



# Analyse og evaluering af døgninstitutionsområdet.

Sammenfatning af afrapportering

Departementet for Sociale Anliggender, Grønlands Selvstyre

10. februar 2011



# Indholdsfortegnelse

|   |   |
|---|---|
| 1. Indledning .....                                       | 4 |
| 2. Sammenfatning af konklusioner og<br>anbefalinger ..... | 7 |

### Rapportens anvendelse

Denne rapport er alene udarbejdet til Deloitte's opdragsgiver ud fra det givne opdrag. Deloitte påtager sig intet ansvar for andres anvendelse af rapporten.

Kopiering af rapporten, helt eller delvis, må i hvert enkelt tilfælde kun ske med tydelig kildeangivelse.

### Kontakt

Spørgsmål til denne rapport's indhold kan stiles til:

- Mette Lindgaard, partner, tlf. +45 36 10 26 53
- Marie Olund, manager, tlf. +45 36 10 36 45

### Om Business Consulting – Fra idé til virkelighed

Business Consulting fokuserer på udvikling og effektivisering af kundernes organisation, kerneprocesser, økonomistyring og it for at bidrage til realisering af kundernes strategiske målsætninger. Vi kender den offentlige og private sektor til bunds og kombinerer vores faglige kompetencer med evnen til at lede, styre og gennemføre projekter i komplekse miljøer. Det kan være som rådgivere eller som ansvarlige for processer fra idestadie til implementering.

Deloitte er Danmarks største revisions- og rådgivningsfirma. Vi tilbyder en bred vifte af ydelser og kombinerer konsulentrollen i Business Consulting med Deloitte's kompetencer inden for revision, skat og finansiering. Det giver vores kunder en unik mulighed for at få integrerede løsninger, der er skræddersyet til de enkelte opgaver.

Vi er en del af den globale virksomhed Deloitte Touche Tohmatsu Limited. Vi udvikler og deler viden på tværs af kontorer i mange lande. Inspirationen fra udlandet kombineret med systematisk metodeudvikling på tværs af landegrænser sikrer, at vores løsninger altid tager udgangspunkt i den seneste viden. Det er forudsætningen for, at vi i dag og i fremtiden kan være en attraktiv og værdiskabende rådgiver.

Deloitte Business Consulting A/S  
Tlf. 36 10 20 30  
Fax 36 10 20 40  
E-mail: [businessconsulting@deloitte.dk](mailto:businessconsulting@deloitte.dk)  
[www.deloitte.dk](http://www.deloitte.dk)

**Besøgsadresse**  
Weidekampsgade 6  
2300 København S

**Postadresse**  
Deloitte Business Consulting A/S  
Postboks 1600  
0900 København C

# 1. Indledning

## 1.1 Baggrund

Naalakkersuisut ønsker at sikre en fortsat udvikling og kvalificering af døgninstitutionsområdet for børn og unge og døgninstitutionsområdet for handicappede.

For at få skabt grundlag for fastlæggelse af en samlet og overordnet udvikling for døgninstitutionsområdet har Naalakkersuisut derfor besluttet, at der skal gennemføres en uvildig analyse og evaluering af døgninstitutionsområdet. Naalakkersuisut har bedt Deloitte om at bistå hermed.

### **Formål**

Analysen skal blandt andet tage udgangspunkt i døgninstitutionsområdets udfordringer og problemstillinger, der er beskrevet i døgninstitutionernes årsrapport 2008.

Analysen skal indgå som et væsentligt bidrag til det igangsatte arbejde med udformning af den tværsektorielle og langsigtede strategi på børne- og ungeområdet med det formål at pege på udviklings- og handlemuligheder på døgninstitutionsområdet, der kan kvalificere valget af en fremtidig strategi.

Analysens formål er således også at pege på relevante handlemuligheder og anbefalinger, der kan styrke døgninstitutionsområdet. Forslagene er så vidt muligt foldet ud med henblik på at bidrage til en smidig og kvalificeret politisk behandling og prioritering i forhold til den fremadrettede udvikling på døgninstitutionsområdet. Vores forslag til handlinger skal således ses som input til den nødvendige efterfølgende politiske behandling, som blandt andet skal tilgodese politiske ønsker, serviceniveauer, ressourcemæssige prioriteringer, andre initiativer m.m. Analysen giver således et solidt afsæt for politiske prioriteringer og beslutninger, herunder beslutninger om hvordan anbefalingerne i praksis skal skaleres i indhold, omfang, kadence og tidsramme m.v.

Analysens fokus er selvstyrets døgninstitutioner. I det omfang det er relevant vil der dog til sammenligning blive inddraget oplysninger om de selvejende og kommunale døgninstitutioner.

### **Kommissorium**

Ud over overstående formål har Naalakkersuisut angivet, at analysen skal afdække:

- Udfordringer og behov på døgninstitutionsområdet.
- Den nuværende organisation ud fra både en økonomisk/ administrativ og socialfaglig vinkel.
- Kapaciteten på døgninstitutionsområdet, herunder antal pladser, udviklingen i målgrupperne, personalenormeringer m.v.
- Udviklingen i det samlede antal anbringelser i Danmark over de seneste år.
- Den nuværende organisering og visitationspraksis.
- Henvisningsårsager og forskelle på kommunernes anbringelsespraksis.
- Mulige indsatser i forhold til fastholdelse af medarbejdere på døgninstitutionsområdet.
- Mulig samarbejdsmodel mellem kommunerne og Departementet for Sociale Anliggender samt inddragelse af de enkelte døgninstitutioner.

Analysen blev påbegyndt primo oktober 2010. Nærværende rapport udgør Deloittes afrapportering af den gennemførte analyse.

Vi har i forbindelse med tilrettelæggelsen af kortlægningen trukket på en bred vifte af empiriske metoder.



## 2. Sammenfatning af konklusioner og anbefalinger

Døgninstitutionsområdet er gennemgående karakteriseret ved meget engagerede medarbejdere og ledere, der lægger en stor indsats for at hjælpe børn og unge med sociale vanskeligheder og børn og voksne med vidtgående handicap bedst muligt. Der er stor vilje, fleksibilitet og mange ildsjæle, der ønsker at styrke området og skabe de bedst mulige vilkår og indsatser over for målgrupperne. Dette til trods er der fortsat et stort potentiale i forhold til at styrke området, herunder flere problemstillinger, der aktuelt og fremadrettet udfordrer døgninstitutionsområdet. Nogle udfordringer er særlige for Grønland, mens andre svarer til de udfordringer, der opleves for området i andre vestlige lande.

Analysen af døgninstitutionsområdet peger således på en række centrale udfordringer på området. Disse beskrives nærmere i de enkelte kapitler, men de væsentligste udfordringer er også sammenfattet nedenfor. På baggrund af analysen har Deloitte opstillet en række anbefalinger. Anbefalingerne skal anvendes som udgangspunkt for politiske prioriteringer og beslutninger for området, og kan således skaleres i omfang, kadence og tidsramme. Anbefalingerne præsenteres kort nedenfor og foldes yderligere ud i rapporten.

Strukturen i dette kapitel følger rapportens analyseramme kronologisk. Bagerst i dette kapitel findes desuden en oversigt over udfordringer og anbefalinger i punktform.

### 2.1 Rammer, organisering og ledelse

Nedenfor præsenteres kort de væsentligste udfordringer, som analysen peger på omkring rammer, organisering og ledelse på døgninstitutionsområdet.

#### **Det specialiserede område har stor opmærksomhed**

Igennem de seneste år er der fra Naalakkersuisit og Departementet for Sociale Anliggender taget en række initiativer i retning af en styrkelse af døgninstitutionsområdet via politikker, strategier og ekstra bevillinger på finansloven til området for børn og unge med sociale vanskeligheder. Herunder er der blandt andet fokus på efterværn og tidlig indsats for børn og unge med sociale vanskeligheder.

På området for børn og voksne med vidtgående handicap er der formuleret politiske målsætninger, herunder delmålog initiativer i forhold til at styrke området.

De fire kommuner har i forskelligt omfang formuleret politikker for henholdsvis børn og unge med sociale vanskeligheder og for området for børn og voksne med vidtgående handicap. Heraf har nogle karakter af en egentlig politik for området, mens andre i højere grad er visioner eller overordnede målsætninger for området. Der savnes dog generelt mere konkrete mål i forhold til døgninstitutionsområdet.

### **Døgninstitutionsområdet er præget af mange parter**

Organisatorisk er døgninstitutionsområdet præget af stor kompleksitet med mange forskellige parter. De mange parter har som udgangspunkt forskellige roller, ansvar og ledelsesopgaver, men i praksis er der et vist overlap. Det bliver derfor ofte utydeligt, hvilke parter der skal løfte hvilket ansvar.

