Forvaltning 2 - årligt antal -

Forvaltning 2 - årligt antal (break-even) -

Målgruppens/indsatsens størrelse 18 forældrepar årligt



Figuren viser, at med de antagelser om udgifter og effekter, der er lagt ind i modellen, så vil PREP-kurser til forældre give en udgift de første fire år, hvorefter indsatsen vil give en nettobesparelse.

For at synliggøre usikkerhederne i vurderingen af indsatsernes effekter, blev der beregnet på flere forskellige scenarier, som alle blev præsenteret for styregruppen. Styregruppen anvendte herefter de forskellige investeringscases – sammen med de øvrige projektbeskrivelser – i beslutningen om, hvilke af de foreslåede projekter der skulle realiseres med de 10 mio. kr.

5.2.3 Investeringscase tydeliggør forudsætninger om indsatsen

Interviewpersoner i både Silkeborg og Gladsaxe Kommuner vurderer, at udarbejdelsen af en investeringscase er en rigtig god øvelse, fordi det er et nyttigt redskab til at få tydeliggjort de forudsætninger og antagelser om pris, antal og effekter, som knytter sig til beslutningen om at iværksætte tidlige indsats. Udarbejdelsen af investeringscases er således en anledning til at

få drøftet de forudsætninger og forventninger, som nogle gange kan være implicite, på tværs af de fagområder, der er involveret, og er dermed også med til at sikre en fælles forståelse af indsatsen og skabe fælles forventninger på tværs af organisationen. Som en leder i Silkeborg formulerer det:

Det er virkelig vigtigt at få de udførende led med til at forankre de forudsætninger, der lægges ind i en business case. Det er let nok at lave et regneark.

For begge kommuner gælder således, at det opleves som nyttigt at udarbejde en investeringscase. Kommunerne fremhæver dog også, at særligt vurderingen af effekter er forbundet med meget stor usikkerhed. I Gladsaxe Kommune blev de faglige medarbejdere, der var med til at udforme forslag til projekter, bedt om at give et fagligt bud på, hvad effekterne kunne være. I Silkeborg Kommune blev vurderingerne i højere grad foretaget på lederniveauet. Ifølge en af interviewpersonerne i Silkeborg Kommune betyder usikkerheden omkring effekter – og de heraf afledte vurderinger af de langsigtede besparelser – at vurderingerne kan få mere karakter af en form for forhandling end en egentlig analyse, når man skal nå til enighed om forventningerne til indsatsens effekt.

I Gladsaxe var der en stor opmærksomhed på, at de økonomiske modellers konklusioner hurtigt kan blive til sandhed i en styregruppe – uagtet at man gør opmærksom på de væsentlige usikkerheder i modellens antagelser. Det vil muligvis i endnu højere grad gøre sig gældende, hvis investeringscases præsenteres på det politiske niveau – sådan som det skete i Silkeborg – da detaljeringsgraden og kompleksiteten i sagsfremstillingerne nødvendigvis må reduceres, jo højere op i styringskæden de skal præsenteres. Ifølge dagtilbudschefen i Silkeborg Kommune var en fordel ved at lægge forventningerne frem politisk, at politikerne dermed fik indsigt i, at investeringer i tidlige indsatser har et langsigtet perspektiv. Der var på det tidspunkt en politisk vilje til at acceptere det lange sigte.

Det er i øvrigt værd at hæfte sig ved, at der hverken i Gladsaxe eller Silkeborg blev indlagt besparelser i de fremtidige budgetår som følge af de udarbejdede investeringscases. De opstillede forventninger til økonomiske effekter fik således ingen umiddelbare budgetmæssige konsekvenser. Ifølge chefen for dagtilbud i Gladsaxe er det en praksis, der afspejler hendes vurdering af investeringsmodellers anvendelighed:

Det er svært, og måske skal det mere fungere som et "ja, det har en effekt, men i hvilken størrelsesorden?". Jeg tror omvendt at sige, "ok, om otte år så kan vi så spare på anbringelsesbudgettet" – så præcist kan man ikke bruge det, for der kan ske meget undervejs, som også påvirker det.