Konsekvensen bliver i flere tilfælde, at ingen løfter ansvaret, eller at ansvaret alene bliver løftet delvist, eksempelvis i forhold til udviklingen af området, sikring af specialisering, relevante tilbud og kapacitet m.m.

## **2.2 Aktivitet og kapacitet**

I det følgende præsenteres kort de væsentligste udfordringer, som analysen peger på omkring aktivitet og kapacitet på døgninstitutionsområdet.

### **Området består af 24 døgninstitutioner og 4 satellitinstitutioner**

I dag er der i alt 24 døgninstitutioner, der er godkendt af selvstyret til døgnanbringelse. Heraf er 17 døgninstitutioner godkendt til børn og unge med sociale vanskeligheder, og 7 døgninstitutioner er godkendt til børn og voksne med vidtgående handicap. Derudover er der 4 såkaldte satellitinstitutioner, der er mindre institutioner for børn og voksne med vidtgående handicap, men som er tilknyttet en døgninstitution.

Institutionerne for børn og unge med sociale vanskeligheder har forskellige ejerforhold, henholdsvis selvstyrejede, kommunalt ejede eller selvejende. Desuden er døgninstitutionerne spredt over landets 4 kommuner, dog med størstedelen geografisk placeret i Kommuneqarfik Sermersooq.

I særlige tilfælde anbringes voksne med vidtgående handicap på døgninstitutioner i Danmark.



### **En stor procentdel af børn og unge er anbragt**

Over de sidste 20 år har der været en forholdsvis stor stigning i antallet af anbragte børn. I 2010 var cirka 7 procent af alle børn mellem 0 og 17 år således anbragt. Grønland har dermed den største procentdel af anbragte børn og unge i Norden.

Størstedelen af de anbragte børn er anbragt i plejefamilier, mens knap en fjerdedel af det samlede antal anbragte børn og unge i 2010 var anbragt på en døgninstitution.

### **Mange børn og unge med sociale vanskeligheder karakteriseres som behandlingskrævende**

Af de børn og unge med sociale vanskeligheder, der er anbragt på en døgninstitution, har cirka halvdelen, ifølge institutionerne, problemer med udadreagerende adfærd og/eller tilpasningsproblemer. Cirka en femtedel udviser kriminell adfærd, og næsten en fjerdedel er selvskadende eller udviser opmærksomhedssøgende adfærd. Tilsvarende mange har problemer med indadreagerende adfærd og/eller tilpasningsproblemer. Det er alle målgrupper, der typisk karakteriseres som behandlingskrævende.

Af de anbragte børn og voksne med vidtgående handicap er hovedparten ifølge institutionerne udviklingshæmmede. Ses derimod på de voksne, der er anbragt i Danmark, er den altovervejende målgruppe voksne med autisme, svær ADHD og lignende.

### **Der er forskel på, hvordan døgninstitutionerne forvalter deres pladser**

I forhold til 2007 er den samlede pladsnormering på selvstyrets døgninstitutioner steget henholdsvis 11 procent for døgninstitutioner for børn og unge med sociale vanskeligheder og 5 procent for døgninstitutioner for børn og voksne med vidtgående handicap. En årsag hertil er, at der er oprettet flere afdelinger på institutionerne.

For både døgninstitutioner for børn og unge med sociale vanskeligheder og døgninstitutioner for børn og voksne med vidtgående handicap gælder det dog samtidig, at hovedparten af institutionerne har en belægningsgrad under 100 procent. For begge områder gælder det endvidere, at der er stor variation i forhold til de enkelte institutioners belægningsgrad. Der er således stor forskel på, hvordan døgninstitutionerne forvalter deres pladser.

Dog er der på begge områder generelt sket en stigning i belægningsgraden siden 2007.

### **Tendens til at anbragte i Danmark er blevet mere behandlings- og plejekrævende**

Per 1. januar 2010 var 111 voksne med vidtgående handicap anbragt i Danmark af myndighederne. Modsat tendensen for anbringelser i Grønland har antallet af anbragte i Danmark været svagt faldende over de seneste 20 år.

Den generelle tendens i udviklingen af hvilke målgrupper, der er blevet anbragt i Danmark, har været, at de anbragte er blevet mere behandlings- og plejekrævende. I 1950'erne var det primært psykisk udviklingshæmmede, der blev anbragt i Danmark. I dag er der kommet nye diagnoser til og de anbragte er typisk mere behandlings- og plejekrævende. I dag er hovedparten af de anbragte voksne med psykiske lidelser, somatiske lidelser og kognitive funktionsnedsettelser.

## **2.3 Visitations- og anbringelsespraksis**

Nedenfor præsenteres kort de væsentligste udfordringer, som analysen peger på omkring visitations- og anbringelsespraksis på døgninstitutionsområdet.

### **Forskelle i kommunernes anvendelse af tilbudspaletten**

Der er ikke en stringent tilgang til, hvilke målgrupper de 4 kommuner tildeler hvilke tilbud. Der er således også stor forskel på kommunernes anvendelse af døgninstitutioner som anbringelsestype. Hvor nogle kommuner altid vælger plejefamilier som den første løsning, vælger andre i højere grad døgninstitutioner.

Forskellene hænger blandt andet sammen med kommunernes adgang til egne institutioner, men det handler også om, hvorvidt de eksisterende tilbud på selvstyrets døgninstitutioner stemmer overens med de behov, som kommunens målgrupper har.

Generelt kan det dog konstateres, at kommunernes tilbudspalet i dag ikke i alle tilfælde er tilstrækkelig dækkende i forhold til behovet. Dette gælder både i forhold til døgninstitutionsområdet og alternativerne hertil.

### **Utilstrækkelig viden om indsatsen på det specialiserede område**

Der er gennemgående begrænset viden om indsatsen inden for det specialiserede område, eksempelvis det samlede antal anbragte, anbringelsestyper og tildelingen af foranstaltninger. Dette udfordrer blandt andet mulighederne for styring af området og for at sikre den nødvendige tilbudspalet.

### **Kommunerne har begrænset fokus på tidlig indsats**

Der er en tendens til, at kommunerne gennemgående anbringer børn og unge med både sociale problemer og vidtgående handicap sent – ofte først i skolealderen. Generelt tænker kommunerne ikke langsigtet, hvilket blandt andet gør sig gældende ved, at der gennemgående ikke er meget fokus på forebyggelse og tidlig opsporing.

Men også den utilstrækkelige tilbudspalet, jf. ovenfor, har betydning for kommunernes mulighed for at iværksætte en målrettet og rettidig indsats.

### **Variierende praksis, systematik og kvalitet i kommunernes sagsbehandling**

Gennemgående er der en varierende praksis, systematik og kvalitet i kommunernes sagsbehandling på det specialiserede område.

Kommunernes socialfaglige undersøgelser beskriver ofte alene hændelser i barnets/den unges liv og kun i mindre grad, på hvilken måde barnet/den unge er præget eller skadet, ligesom der i mange tilfælde er begrænset dokumentation. Desuden er handleplanerne ofte ikke udarbejdet, og de handleplaner, der forligger, er af svingende kvalitet.

Den varierende kvalitet i undersøgelse og handleplan præger typisk kommunernes ansøgning om og tildeling af anbringelse på døgninstitution, der i mange tilfælde mangler dækkende beskrivelse af barnet/den unge og dennes situation. Dette kan gøre det svært for døgninstitutionerne at vurdere, om de kan varetage barnets/den unges behov for behandling.

Derudover har kommunerne ofte utilstrækkeligt fokus på formål og mål, når de anbringer et barn eller en ung, hvilket kan udfordre institutionernes mulighed for at målrette indsatsen.

Men kvaliteten af sagsbehandlingen er også udfordret af for få sagsbehandlere og for få uddannede socialrådgivere i kommunerne.

### **Kommunerne foretager gennemgående ikke systematisk opfølgning på anbragte børn og unge**

Der foretages i mange tilfælde ikke systematisk og regelmæssig opfølgning fra kommunernes side på anbringelser på døgninstitutioner. Ofte er det døgninstitutionerne, der tager initiativ til dialog med kommunen, typisk i tilfælde, hvor der er behov for ekstra støtte, hjemgivning eller udslusning.

Der foretages således generelt en begrænset vurdering af, om anbringelsen eksempelvis giver den ønskede værdi for den pågældende.

### **Begrænset fokus på støtte ved anbringelsens ophør**

Kommunerne har desuden gennemgående begrænset fokus på, hvad der sker, når anbringelser ophører. I mange tilfælde er det, tilsvarende opfølgningen, døgninstitutionerne, der tager initiativ til handling ved anbringelsens ophør.

Derudover er der generelt mangel på formaliserede efterværnstilbud og udslusningsboliger. Endvidere er der ikke fuldstændig enighed mellem døgninstitutionerne og kommunerne om ansvaret for opgaven.