Efter beslutningen om at igangsætte indsatserne har hverken Gladsaxe eller Silkeborg Kommuner efterfølgende brugt selve investeringscasen til at følge op på, om de forventede udgifter, aktiviteter og effekter er blevet realiseret. Der er fulgt op på disse parametre på anden vis. I forhold til effekterne giver interviewpersonerne udtryk for, at det blandt andet skyldes, at de effekter af tidlige forebyggende indsatser, der indgår i investeringscasene, arbejder med et relativt langt tidsperspektiv, hvorfor de kan være vanskelige at måle på kort sigt. Ifølge Gladsaxe har de udarbejdede investeringscases dog været brugbare til at udpege nogle målepunkter i forhold til at følge effekterne på kort sigt.

5.3 Opfølgning på udgifter, aktiviteter og resultater

5.3.1 Opfølgning på udgifter

Som nævnt er der forskel på finansieringen af de tidlige, tværgående indsatser i henholdsvis Silkeborg og Gladsaxe Kommuner, hvilket også har betydning for måden, hvorpå kommunerne følger op på udgifterne til indsatserne.

I Gladsaxe er hele budgettet til de tidlige indsatser i programmet 'Familier der lykkes' finansieret af en tværgående bevilling fra kommunens reserver (kassen), mens der i Silkeborg kun indledningsvist var en engangsbevilling til kompetenceudvikling, finansieret af kommunens reserver – de løbende driftsudgifter afholdes således inden for områdernes eksisterende bevillinger. Når Gladsaxe Kommune orienterer det politiske niveau omkring status i projekterne, er det således ikke kun børne- og undervisningsudvalget, men også økonomiudvalget, der skal orienteres, hvor det i Silkeborg kun er børne- og ungeudvalget.¹²

I Silkeborg står de forskellige områdeledere primært til regnskab for deres samlede udgiftsforbrug på området og er i mindre grad ansvarlige for at redegøre for udgiftsforbruget til netop 'trivsel på tværs', så længe områdets samlede budgetramme overholdes, mens den tværgående bevilling i Gladsaxe giver et særskilt fokus på udgifterne til projekterne isoleret set.

Sammenlignet med Silkeborg er der i Gladsaxe Kommune derfor en relativt tæt opfølgning på de udgifter, der anvendes i de forskellige tidlige tværgående indsatser. I Gladsaxe har man således valgt at oprette særskilte områder i kontoplanen til de forskellige projekter, da man oplever, at det er en fordel i forhold til at kunne følge midlerne i projektet. Ved indgangen til et budgetår er projekternes budgetter placeret her, og bevillingerne omplaceres efterfølgende til de forskellige projekter. Eksempelvis er der i forbindelse med projektet om 'overdragelse til dagtilbud' beregnet en pris på den overdragelses-aktivitet, hvor en pædagog fra et barns kommende dagtilbud tager ud til familien og mødes sammen med sundhedsplejersken for at sikre en god overlevering. Forud for budgetåret er der afsat en vis del af det samlede budget til denne opgave, men overførelsen af midler fra den centrale projektkonto til det enkelte dagtilbud foretages først, når det konkrete antal besøg er kendt og justeres således i forhold til det faktiske forbrug. Hvis der ved årets udløb viser sig at være færre forløb end ventet, overføres overskuddet til det efterfølgende budgetår.

Ifølge en økonomikonsulent i Gladsaxe er de beløb, der overføres til dagtilbud grundet projektaktiviteter, ganske små set i forhold til de samlede udgifter på området. Set i forhold til det ekstra administrative arbejde, der ligger heri, kan det derfor være værd at overveje, om de administrative opgaver forbundet hermed står mål med udbyttet. Ifølge flere interviewpersoner i Gladsaxe har det imidlertid en betydning, at dagtilbudslederne ved, at de kompenseres økonomisk for de nye aktiviteter, der ligger i projektet, og at det ikke er (endnu) en opgave, der skal løses med de eksisterende ressourcer.

I Silkeborg Kommune er der ikke samme tætte opfølgning på de specifikke udgifter til aktiviteterne i den tidlige, tværgående indsats, som det er tilfældet i Gladsaxe. Til eksempel kan nævnes, at Silkeborg Kommune i starten af 'trivsel på tværs' oplever, at psykologerne i PPR anvender flere timer på trivsel på tværs end oprindeligt antaget i investeringscasens budgettering. Her er det skoleområdet selv, der inden for den eksisterende bevilling til området finder midler

¹² Oprindeligt var de 10 mio. kr. til programmet i Gladsaxe placeret under børne- og kulturdirektøren, hvorfra midlerne blev fordelt til de respektive projekter (og til de forskellige områder i henhold til deres bidrag hertil). På daværende tidspunkt var det kun børne- og kulturudvalget, der blev afrapporteret til. Med placeringen af budgettet på økonomiudvalgets ramme afrapporteres nu også til økonomiudvalget.

til at udvide psykologgruppen, så efterspørgslen kan imødekommes. Fordi skolechefen omprioriterer inden for sit eget budgetområde, er der ikke samme grad af tæt opfølgning på de præcise udgifter, som skoleområdet anvender til netop 'trivsel på tværs', og der er ikke efterspørgsel efter opgørelser af, hvilken samlet udgift de forskellige aktiviteter i indsatsen har betydet.

I forhold til overholdelse af budgettet til de tidlige forebyggende indsatser har det været et stort fokuspunkt i Gladsaxe Kommune, at der samtidigt med iværksættelsen af en øget opsporingssindsats i dagtilbuddene har skullet være "noget at opspore til". Med andre ord har det fra begyndelsen været tænkt sammen med opsporingsindsatsen, at der skulle udvides i tilbudsviften hos familieafdelingens udførerenhed med indsatser, der adresserer de helt tidlige problematikker, så der var nogle relevante tilbud til den målgruppe, som opsporingsindsatsen fandt havde behov herfor.

Det kan være et relevant opmærksomhedspunkt for andre kommuner at have fokus på de afledte udgifter ved at etablere eller intensivere en opsporingsindsats, hvad enten det betyder et behov for at udvide den eksisterende tilbudsvifte eller et behov for en større anvendelse af de eksisterende tilbud, således at de ekstra udgifter, der vil være forbundet hermed, også er tænkt ind fra begyndelsen.