### **Tilsyn forekommer ikke tilstrækkelig dækkende**

Tilsynene på døgninstitutionsområdet gennemføres i mange tilfælde ikke systematisk og regelmæssigt. Samtidig forekommer tilsyn med barnets/den unges leveforhold såvel som tilsyn med døgninstitutionerne ikke dækkende i forhold til tilrettelæggelse, hyppighed og indhold.

Dette udfordrer blandt andet muligheden for at sikre en god indsats og for at varetage den anbragtes retssikkerhed.

### **Uklarhed omkring ansvar og roller på området**

Døgninstitutionsområdet er præget af mange parter med beslutningskompetence, blandt andet i forbindelse med visitation og tildeling, nemlig kommunerne, døgninstitutionerne og Departementet for Sociale Anliggender. Alle 3 parter har således indflydelse på, hvordan en afgørelse om anbringelse på døgninstitution udmøntes i praksis.

Rollerne giver i flere tilfælde uklarhed om ansvaret. Dette gør sig blandt andet gældende ved, at døgninstitutionerne har mulighed for at afvise et barn/en ung, hvilket bevirker, at kommunerne ikke oplever at have tilstrækkelig påvirkningsmulighed over for institutionerne.

Konsekvensen er, at der i nogle tilfælde er usikkerhed om, hvem der varetager myndighedsfunktionen, men også hvem der løfter hvilke opgaver.

### **Forskel på adgangen til pladser på døgninstitutionerne**

Den eksisterende centrale venteliste omfatter alene døgninstitutioner for børn og unge med sociale vanskeligheder. Visitation og henvisning til døgninstitutioner for børn og voksne med vidtgående handicap foregår således ikke via en central venteliste, men har i mange tilfælde karakter af bilaterale processer med et først til mølle-princip. Dette giver en ulighed i adgangen til døgninstitutionernes pladser, ligesom det begrænser selvstyrets mulighed for overblik over ledige eller eventuelt manglende pladser.

## 2.4 Bemanding, rekruttering og fastholdelse

I det følgende præsenteres kort de væsentligste udfordringer, som analysen peger på omkring bemanding, rekruttering og fastholdelse på døgninstitutionsområdet.

### **Udfordringer med rekruttering og fastholdelse af medarbejdere**

Indsatsen på det specialiserede område udfordres i høj grad af bemandingssituationen blandt kommunernes sagsbehandlergrupper og på døgninstitutionerne. Gennemgående har både døgninstitutionerne og kommunerne store udfordringer i forhold til at rekruttere og fastholde kvalificeret personale.

I senere år har døgninstitutionsområdet generelt været præget af store udskiftninger i personalegruppen. Samtidig har døgninstitutionerne haft en støt stigning i forbruget af både vikartimer og overarbejdstimer, der gennemsnitligt ligger markant højere end bevillingerne. Disse forhold skaber ofte store udfordringer i forhold til at kunne opbygge en kultur, stabilitet og kontinuitet omkring døgninstitutionernes indsats. Men også arbejdsmiljøet bliver påvirket heraf. Samtidig har døgninstitutionerne generelt mangel på uddannet personale, hvilket påvirker arbejdsmiljøet, men også døgninstitutionernes evne til at være omstillingsparate og gennemføre en god socialfaglig indsats.

Kommunerne har ligeledes de seneste mange år haft udfordringer i forhold til at rekruttere og fastholde kvalificerede medarbejdere til det specialiserede område. I mange tilfælde er personalet i sagsbehandlergruppen således ikke tilstrækkelig kvalificeret. Kommunerne er dog først og fremmest udfordret af det begrænsede antal socialrådgivere, der årligt bliver færdiguddannet. Konsekvensen heraf er i mange tilfælde begrænsede muligheder for at levere en god kvalitet i indsatsen, men også meget lange sagsbehandlingstider.

Endelig er de nyuddannede pædagoger og socialrådgivere i mange tilfælde ikke tilstrækkelig klædt på personligt og fagligt til at løfte opgaverne på området. Manglen på kompetencer begrænser muligheden for en høj kvalitet af henholdsvis den pædagogiske indsats på institutionerne og kommunernes sagsbehandling på området.

### **Tendens til lav personalenormering på døgninstitutionerne**

Der er en tendens i retning af, at personalenormeringen på døgninstitutionerne gennemgående er lavere end på sammenlignelige institutioner

i Danmark. Der er dog variation i størrelsen på de enkelte institutioners personalenormeringer set i forhold til antal pladser.

Denne tendens skal dog ses i sammenhæng med, at nogle institutioner i dag faktisk ikke forbruger det fulde lønbudget, når dette er justeret i forhold til belægningsdage på institutionen. De anvender således ikke hele personalenormeringen.

### **Rammer og vilkår for personalet udfordrer muligheden for at rekruttere og fastholde medarbejdere**

De rammer og vilkår, som især socialpædagerne og socialrådgiverne arbejder under, har umiddelbart konsekvenser for mulighederne for rekruttering og fastholdelse af medarbejdere. Herunder spiller geografi, løn, arbejdsmiljø, arbejdstider og efteruddannelse en stor rolle, men også forstandernes rolle som kulturbærer for institutionerne er væsentlig for fastholdelse.

Desuden lider mulighederne for rekruttering til det specialiserede område i høj grad under et dårligt image, men også under forventningerne til arbejdet med målgrupperne, der ikke i alle tilfælde stemmer overens med praksis.

Indtrykket af døgninstitutionsområdet er således, at det ikke umiddelbart er et realistisk kortsigtet fremtidsperspektiv, at både kommuner og døgninstitutioner har alle normerede stillinger besat af socialfagligt uddannet personale.

## **2.5 Døgninstitutionernes indsats**

Nedenfor præsenteres kort de væsentligste udfordringer, som analysen peger på omkring døgninstitutionernes indsats på døgninstitutionsområdet.

### **Området er karakteriseret ved mange ildsjæle og stort engagement**

Generelt er døgninstitutionsområdet karakteriseret ved, at medarbejdergrupperne drives af at hjælpe børn, unge og voksne med forskellige sociale vanskeligheder. Området er således præget af mange ildsjæle, der udviser stor fleksibilitet og en stor vilje til at udføre deres arbejde med udgangspunkt i de tilstedeværende ressourcer og forudsætninger.

I nogle tilfælde opleves det dog, at udgangspunktet i langt højere grad er medarbejdernes egne forudsætninger og erfaring end reel viden om det pædagogiske arbejde med alvorligt omsorgssvigtede børn og unge.

### **Begrænset specialisering på døgninstitutioner for børn og unge med sociale vanskeligheder**

Hvor der er en relativ tydelig tendens i retning af specialisering blandt døgninstitutioner for børn og voksne med vidtgående handicap, er specialiseringsgraden på døgninstitutionerne for børn og unge med sociale vanskeligheder modsat relativt begrænset. Derimod er der på tværs af institutionerne for børn og unge med sociale vanskeligheder en tendens i retning af en stor spredning af målgrupper, blandt andet børn og unge med udadreagerende adfærd, selvskadende adfærd, indadreagerende adfærd, udviklingshæmning m.v.

Dette udfordrer generelt institutionernes mulighed for at kunne levere en målrettet indsats over for alle målgrupperne, da det kræver stor alsidighed og bredde i de tilstedeværende kompetencer og metoder. Døgninstitutionernes udfordringer med at rekruttere og fastholde faglært personale bliver således yderligere forstærket af, at en god indsats for de mange målgrupper kræver et bredt spektrum af kompetencer. Det betyder i nogle tilfælde, at indsatsen ikke får det fornødne pædagogiske indhold, og i værste fald, at anbringelserne får mere karakter af opbevaring end af en egentlig pædagogisk indsats.

### **Kvaliteten af døgninstitutionernes indsats er varierende**

I forlængelse af ovenstående er der stor variation i kvaliteten af døgninstitutionernes indsats. Hvor det på flere døgninstitutioner er slående, hvor tydelige de er på tilgangen til indsatsen, er der også institutioner, der i mange tilfælde ikke har kompetencer til at varetage den nødvendige behandlingsindsats.

### **Forstanderens rolle som rammesætter er central for kvaliteten af indsatsen**

Endvidere kan det konstateres, at en række øvrige faktorer ofte har indvirkning på døgninstitutionernes muligheder for og evner til at levere en indsats af høj kvalitet. Her er det særlig centralt, at medarbejderne bliver klædt på, både under uddannelsen og på arbejdspladsen, til at arbejde på det specialiserede område.

Derudover er forstanderens rolle som rammesætter for indsatsen ofte afgørende for, om der skabes rum til, at medarbejderne for eksempel kan være selvrefleksive, men også i forhold til opbygning af en kultur, der kan understøtte indsatsen.