5.3.2 Opfølgning på aktiviteter og resultater

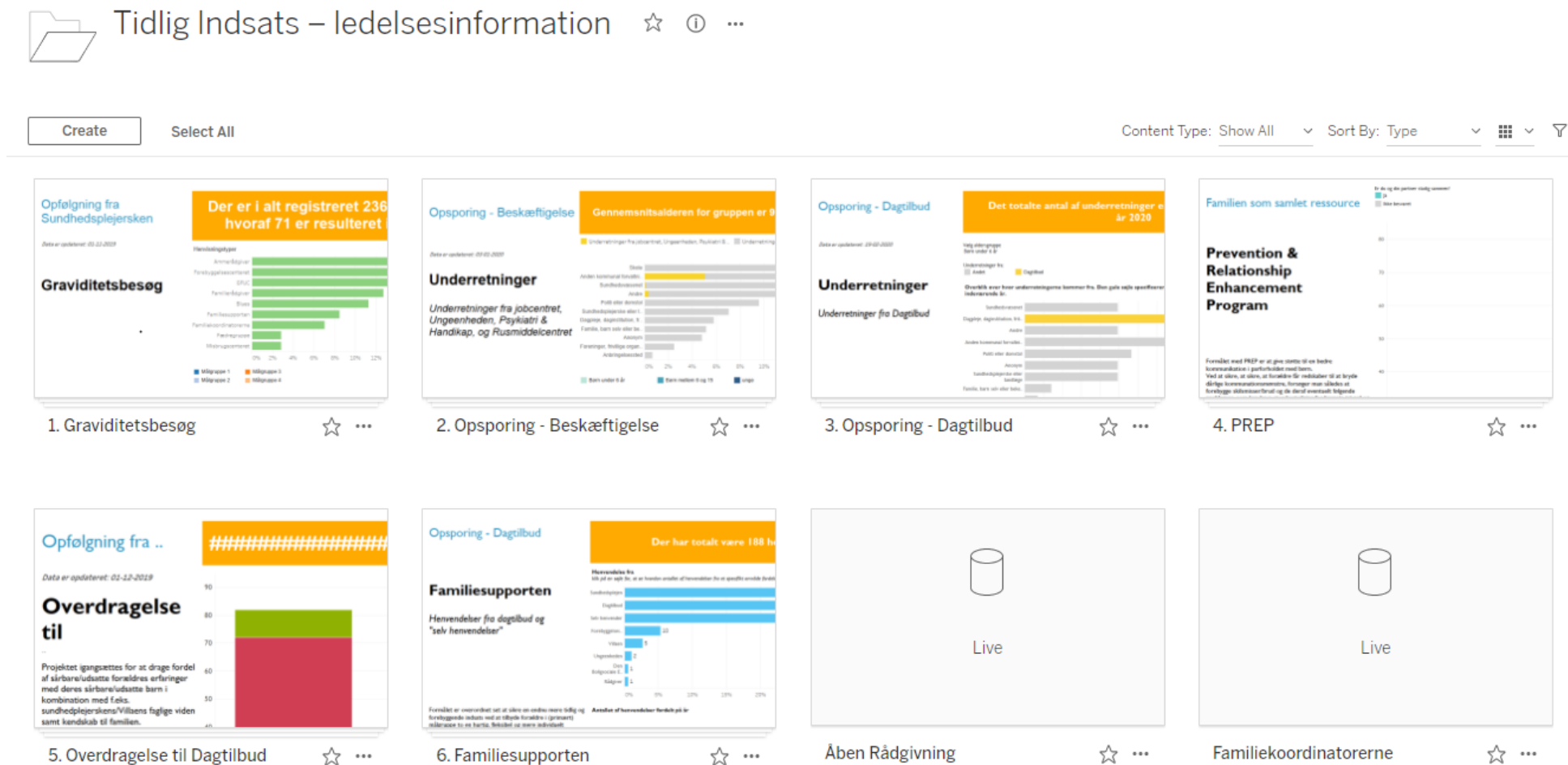
Selvom Silkeborg ikke følger udgifterne til de nye tidlige indsatser så tæt som Gladsaxe, gælder det for begge kommuner, at aktivitetsniveauet i de forskellige indsatser løbende følges af styregruppen.

I Silkeborg Kommune har man således løbende en registrering af fokusmøderne i 'trivsel på tværs' – både i værktøjet 'Hjernen og hjertet' og i spørgeskemaværktøjet SurveyXact, hvor det angives, hvilke medarbejdere der deltog i mødet, om det var første møde eller et opfølgende møde, barnets alder og køn m.m. Indsamlingen af disse data har ikke primært været anvendt til økonomistyring – om end de har vist sig at være brugbare hertil. Data underbyggede således psykologernes oplevelse af, at de havde brug for flere ressourcer, eftersom data viste, at psykologerne deltog i mange møder og flere end først forventet.