## 2.6 Økonomi

I det følgende præsenteres kort de væsentligste udfordringer, som analysen peger på omkring økonomi på døgninstitutionsområdet.

### **Forskel på finansiering af tilbud skaber ugenomsigtig prisstruktur**

Når kommunerne køber døgninstitutionspladser på en af selvstyrets døgninstitutioner, betales 50 procent af udgifterne på baggrund af en fastsat takst for den enkelte døgninstitution. De resterende 50 procent af udgiften fratrækkes bloktilskuddet til kommunerne. Døgninstitutioner for børn og voksne med vidtgående handicap har frem til 1. januar 2011 alene været finansieret af selvstyret. Køber kommunen derimod en plads hos en selvejende døgninstitution, betales pladsen udelukkende via takstfinansiering, ligesom kommunen betaler hele udgiften direkte, hvis anbringelsen er hos en plejefamilie.

Den forskelligartede finansiering giver en uhensigtsmæssig incitamentsstruktur og ugenomsigtig prisstruktur for kommunerne. Det betyder, at kommunerne i nogle tilfælde anbringer børn/unge på døgninstitutioner, selvom barnet/den unge med fordel kunne anbringes i en plejefamilie, da de oplever allerede at have betalt for selvstyrets døgninstitutioner gennem bloktilskuddet.

### **Begrænsede sanktionsmuligheder over for døgninstitutioner**

Økonomien på området for børn og unge med sociale vanskeligheder er på nuværende tidspunkt struktureret således, at selvstyret kun har begrænsede sanktionsmuligheder over for den enkelte døgninstitution, så længe budgettet på den samlede hovedkonto for døgninstitutionerne ikke overskrides. Der forekommer således ikke i alle tilfælde regulering ved under- eller overbelægning.

Samlet set er der en begrænset styring af økonomien på døgninstitutionsområdet, og der mangler principper for styring. I forhold til at sikre styringen savnes der endvidere overblik over nuværende anbringelser, udviklingen i målgrupper m.m.

### **Gennemsnitlig stigning i takster, bevillinger og forbrug**

Over de sidste 3 år er der sket en stigning i det samlede budget for døgninstitutioner for børn og unge med sociale vanskeligheder på 15 procent korrigeret for pris- og lønstigninger. I samme periode er døgninstitutionernes faktiske forbrug også steget. Forskellen mellem bevilling og forbrug er blevet mindre end tidligere, men der er stadig tale om et underforbrug. Budgetoverskuddet overføres til en speciel konto med henblik på tilbagebetaling til kommunerne.



For døgninstitutionerne for børn og voksne med vidtgående handicap er sket en stigning i bevillingen på ca. 26 procent korrigeret for pris- og lønstigninger. I 2007 lå institutionernes forbrug over budget men i 2008 og 2009 har forbruget ligget under budget.

Selvom alle institutionernes bevillinger er steget over de seneste år, er der stor forskel på, hvordan de enkelte institutioners regnskab ser ud i forhold til budgettet. Den generelle tendens på tværs af perioden er, at flertallet af døgninstitutionerne har underforbrug, og få forbruger mere end budgetteret.

Der kan endvidere konstateres en betydelig variation i omkostningerne per belægningsdag, når de enkelte døgninstitutioner sammenlignes.

### **Stigende udgifter til anbringelser i Danmark**

I det seneste årti er der sket en stigning i udgifterne til anbringelser i Danmark. Væksten i de faktiske udgifter hertil har været større end budgetstigningen, hvilket har ført til et underskud på kontoen. Derimod har antallet af anbragte i Danmark siden 2002 været relativt konstant. Det kan således konstateres, at anbringelser i Danmark i gennemsnit er blevet dyrere per plads over de seneste 10 år.

Stigningen i udgifter til anbringelser i Danmark har flere årsager. Børn og voksne, der tilgår gruppen af anbragte i Danmark har behov for dyrere tilbud end dem, der afgang fra gruppen. Dette skyldes, at de, der anbringes i dag er mere behandlings- og plejekrævende end tidligere. De voksne med vidtgående handicap, der er permanent anbragt i Danmark bliver endvidere mere omkostningsfulde jo ældre de bliver, idet deres plejebenhov typisk øges med alderen. Herudover er der sket en stigning i taksterne for anbringelser på varige botilbud i Danmark på 8-9 procent ud over den almindelige løn- og prisudvikling.

### **Rammesættende lønbevillinger udfordrer døgninstitutionernes budgetstyring**

Alle selvstyrets døgninstitutioner får tildelt deres personalebevilling med udgangspunkt i, at alle stillinger på institutionen er besat med kvalificeret personale. Bevillingerne afspejler således døgninstitutionernes pladsnormering og målgrupper.

Udfordringen for døgninstitutionerne opstår, fordi den centralt fastsatte bevilling er rammesættende for døgninstitutionernes personalesammensætning i forhold til blandt andet fastansatte, ikke-fastansatte og omfanget af overarbejde. Generel mangel på fastansatte medarbejdere på området medfører, at døgninstitutionerne har et relativt stort forbrug af overarbejdstimer og timelønnet arbejde, hvilket vanskeliggør døgninstitutionernes mulighed for at overholde lønbudgettet inden for bevillingen.

### **Døgninstitutionernes forbrug af støttetimer er stigende**

I perioden 2007-2009 er der blandt døgninstitutioner for børn og unge med sociale vanskeligheder også sket en stigning i forbruget af støttetimer. Mange af de døgninstitutioner, der har modtaget støttetimer, har samtidig relativt lave belægningsgrader i de pågældende år. Dette underbygger kommunernes oplevelse af, at støttetimer i nogle tilfælde bruges som generel kompensation for manglede personale på institutionerne.

På området for børn og voksne med vidtgående handicap ses ikke den samme vækst i støttetimer.

### **Mangel på administrative kompetencer på døgninstitutionerne**




Døgninstitutionerne har ikke i alle tilfælde de nødvendige kompetencer til at varetage den driftmæssige og økonomiske styring, hvilket vanskeliggør selvstyrets arbejde med institutionernes budgetter.

Dette betyder i nogle tilfælde, at forstanderen anvender unødigt meget tid på administration, eller at institutionen køber sig til varetagelse af disse opgaver, enten ved at ansætte en økonomimedarbejder eller gennem en revisor.

## **2.7 Muligheder for at styrke døgninstitutionsområdet**

Nedenfor præsenteres kort Deloittes anbefalinger til at styrke døgninstitutionsområdet. Flere af indsatsområderne hænger sammen og styrker således gensidigt hinanden. Derfor bør de enkelte indsatsområder ikke alle sammen ses isoleret.

I venstre side ud for hver anbefaling er der indsat et ikon, der er vejledende for, hvordan indsatsområdet prioriteres i forhold til, hvad det kræver at iværksætte tids- og ressourcemæssigt. Ikoner og forklaringer på betydningen af de 3 forskellige ikoner fremgår af oversigten nedenfor.

| Ikon  | Definition   |
|---|--|
|  | <p><b>Lavthængende frugter</b></p> <p>Er udtryk for indsatsområder, der umiddelbart kan iværksættes med et begrænset ressourceforbrug.</p>   |
|  | <p><b>Gode investeringer</b></p> <p>Er udtryk for indsatsområder med et relativt større tids- og ressourceperspektiv, men som rent investeringsmæssigt vurderes essentielt for styrkelse af området i et længere perspektiv.</p> |
|  | <p><b>Langsigtede mål</b></p> <p>Betegner indsatsområder, der vil kunne styrke området, men hvor værdien ikke nødvendigvis er betinget af, at indsatsen iværksættes inden for et kortere tidsperspektiv.</p>                     |

Prioriteringerne er udtryk for Deloitte's vurdering af indsatserne og tager ikke højde for eventuelle politiske ønsker, ressourcemæssige prioriteringer, andre initiativer m.m. Anbefalingerne kan således fungere som udgangspunkt for det videre arbejde med styrkelse af døgninstitutionsområder, herunder politiske beslutninger og prioriteringer.

Sidst i sammenfatningen findes desuden en samlet oversigt over forudsætninger for udmøntning af anbefalinger, herunder et vejledende overslag på, hvilke udgifter der vil være forbundet hermed.



#### **Etablering af en klar overordnet organisatorisk ramme**

Deloitte anbefaler, at der etableres en overordnet organisatorisk ramme for det specialiserede område, herunder klare beskrivelser af ansvar og roller mellem parterne, der kan trække opgaveansvaret op.

Formålet hermed er at skabe en national ramme for det specialiserede område, der sikrer en hensigtsmæssig indsats for det specialiserede område, men som også sikrer borgernes retssikkerhed.



#### **Etablering af en ny samarbejds- og styringsform**

Deloitte anbefaler, at der etableres en ny samarbejds- og styringsform, der sikrer klarhed over ansvar, roller og kompetencer, og som samtidig skaber plads til et tæt samarbejde mellem parterne. Deloitte foreslår konkret, at der etableres en modificeret BUM-model, hvor adskillelsen mellem myndighed og leverandør fastholdes, men hvor kontakten mellem parterne og udnyttelsen af kompetencer på tværs kan tilgodeses.

Denne samarbejds- og styringsstruktur kan give en mere tydelig adskillelse mellem myndigheds- og leverandørfunktionen, der kan øge fagligheden og kvaliteten via større specialisering, ligesom det kan øge ressourceallokeringen.



### **Etablering af administrative fællesskaber**

Med henblik på at styrke det administrative og styringsmæssige område på døgninstitutionsområdet anbefaler Deloitte, at der etableres samarbejder om døgninstitutionernes administrative opgaver i form af fælles serviceenheder.

Grundet de store geografiske afstande, behovet for kendskab til lokalmiljø m.v. foreslås det, at løsningen af døgninstitutionernes administrative opgaver samles i 4 centrale serviceenheder, der geografisk placeres i hver af de 4 kommuner. De enkelte døgninstitutioner tilknyttes den serviceenhed, der er geografisk tættest på.



### **Etablering af mål- og resultatstyring**

Til blandt andet at understøtte en ny samarbejds- og styringsform anbefaler Deloitte, at der etableres en styringsramme for døgninstitutionsområdet, der tager udgangspunkt i mål- og resultatstyring.

Mål- og resultatstyringen baseres på resultatkontrakter, der omfatter mål og resultatkrav med betydning for styringsrelationen mellem Departementet for Sociale Anliggender og døgninstitutionerne. Men resultatkontrakter kan også fungere som et instrument til at skabe dialog om strategi og udvikling og kan være med til at synliggøre, hvilke opgaver institutionerne varetager samt medarbejdernes indsats og resultater.

### **Etablering af model for samarbejds- og mødefora**



Det anbefales, at der etableres fire samarbejdsfora, som sætter rammen for aktiviteter på tværs af parterne. De fire fora skal omhandle henholdsvis økonomi, pædagogisk indsats, myndighed og udvikling. Hvert af de fire samarbejdsfora omfatter særskilte mødefora. De konkrete temaer, som tages op i de særskilte mødefora og kadencen for afholdelse af møder vil afhænge af den konkrete kontekst og mødeparterne.



### **Handleplan for det specialiserede område/døgninstitutionsområdet**

Der er allerede skabt fokus på eksempelvis efterværn og tidlig indsats på det specialiserede område. Dog vurderes det at kunne styrke hele området, hvis disse tiltag tænkes ind i en helhed.

Deloitte anbefaler således, at der fra centralt hold etableres en handleplan for hele det specialiserede område, der skal danne en fælles forståelsesramme for det samlede arbejde på det specialiserede område.

### **Samlet ydelseskatalog som udgangspunkt for en helhedsorienteret indsats**



En helhedsorienteret indsats forudsætter et udbud af de ydelser, der efterspørges i praksis, men også, at de medarbejdere, der arbejder med området, har kendskab til formål, indhold og målgruppe for ydelserne. Der skal således ikke ses isoleret på døgninstitutionsområdet. Området skal i stedet ses i sammenhæng med plejefamilier og øvrige ydelser.

Deloitte anbefaler således, at der fra centralt hold udarbejdes et samlet katalog over ydelser på det specialiserede område, som blandt andet kommunerne kan anvende som retningsgivende for og som inspiration til, hvordan de forskellige ydelser på det specialiserede område mest hensigtsmæssigt kan iværksættes. Ydelseskataloget kan blandt andet indeholde aktuelle beskrivelser af alle døgninstitutioner (selvstyreejede, kommunale og selvejende), der kan anvendes som ramme for en målrettet henvisning i kommunerne. Men det kan også indeholde beskrivelser af andre ydelsestyper og ydelser såsom plejefamilier, familiehøjskoler, praktisk pædagogisk støtte i hjemmet, familiebehandling m.v.

### **Etablering af en fælles ramme for tilsyn**



Deloitte anbefaler, at der etableres en systematik og en fast ramme for selvstyrets tilsyn med døgninstitutionerne. Dette bør omfatte en fast ramme for den praktiske udmøntning af det økonomiske tilsyn med døgninstitutionerne og en fast ramme for det socialfaglige tilsyn med døgninstitutionerne, der omfatter redskaber og metoder, der kan bidrage til at løfte kvaliteten af tilsynene.

### **Samlet landsdækkende elektronisk ventelistesystem**



Deloitte anbefaler, at der etableres ét samlet landsdækkende elektronisk ventelistesystem til alle døgninstitutioner – både døgninstitutioner for børn og unge med sociale vanskeligheder og døgninstitutioner for handicappede. Herunder skal systemet bidrage til større overblik over ledige pladser og til større lighed i adgangen til pladserne.

Det centrale elektroniske ventelistesystem bør varetages af selvstyret og skal fungere som et elektronisk indskrivnings- og indberetningssystem, hvor kommunerne indberetter et minimum af oplysninger om alle anbringelser. Det kan således også bibringe den ledelsesinformation, der efterspørges til at få overblik over området.



### **Bedre sagsbehandling: systematisk tilgang til undersøgelser, handleplaner og opfølgning**

For at sikre en højere kvalitet og en fælles ramme for arbejdet på det specialiserede område anbefaler Deloitte, at der etableres redskaber og metoder, der kan fungere som fælles forståelsesramme for det landsdækkende arbejde omkring børn og unge med sociale vanskeligheder, og som kan være grundlag for visitation, opfølgning, tilsyn og den konkrete indsats.

Herunder anbefales det, at der etableres en fælles ramme for en systematisk tilgang til den socialfaglige undersøgelse og udredning af børn/unge med sociale vanskeligheder samt kravene til dokumentationen heraf. Desuden anbefales det, at der etableres en fælles ramme for udarbejdelse af handleplaner til børn og unge med sociale vanskeligheder. Samtidig bør der også være en ramme for systematisk og regelmæssig opfølgning på handleplanen og løbende justering af de formulerede mål i handleplanen, hvis dette er nødvendigt.



### **Implementering af central handleplan for uddannelse, rekruttering, fastholdelse m.v.**

Deloitte anbefaler, at der udarbejdes og implementeres en central handleplan for uddannelse, kompetenceudvikling, rekruttering og fastholdelse af medarbejdere på det specialiserede område.

Formålet med ovenstående tiltag er at sikre øget rekruttering af socialrådgivere og pædagoger til uddannelserne og til stillingerne på det specialiserede område. Samtidig er det også et formål at fastholde de medarbejdere, der søger ansættelse inden for det specialiserede område.



### **Målrettet brandingkampagne**

Deloitte anbefaler, at der fra centralt hold gennemføres en brandingkampagne målrettet det specialiserede område, herunder en reklamekampagne i medier og markedsføring i form af eksempelvis målrettede informationsmøder om uddannelse og området.

Formålet er at forbedre imaget for både socialrådgiver- og pædagogfaget på det specialiserede område, men også at udbrede kendskabet til arbejdet på det specialiserede område med henblik på både rekruttering og fastholdelse.



### **Landsdækkende videncenter og socialt rejsehold**

Deloitte anbefaler, at der etableres et landdækkende videncenter med tilknytning til Departementet for Sociale Anliggender, der kan varetage videnindsamling, metodeudvikling, rådgivning, kompetenceudvik-

ling m.v. på det specialiserede område. Rådgivningen skal bidrage til at kvalificere kommunernes og døgninstitutionernes arbejde med konkrete problemstillinger, herunder rådgive om, hvad et tilbud bør indeholde, og om konkrete sager om håndtering af livssituation, problemstillinger og handlemuligheder.

Videncentret skal desuden fungere som et socialfagligt rejsehold, der mindst en gang årligt besøger de enkelte døgninstitutioner for at give supervision til personalegruppen, både i form af faglige redskaber og personlig udvikling af den enkelte medarbejder m.v. Samtidig skal rejseholdet tænkes ind som en del af de formelle kompetenceudviklingsforløb, som det anbefales at etablere (nedenfor).



### **Målrettede uddannelser til det specialiserede område**

Deloitte anbefaler, at de eksisterende uddannelser for pædagoger og socialrådgivere i højere grad end i dag målrettes det specialiserede område. Uddannelserne foreslås tilrettelagt således, at de studerende klædes på rent personligt til at arbejde inden for det specialiserede område, samtidig med at de studerende får den nødvendige forståelse af arbejdet på området.

Formålet hermed er at forbedre mulighederne for rekruttering af disse faggrupper til det specialiserede område, men også at fastholde de nyuddannede, der søger ansættelse på området.

Parallelt med ovenstående anbefaler Deloitte, at der fra centralt hold etableres delvist netbaserede pædagog- og socialrådgiveruddannelser samt helt netbaserede efteruddannelsesforløb for begge grupper.