De indsamlede data i Silkeborg blev oprindeligt kun præsenteret for styregruppen én gang om året, men der viste sig at være behov for at følge det kvartalsvist. De indsamlede data anvendes også til faglige formål, fx tilsyn i dagtilbuddene, ligesom lederen af dagtilbud giver udtryk for, at det er brugbart at se på forskelle mellem dagtilbuddene som et afsæt til at undersøge, hvad disse forskelle bunder i. Data præsenteres også uden for styregruppen til fx møder med institutionslederne i dagtilbuddet, som også anvender data om fokusmøder til faglige drøftelser i egen institution.

I Gladsaxe har man løbende arbejdet med at udvikle styringsinformation til styregruppen for at kunne følge aktiviteter og resultater i de forskellige projekter. Man har således udviklet 'dashboards' i systemet Tableau med en oversigt over aktiviteten i de forskellige projekter, hvor det er muligt at klikke ind og se nærmere, og hvor data løbende opdateres (se Figur 5.1). Eksempelvis kan man i forhold til overdragelse til dagtilbud klikke ind og se antallet af overdragsforløb over tid og et oversigtskort over kommunen, som viser hyppigheden af overdragsforløb i de forskellige dagtilbud. Fra sundhedsplejen trækkes data om besøg m.m. fra Novax til et regneark, som efterfølgende uploades til Tableau. Det er ligeledes muligt at følge op på, hvilke børnehuse der laver relativt mange underretninger, og hvilke der ikke gør.

Figur 5.1 Eksempel på dashboard med ledelsesinformation til styregruppen i Gladsaxe



Kilde: Gladsaxe Kommune

Familiechefen i Gladsaxe lægger stor vægt på data i styringen af indsatserne. Hun siger blandt andet følgende herom:

Jeg er totalt afhængig af data... Hvis I vidste, hvor mange gange vi har troet noget, og når vi så så data, så viste det bare ikke noget.

Det varierer, hvor ofte der følges op på de forskellige projekter i Gladsaxe. I starten var der tæt opfølgning i styregruppen på alle indsatser cirka månedligt, nu er der nogle projekter, der følges op på årligt, mens andre stadig følges månedligt.

Det bemærkes i interviewene, at det er blevet prioriteret, at der skal være medarbejderressourcer til at drive det, og at der er investeret i at kunne have en veludbygget platform med ledelsesinformation. Det er således en forudsætning, at kommunen kan prioritere midler hertil for at kunne opnå de gevinster, det giver, når man spørger interviewpersonerne i Gladsaxe. Det har desuden krævet en indsats over flere år for at nå hen til, hvad man gerne vil og kan samle data fortløbende.

Til resultatmåling af indsatser har man i Gladsaxe blandt andet anvendt FIT (Feedback Informed Treatment), som er et redskab, der måler, hvordan borgeren vurderer sit udbytte af indsatsen og, hvordan borgeren vurderer samarbejdet med fagpersonerne.¹³

Ifølge interview i Gladsaxe Kommune har ledelsesinformationen om aktiviteter og resultater til styregruppen været et godt grundlag for at træffe fælles beslutninger om, hvilke indsatstyper der skal afsluttes, fortsætte eller udvides, fordi man har et fælles, databaseret beslutningsgrundlag. Da man besluttede at udvide familiesupporten med ekstra medarbejderressourcer, var der således et datagrundlag, der viste stigende aktivitet samt progression hos borgerne. Dokumentation af aktiviteter og resultater anvendes ikke udelukkende til styregruppen, men indgår også i blandt andet beslutningsoplæg til det politiske niveau i forhold til at forlænge projekterne i programmet.

I Silkeborg Kommune har man valgt at følge resultaterne af indsatsen gennem tre devalueringer, som giver en status på, hvorvidt indsatsen lykkes med de succeskriterier, der blev opstillet i projektbeskrivelsen. De tre devalueringer indebærer opgørelser af:

1. en brugerevaluering af medarbejdere og familiers oplevelse af indsatsen
2. udviklingen i alderen på børn, der første gang modtager en foranstaltning efter service-loven + udviklingen i andelen af børn, der ved sprogscreening vurderes at have behov for en særlig indsats
3. udviklingen i trivsel for børn i dagtilbuddene – set i forhold til en baselinemåling, som blev gennemført, inden 'Trivsel på tværs' blev iværksat.