### **Etablering af merituddannelser**

Deloitte anbefaler desuden, at der fra centralt hold etableres en merituddannelser målrettet henholdsvis socialhjælpere, socialmedhjælpere og lignende samt HK'ere, der arbejder som sagsbehandler på det specialiserede område.

Formålet er at opkvalificere disse faggrupper med en række kompetencer, der kan klæde dem bedre på til at kunne varetage henholdsvis socialpædagogiske og socialrådgiverrelaterede opgaver.

Det er essentielt, at tilrettelæggelsen af merituddannelserne tager udgangspunkt i målgrupperne, hvor flere typisk ikke har lyst og/eller evner til at gennemføre en længerevarende og teoretisk tung merituddannelse. Konkret anbefaler Deloitte således, at den eksisterende merit socialpædagoguddannelse revurderes, og at der etableres en kort merituddannelse målrettet HK'ere og lignende, som arbejder med socialrådgiverfaget.



### **Opkvalificeringsforløb målrettet ufaglærte**

Derudover anbefaler Deloitte, at de ufaglærte tænkes ind som en fast og nødvendig del af arbejdsstyrken på døgninstitutionsområdet, og at der gøres en særlig indsats for at klæde disse medarbejdere på til at varetage opgaverne. Det anbefales således, at der etableres opkvalificeringsforløb målrettet ufaglærte, der arbejder på en døgninstitution.

Formålet er at give de ufaglærte en større forståelse af målgrupperne og konkrete praksisnære redskaber, der kan afhjælpe situationer i hverdagen.



### **Formaliseret introduktionsforløb**

For at styrke muligheden for fastholdelse af personale på det specialiserede område anbefaler Deloitte, at der fra centralt hold udvikles et koncept for et formaliseret introduktionsforløb for både faglærte og ufaglærte nyansatte på døgninstitutioner.

Konceptet omfatter et program for et fast introduktionsforløb og en medarbejderhåndbog, som døgninstitutionerne kan anvende til nyansatte, men også etablering af en mentorordning, der i den første ansættelsesperiode skal styrke opfølgningen på, at de nyansatte er og føler sig klædt på til opgaverne.



### **Bedre rammer og vilkår**

Deloitte anbefaler, at en central strategi for fastholdelse af nyuddannede og på det specialiserede område omfatter et forbedret incitaments- og belønningssystem.

Incitaments- og belønningssystemet forudsætter bedre rammer og vilkår for de pædagoguddannede, der er ansat på døgninstitutionerne, herunder højere lønninger, højere arbejdsgiverbetalt pension, bedre arbejdsmiljø, bedre mulighed for efteruddannelse og bedre muligheder for kompensation ved overarbejde, nattevagter m.v.



### **Øget specialisering af døgninstitutionerne**

Deloitte anbefaler, at døgninstitutionerne for børn og unge med sociale vanskeligheder bliver langt mere specialiserede, end tilfældet er i dag, og således får en klarere profil. Fordelen herved er, at det i højere grad end i dag bliver muligt at udvikle bedre faglige kompetencer inden for de afgrænsede arbejdsområder. Dette giver som udgangspunkt bedre forudsætninger for at levere en målrettet indsats af høj kvalitet.

Det skal dog fremhæves, at implementering af ovenstående eller lignende specialisering af døgninstitutionerne ikke i sig selv er en garanti for en højere kvalitet af den pædagogiske indsats. Tilstedeværelsen af



de nødvendige kompetencer er en afgørende forudsætning for, at der kan opnås en værdi af en større specialisering, ligesom det er nødvendigt at vurdere behovet for justeringer af de enkelte døgninstitutioners plads- og personalenormeringer.

Desuden foreslås det, at oprettelse af nye afdelinger og satellitter fremadrettet tænkes ind i tilknytning til allerede velfungerende døgninstitutioner. Dette kan sikre, at de nye afdelinger/satellitter kan trække på den kultur og struktur, som den eksisterende institution er baseret på, og ikke mindst på de både administrative og socialfaglige kompetencer, der er til stede.

Det anbefales derimod ikke at hjemtage alle de børn og voksne med vidtgående handicap, der på nuværende tidspunkt er anbragt i Danmark. Årsagen hertil, er for det første, at den økonomiske besparelse ved anbringelse af disse meget pleje- og behandlingskrævende målgrupper på døgninstitution for handicappede i Grønland er begrænset. For det andet vil det på nuværende tidspunkt ikke være socialfagligt forsvarlig, idet disse målgrupper har behov for stabilitet, kontinuitet og specialisering, som den nuværende bemandings- og specialiseringssituation på institutionerne ikke kan understøtte. På længere sigt vil det, under forudsætning af, at en række forudsætninger opfyldes, kunne være muligt at nyanbringelser af målgrupper som voksne med autisme og multihandicappede kan anbringes i Grønland frem for i Danmark.

Endelig kan det som udgangspunkt ikke anbefales, at besøgsrejser i forbindelse med anbringelser i Danmark afskaffes. Vurderingen fra fagfolk på området er, at besøgsrejserne gennemgående har stor værdi for de voksne, der er anbragt i Danmark, da de giver mulighed for at tilknytning til kulturen samt bevare relationer til familie og netværk. Det anbefales dog, at besøgsrejserne ikke er en ret, som alle har, men at udbyttet af besøgsrejserne vurderes i hvert enkelt tilfælde.



### **Justering af personalenormering**

I forlængelse af ovenstående anbefaler Deloitte, at der gennemgående foretages opjustering af personalenormeringerne, især for døgninstitutionerne for børn og unge med sociale vanskeligheder. Denne opjustering skal vurderes i tæt sammenhæng med pladsnormering og døgninstitutionernes målgruppespecialisering. Dog bør det bemærkes, at justeringerne først bør prioriteres når de nuværende normeringer er besat med kvalificeret personale.

Det anbefales i den forbindelse, at der etableres en systematik omkring opfølgning på døgninstitutionernes udvikling i målgruppesammensætning, normeringsbehov og ansøgte støttetimer. Dette kan skabe grundlag for forbedret styring af området, herunder blandt andet op- og nedjustering af døgninstitutionernes personale- og pladsnormering.



### Finansieringsmodel, der sikrer en god incitamentsstruktur

Deloitte anbefaler, at der etableres en finansieringsmodel, der sikrer en mere hensigtsmæssig anvendelse af kapaciteten og bidrager til, at døgninstitutionerne i højere grad tilpasser tilbud og kompetencer til behovet. Det er væsentligt, at modellen skaber et incitament, der bidrager til, at kommunernes valg af anbringelsestyper baseres på en balanceret overvejelse i forhold til både socialfaglige og økonomiske hensyn. Således bør det fastholdes, at der fortsat er samme model for henholdsvis døgninstitutioner for børn og unge med sociale vanskeligheder og for handicappede.

Finansieringsmodellen kan dog sammensættes på flere måder, og Deloitte foreslår derfor 3 forskellige modeller, der på forskellig vis og i varierende grad tilgodeser udfordringerne.

Deloitte anbefaler dog, at der i et langsigtet perspektiv stræbes efter at udmønte en finansieringsmodel, der giver 100 procent takstfinansiering. Dog vurderes det ikke realistisk fra dag til dag at udmønte denne model, da det blandt andet forudsætter en vis modenhed af de nye kommuner samt tilstedeværelsen af tilstrækkelige kompetencer i både kommuner og døgninstitutioner. Derimod anbefales det at tænke udmøntningen af en ny finansieringsmodel som en flertrinsmodel, hvor der på kortere sigt sikres en tættere og systematisk opfølgning og justering på døgninstitutionernes faktiske udgifter m.v. På mellemlang sigt etableres en større variabel finansiering på 75 procent af den samlede finansiering, og på længere sigt en 100 procent takstfinansiering. Denne flertrinsmodel vil kunne skabe grundlag for en længere periode til implementering og omstilling.

## 2.8 Udfordringer på døgninstitutionsområdet

Analysen peger på en række væsentlige udfordringer for døgninstitutionsområdet. Nedenfor er de væsentligste udfordringer sammenfattet i oversigtsform.

### Oversigt over centrale udfordringer

Deloitte har identificeret en række udfordringer, herunder:

1. Der har gennem de seneste år været fokus på døgninstitutionsområdet fra både selvstyrets og kommunernes side.

2. Der opleves uklarhed omkring ansvars- og rollefordelingen mellem selvstyret, kommunerne (KANUKOKA) og døgninstitutionerne i forhold til udvikling og drift af området.
3. Over de sidste 20 år har der været en forholdsvis stor stigning i antallet af anbragte børn.
4. Mange børn og unge med sociale vanskeligheder karakteriseres i dag som behandlingskrævende.
5. Hovedparten af døgninstitutionerne har en belægningsgrad under 100 procent.
6. Der er ikke en stringent tilgang til, hvilke målgrupper de 4 kommuner tildeler hvilke tilbud.
7. Generelt kan det konstateres, at kommunernes tilbudspalet i dag ikke i alle tilfælde er tilstrækkelig dækkende i forhold til behovet.
8. Utilstrækkelig viden om indsatsen på det specialiserede område udfordrer blandt andet mulighederne for styring af området og for at sikre den nødvendige tilbudspalet.
9. Kommunerne har begrænset fokus på tidlig og forbyggende indsats og anbringer endvidere gennemgående sent.
10. Gennemgående er der en varierende praksis, systematik og kvalitet i kommunernes sagsbehandling på det specialiserede område, herunder socialfaglig undersøgelse og handleplan.
11. Kvaliteten af sagsbehandlingen er udfordret af for få sagsbehandlere og for få uddannede socialrådgivere i kommunerne.
12. Kommunerne foretager gennemgående ikke systematisk opfølgning på anbragte børn og unge, og der foretages således generelt begrænset vurdering af, om anbringelsen eksempelvis giver den ønskede værdi for den pågældende.
13. Der er begrænset fokus på, hvad der sker, når anbringelser ophører.
14. Der er mangel på formaliserede efterværnstilbud samt udslusningsboliger og udslusningspladser. Endvidere er der ikke fuldstændig enighed mellem døgninstitutionerne og kommunerne om ansvaret for opgaven.
15. Tilsynene forekommer ikke dækkende i forhold til omfang, hyppighed og indhold.
16. Uklarhed om ansvar og roller på området skaber i nogle tilfælde usikkerhed om, hvem der varetager myndighedsfunktionen, og hvem der løfter hvilke opgaver.
17. Visitation og henvisning til døgninstitutioner for børn og voksne med vidtgående handicap foregår ikke via en central venteliste, og der er ikke en samlet oversigt over, hvilke døgninstitutioner der eventuelt har ledige pladser.
18. Døgninstitutionerne har gennem længere tid haft en generel udfordring i forhold til rekruttering og fastholdelse af medarbejdere.
19. Gennem de seneste mange år har døgninstitutionerne generelt været præget af store udskiftninger i personalegruppen, hvilket har betydet en støt stigning i forbruget af både vikartimer og overarbejdstimer.
20. Det er generel mangel på uddannet personale, hvilket påvirker institutionernes mulighed for at gennemføre en god socialfaglig indsats.
21. Kommunerne har de senere år haft udfordringer i forhold til at rekruttere og fastholde kvalificerede medarbejdere på det specialiserede område. Dette har blandt andet konsekvenser for kvaliteten i indsatsen.
22. Der færdiguddannes årligt kun et begrænset antal socialrådgivere, hvilket vanskeliggør kommunernes rekruttering af kvalificerede medarbejdere.
23. Nyuddannede pædagoger og socialrådgivere er i mange tilfælde ikke tilstrækkelig klædt på personligt og fagligt til at løfte opgaverne på området.
24. Der er en tendens i retning af, at personalenormeringen på døgninstitutionerne gennemgående er lavere end på sammenlignelige institutioner i Danmark.
25. De rammer og vilkår, som især socialpædagogerne og socialrådgiverne arbejder under, har umiddel-

- bart konsekvenser for mulighederne for rekruttering og fastholdelse af medarbejdere.
26. Mulighederne for rekruttering til det specialiserede område lider i høj grad under et dårligt image.
  27. Det er ikke umiddelbart et realistisk kortsigtet fremtidsperspektiv, at både kommuner og døgninstitutioner har alle normerede stillinger besat af socialfagligt uddannet personale.
  28. Området er karakteriseret ved mange ildsjæle og stort engagement.
  29. Der er en relativ tydelig tendens i retning af specialisering blandt døgninstitutioner for børn og voksne med vidtgående handicap, hvorimod specialiseringsgraden på døgninstitutionerne for børn og unge med sociale vanskeligheder modsat er relativt begrænset.
  30. Den begrænsede specialisering udfordrer generelt institutionernes mulighed for at kunne levere en målrettet indsats over for alle målgrupperne og betyder i værste fald, at anbringelserne får mere karakter af opbevaring end af en egentlig pædagogisk indsats.
  31. Generelt er der stor variation i kvaliteten af døgninstitutionernes indsats.
  32. Forstanderens rolle som rammesætter er central for kvaliteten af indsatsen.
  33. Der er forskelligartet finansiering af tilbud på området. Kun selvstyrets døgninstitutioner finansieres halvt over det kommunale bloktilskud og halvt via takstbetaling. Øvrige foranstaltninger finansieres via takstbetaling.
  34. Den forskelligartede finansiering giver en uhensigtsmæssig incitamentsstruktur og uigennemsigtig prisstruktur for kommunerne og medvirker blandt andet til, at der gennemgående er en dårligere kapacitetsudnyttelse på døgninstitutionerne.
  35. Kommunerne anbringer i nogle tilfælde børn/unge på døgninstitutioner, selvom barnet/den unge med fordel kunne anbringes i en plejefamilie, da de oplever allerede at have betalt for selvstyrets døgninstitutioner gennem bloktilskuddet.
  36. Økonomien på området for børn og unge med sociale vanskeligheder er på nuværende tidspunkt struktureret således, at selvstyret kun har begrænsede sanktionsmuligheder over for den enkelte døgninstitution.
  37. Samlet set er der begrænset styring af økonomien på døgninstitutionsområdet, og der mangler principper for styring.
  38. Over de sidste 3 år er der sket en stigning i det samlede budget for døgninstitutioner for børn og unge med sociale vanskeligheder på 20 procent, herunder har der været en stigning i bevilling til alle døgninstitutioner.
  39. Selvom alle institutionernes bevillinger er steget over de senere år, er der stor forskel på, hvordan de enkelte institutioners regnskab ser ud i forhold til budgettet.
  40. Gennem de seneste 10 år er der sket en stigning i udgifterne til anbringelser i Danmark.
  41. Gennemsnitsprisen per anbringelse i Danmark er steget over de seneste 10 år.
  42. Generel mangel på fastansatte medarbejdere på området medfører, at døgninstitutionerne har et relativt stort forbrug af overarbejdstimer og timelønnet arbejde, hvilket vanskeliggør døgninstitutionernes mulighed for at styre lønbudgettet inden for bevillingen.
  43. I de seneste år er der blandt døgninstitutioner for børn og unge med sociale vanskeligheder sket en stigning i forbruget af støttetimer.
  44. Døgninstitutionerne har ikke i alle tilfælde de nødvendige kompetencer til at varetage den driftsmæssige og økonomiske styring, hvilket vanskeliggør selvstyrets arbejde med institutionernes budgetter.

## 2.9 anbefalinger til udvikling af døgninstitutionsområdet

Nedenfor er Deloitte's anbefalinger til udvikling af døgninstitutionsområdet sammenfattet i en kort oversigtsform. Disse foldes ud i rapportens sidste kapitel.

### Oversigt over anbefalinger

Deloitte anbefaler, at:

1. Der etableres en klar overordnet organisatorisk ramme for det specialiserede område, herunder klare beskrivelser af ansvar og roller mellem parterne.
2. Der etableres en ny samarbejds- og styringsform, herunder etablering af en modificeret BUM-model, for at give en mere tydelig adskillelse mellem myndigheds- og leverandørfunktionen.
3. Der etableres administrative fællesskaber, der samler døgninstitutionernes administrative opgaver med henblik på at styrke det administrative og styringsmæssige område.
4. Der etableres mål- og resultatstyring for døgninstitutionsområdet med resultatkontrakter som redskab.
5. Der etableres en samlet handleplan for det specialiserede område/døgninstitutionsområdet, hvori efterværn også indtænkes.
6. Der etableres et samlet ydelseskatalog som udgangspunkt for en helhedsorienteret indsats for at sikre et udbud af de ydelser, der efterspørges i praksis, men også for, at de medarbejdere, der arbejder med området, har kendskab til formål, indhold og målgruppe for ydelserne.
7. Der etableres en fælles ramme for tilsyn, herunder både økonomisk og socialfagligt tilsyn, herunder redskaber og metoder, der kan bidrage til at løfte kvaliteten af tilsynene.
8. Der etableres et samlet landsdækkende elektronisk ventelistesystem for alle døgninstitutioner, der blandt andet kan bidrage til større overblik over ledige pladser og til større lighed i adgangen til pladserne.
9. Der for at opnå bedre sagsbehandling etableres redskaber og metoder, der kan fungere som fælles forståelsesramme for sagsbehandlingen, herunder systematisk tilgang til undersøgelser, handleplaner og opfølgning.
10. Der implementeres en central handleplan for uddannelse, rekruttering og fastholdelse af medarbejdere på det specialiserede område.
11. Der gennemføres en målrettet brandingkampagne for at udbrede kendskabet til området og forbedre dets image.
12. Der oprettes et landsdækkende videncenter og socialt rejsehold, der kan varetage videnindsamling, metodeudvikling, rådgivning, kompetenceudvikle m.v. på det specialiserede område.
13. De eksisterende uddannelser for pædagoger og socialrådgivere i højere grad end i dag målrettes det specialiserede område.
14. Der etableres merituddannelser for at opkvalificere øvrige faggrupper med en række kompetencer til bedre at varetage socialpædagogiske og socialrådgiverrelaterede opgaver.
15. Der etableres opkvalificeringsforløb målrettet ufaglærte for at give dem større forståelse af målgruppen på området.
16. Der oprettes et formaliseret introduktionsforløb, herunder medarbejderhåndbog og mentorordning,

med henblik på at klæde de nyansatte bedre på til opgaven.

17. Der skabes bedre rammer og vilkår, herunder incitaments- og belønningssystem, for at fastholde nyuddannede medarbejdere.
18. Der gennemføres en øget specialisering af døgninstitutionerne for at opnå bedre forudsætninger for at levere en målrettet indsats af høj kvalitet.
19. Der foretages en gennemgående opjustering af personalenormeringen vurderet i tæt sammenhæng med pladsnormeringen og døgninstitutionernes målgrupp-specialisering.
20. Der etableres en ny finansieringsmodel, der sikrer hensigtsmæssig anvendelse af kapaciteten og bidrager til, at døgninstitutionerne i højere grad tilpasser tilbud og kompetencer til behovet.

Alle ovenstående konklusioner, udfordringer og anbefalinger foldes ud i afrapporteringen af analysen og evalueringen af døgninstitutionsområdet.

## 2.10 Forudsætninger for udmøntning af anbefalinger

Nedenstående oversigt samler op på forudsætninger for udmøntning af ovenstående anbefalinger, herunder et vejledende overslag på, hvilke udgifter der vil være forbundet hermed. En række af anbefalingerne lægger op til nærmere beslutninger om udmøntningen af anbefalingerne i praksis, hvorfor udgifterne også i mange tilfælde er afhængig af disse valg. Desuden er flere af udgiftsposterne afhængig af tilgangen eller udviklingen på området eksempelvis af studerende. Således er det i flest tilfælde alene muligt at give et vejledende overslag på enhedspriser. Derudover kræver flere af anbefalingerne politisk prioritering af blandt andet skalering, kadence m.v., ligesom beslutning af serviceniveau på området. Endelig er nogle af udgiftsposterne engangsudgifter eksempelvis investering i et IT-system, mens andre er årlige udgifter eksempelvis lønninger til medarbejdere.

**Vejledende overslag på udgifter forbundet med udmøntning af anbefalinger**

| Forudsætninger   | Overslag på økonomi   |
|--|---|
| Tilførsel af relevante kompetencer i Departementet for Sociale Anliggender (sekretariat med 3-4 medarbejdere med længere videregående uddannelse som fx scient.pol, scient. adm., jurist, økonom).   | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Ca. 450.000 kr./år per AC-medarbejder.</li> <li>•Ved ansættelse af 4 AC-medarbejder, totalt ca. kr. 1,8 mio./år</li> </ul>    |
| Fysiske rammer til serviceenhederne (lokaleleje).  | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Ca. 50.000-100.000 kr./ år per enhed.</li> <li>•200.000-400.000 for fire enheder per år.</li> </ul>                           |
| <p>Ansættelse af 2-3 medarbejdere per serviceenhed per kommune.</p> <p>(Såfremt det er muligt at overflytte administrative medarbejdere fra døgninstitutionerne kan der ses bort fra denne udgift, da serviceenhederne i så fald vil være udgiftsneutrale på kort sigt. På længere sigt kan der derimod forventes en besparelse).</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Ca. 350.000kr./år per. NI-2 medarbejder.</li> <li>•Ved ansættelse af 3 NI-2 medarbejdere 4,2 mio. kr./år.</li> </ul>          |
| <p>Eventuelle ressourcer i døgninstitutionerne til opfølgning på kapacitet og økonomi, som følge af ny finansieringsmodel</p> <p>(Udgifterne hertil afhænger af, i hvilket omfang institutionerne kan få rådgivning og hjælp fra departementet eller hvorvidt det vælges at etablere fælles administrative serviceenheder. Såfremt serviceenhederne oprettes kan der ses bort fra denne udgift).</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Ca. 350.000kr./år per NI-2 medarbejder.</li> </ul>  |
| <p>Investering i e-læringssystem.</p> <p>Forudsætter køb af system samt etablering af minimum fire brugerflader henholdsvis: ufaglært, efteruddannelse, pædagoguddannelse og socialrådgiveruddannelse.</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Køb af system ca. 2-3 mio. kr.</li> <li>•4 brugerflader á ca. 500.000 kr.</li> </ul>  |
| Økonomisk kompensation til døgninstitutioner, der afsætter ressourcer til funktioner som vejleder, praktikplads og lignende.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Mellem ¼ og ½ årsværk af laveste lønramme for pædagoger uden tillæg: 52.741-105.482 kr./år. (2011) per institution</li> </ul> |
| Rekrutteringsindsats for at tilvejebringe de nødvendige kompetencer på døgninstitutionerne.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Ca. 100.000 kr. over en toårigperiode.</li> </ul>   |

**Vejledende overslag på udgifter forbundet med udmøntning af anbefalinger - fortsat**

| Forudsætninger  | Overslag på økonomi  |
|---|--|
| Videncenter sammensat af 3-4 medarbejdere (psykolog, socialpædagog, terapeut og en medarbejder med baggrund som fx scient.pol, scient.adm.).  | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Ca. 450.000 kr./år per AC-medarbejder.</li> <li>•Ved ansættelse af 4 AC-medarbejder, totalt ca. 1,8 mio. kr./år</li> </ul> |
| Løbende rejseudgifter til rejsehold.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Ca. 100 rejser med gennemsnitsudgift på ca. 5.000 kr./år</li> <li>•I alt 500.000 kr./år</li> </ul>                         |
| Større lønbudget som følge af højere lønninger og pension.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Justering af løn</li> <li>•Justering af pension.</li> </ul>  |
| Udgifter til opjustering af personalenormeringer på døgninstitutioner.<br><br>(Samlede udgifter hertil afhænger af politiske prioriteringer og beslutningen om serviceniveauer og lønniveauer på området. Det er således ikke muligt at afgive en samlet udgift herfor. Denne udgiftspost bør desuden først aktualiseres når døgninstitutionernes nuværende normering er besat af kvalificeret personale).  | <ul style="list-style-type: none"> <li>•En samlet personale-opjustering.</li> </ul>  |
| Flere udgifter til uddannelsesområdet såfremt tilgangen af studerende stiger.<br><br>(Samlede udgifter herfor afhænger af tilgangen af studerende. Det er således ikke muligt at afgive en samlet udgift herfor).   | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Ca. 15.000 kr./per studerende/år.</li> </ul>   |
| Budget til kommunikationsfirma, trykning og distribution.<br><br>(Det samlede budget herfor afhænger af omfang, markedsføringskilder, leverandør m.v.)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Ca. 500.000 kr. som engangsbeløb.</li> </ul>   |
| Et elektronisk redskab, der kan understøtte opfølgning på døgninstitutionernes økonomi. En billigere løsning er en Excelskabelon, mens en dyrere løsning vil være investering i et it-system.<br><br>(Samlede udgifter herfor afhænger af leverandør m.v. Vælges Excelskabelon som løsning forventes dette at være udgiftsneutral. Dog med forudsætning af afsættelse af ressourcer til at udvikling skabelon og løbende opfølgning herpå. Denne udgift er inkluderet i tidligere udgiftsposter). | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Etablering ca. 1,5 mio. kr.</li> <li>•Hosting ca. 300.000 kr./år.</li> </ul>   |



**Vejledende overslag på udgifter forbundet med udmøntning af anbefalinger -  
fortsat**

| Forudsætninger  | Overslag på økonomi  |
|---|--|
| <p>It-system med tilhørende database eller en billigere løsning på kortere sigt i form af en Excel- eller Wordskabelon til samlet landsdækkende elektronisk ventelistesystem.</p> <p>(Samlede udgifter herfor afhænger af leverandør m.v. Vælges Excel- eller Wordskabelon som løsning forventes dette at være udgiftsneutral. Dog med forudsætning af afsættelse af ressourcer til at udvikling skabelon og løbende opfølgning herpå. Denne udgift er inkluderet i tidligere udgiftsposter).</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Etablering ca. 1,5 mio. kr.</li> <li>•Hosting ca. 300.000 kr./år.</li> </ul> |