Den første devaluering viste, at medarbejderne generelt vurderede indsatsen positivt, mens forældrenes oplevelser var mere blandet. Cirka halvdelen af forældrene var meget positive, mens den øvrige halvdel var knap så positive. Den anden devaluering er gennemført, men endnu ikke offentliggjort, mens den tredje devaluering efter planen skal foretages i 2021. I Boks 5.4 nedenfor ses eksempler på nogle af de indikatorer, der indgår i målingen til den tredje devaluering.

¹³ Læs evt. mere om FIT her, s. 34: <https://www.vive.dk/media/pure/11168/2305767>

Boks 5.4 Eksempler på resultatindikatorer, der indgår i Silkeborg Kommunes baselinemåling

- Andelen af 3-årige, der sprogvurderes
- Vægt (overvægt)
- Selvvurderet trivsel
- Sygefravær
- Tandsundhed
- Udvikling i trivselsvurderinger
- Alderen på børn, når der afholdes fokusmøder
- Alderen på børn, der første gang modtager foranstaltninger efter social- og serviceloven
- Anbringelser
- Underretninger
- Antal aktive sager.

Litteratur

- Heckman, James J. (2012). *The Case for Investing in Disadvantaged Young Children*. European Expert Network on Economics of Education.
- Houlberg, Kurt og Mathias Ruge (2020): *ECO Nøgletal – Teknisk vejledning 2020*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Iversen, Katrine, Martin Williams Strandby, Alexandrina Schmidt & Hans Skov Kloppenborg (2020). *Kommunernes omlægning til en tidligere forebyggende indsats på børn- og ungeområdet*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Jacobsen, Rasmus Højbjerg, Hanne Søndergård Pedersen, Sandy Brinck, Katrine Iversen, Astrid Kiil, Søren Als Andersen, Kirsten Hindsholm, Rikke Lyng Storgaard & Hans Skov Kloppenborg (2018). *Slutevaluering af familierettede og forebyggende indsatser i "Tidlig Indsats – Livslang Effekt"*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Kjærgaard, Marie, Camilla T. Dalsgaard, Bo Panduro & Kasper Lemvigh (2018): *Økonomistyring af tværgående løsninger. Inspiration til kommunernes økonomistyring af tværgående løsninger målrettet udsatte familier*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Nørgaard, Eli, Marianne Schøler Kollin, Bo Panduro, Hans Skov Kloppenborg & Mette Brinch Hansen (2018). *Inspiration til økonomisk og faglig styring på det specialiserede børn og unge-område*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Pedersen, Hanne Søndergård & Hans Skov Kloppenborg (2017). *Slutevaluering af Herning Kommunes Sverige-sprogprogram*. KORA, København.
- Socialstyrelsen. *Cool Kids/Chilled - angstprogram for børn og unge*. Publiceret: 17.12. 2015. Sidst opdateret: 07.01. 2020. Tilgængelig på: <https://vidensportal.dk/temaer/Born-med-angst/indsatser/cool-kids> [Set 11. 1. 2021]
- Socialstyrelsen (2017). *Serviceovens § 11 stk. 3 – en tidlig forebyggende indsats. Inspirationsmateriale*. Odense: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2018a). *Strategisk ramme og faglig retning. Koncept for omlægning til en tidligere forebyggende indsats for børn og unge i udsatte positioner*. Odense: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2018b). *Evaluering af omlægning af indsatsen for udsatte børn og unge. Resultat- og analyserapport*. Odense: Socialstyrelsen.

Bilag 1 Kommuneudvælgelse

I dette bilag beskriver vi mere indgående, hvordan inspirationskatalogets fire kommuner er udvalgt. Konkret er udvælgelsen sket i to trin. I første trin udvalgte vi en bruttotrup på otte kommuner, som kunne være relevante i den videre undersøgelse. Det vil sige kommuner, der er relativt langt fremme med arbejdet med økonomistyring af tidligt forebyggende indsatser. I andet trin foretog vi en screeningsproces, som ledte frem til den endelige udvælgelse af fire kommuner.

Udvælgelse af bruttokommuner

Udvælgelsen af de otte bruttokommuner blev for det første baseret på VIVEs allerede eksisterende viden om, hvilke kommuner der arbejder med tidlige forebyggende indsatser på tværs af det specialiserede og almene børn og unge-område.

For det andet indsamlede vi input fra en række videnspersoner på området, som vi forventede havde indsigt i, hvilke kommuner der i særlig grad arbejder aktivt med den økonomiske styring af en tidlig forebyggende indsats. Konkret fik vi input fra medarbejdere i KL, Socialstyrelsen, Copenhagen Dome samt ph.d.-studerende Karsten Storgaard Bjerre, som skriver ph.d. om kommunernes sociale investeringer i forebyggelse på børneområdet.

Udvælgelse af case-kommuner

Bruttokommunerne gennemgik en screeningsproces, hvorfra vi udvalgte inspirationskatalogets fire kommuner. Screeningsprocessen bestod af et telefoninterview i hver af de otte kommuner med den chef, der har det primære budgetansvar for kommunens tidlige forebyggende indsatser på børn og unge-området. Formålet med telefoninterviewene var at afdække kommunernes styringspraksis helt overordnet i relation til undersøgelsens analysetemaer, jf. afsnit 1.4.3.

Nogle af de kommuner, som vi kontaktede, ønskede ikke at indgå i den videre undersøgelse. Disse kommuner havde enten ikke mulighed for at afsætte den nødvendige tid til at deltage i undersøgelsen eller vurderede ikke selv, at deres økonomistyring i forhold til tværgående og tidlige forebyggende indsatser vil være særlig inspirerende for andre kommuner at læse om. Derfor endte vi med at kontakte i alt 12 kommuner, hvoraf der blev gennemført screeningsinterview med 8.

Det primære kriterium for udvælgelsen af inspirationskatalogets fire kommuner er, at kommunerne har arbejdet aktivt og målrettet med økonomisk styring af tidlige forebyggende indsatser på børn og unge-området, og at VIVE umiddelbart forventer, at deres styringspraksis vil kunne inspirere andre kommuner. Derudover har vi tilstræbt at udvælge kommunerne, så der er variation i kommunernes specifikke tidlige forebyggende indsatser og deres økonomistyringsmæssige praksisser på området. Dette for at understøtte, at de udvalgte cases dækker relativt bredt over undersøgelsens genstandsfelt.

Derudover har vi ved udvælgelsen taget hensyn til, om kommunerne har arbejdet med konkrete investeringscases for den tidligere forebyggende indsats, som forventes at kunne inspirere øvrige kommuner. Dette fordi kommunernes erfaringer med at tilrettelægge investeringer i tidlige forebyggende indsatser har et særskilt fokus i undersøgelsen. Desuden tilstræbte vi en variation i de udvalgte kommuners størrelse, udgiftsniveau og udgiftsbehov på det specialiserede børn og unge-område. Endelig var det væsentligt at sikre, at de udvalgte kommuner kunne og ville investere den nødvendige tid i at bidrage til undersøgelsen. Som allerede nævnt var der nogle af de kontaktede kommuner, hvor dette ikke lod sig gøre.

På baggrund af ovenstående proces og udvælgelseskriterier blev Mariagerfjord, Haderslev, Gladsaxe og Silkeborg Kommuner udvalgt til at indgå med erfaringer i inspirationskataloget.

VIDEN
VELFÆRD

DET NATIONALE FORSKNINGS-
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD