

Forvaltningsrevision

på private opholdssteder og private skoletilbud



Aalborg Universitet, Cand.merc.aud., 15. april 2011

Udarbejdet af

Mette Hjorth Jensen

Vejleder

Lars Kiertzner

*Uden støtte, samarbejdsvilje, vejledning og interesse
fra en række personer, virksomheder og organisationer,
ville det ikke have været muligt at udarbejde
dette speciale.*

Tak til

BRANDT, Statsautoriseret Revisionspartnerselskab

Socialministeriet

kontorchef Peter Juul
praktikant Maja Sørensen

Landsforeningen af Opholdssteder, Botilbud og Skolebehandlingstilbud

direktør Geert Jørgensen
sekretariatsleder Sigrid Fleckner

Akkreditering Danmark

Specialkonsulent Trine Kokholm

Den selvejende institution ”Fonden Vædderbo”

leder Mai-Britt Skov Nielsen

Den selvejende institution Under Kastanien

leder Dan Zielke

Aalborg Universitet

vejleder Lars Kiertzner

&

min familie

| | |
|---|-----------|
| 1 Executive summary | 4 |
| 2 Indledning | 7 |
| 2.1 Forord | 7 |
| 2.1.1 Statslige anbringelser | 7 |
| 2.1.2 Økonomi og forvaltningsrevision | 9 |
| 2.2 Problemformulering | 11 |
| 2.3 Afgrænsning | 12 |
| 2.4 Metodevalg | 14 |
| 2.4.1 Disposition | 14 |
| 2.4.2 Model- og metodevalg | 16 |
| 2.4.3 Målgruppe | 16 |
| 3 Private opholdssteder og skoletilbud iht. lov om social service § 142 stk. 5 | 17 |
| 3.1 Stiftelse og godkendelse | 18 |
| 3.1.1 Organisatoriske forhold | 18 |
| 3.1.2 Pædagogisk metode og målsætning | 19 |
| 3.1.3 Fysiske rammer | 19 |
| 3.1.4 Skoletilbud | 20 |
| 3.2 Pædagogisk- og økonomisk tilsyn | 20 |
| 3.2.1 Det pædagogiske tilsyn | 21 |
| 3.2.1 Det økonomiske tilsyn | 22 |
| 3.2 Ophør | 24 |
| 4 Analyse af baggrunden for kravet om forvaltningsrevision | 26 |
| 4.1 Sag nr. 641-1304 om private opholdssteder og botilbud | 26 |
| 4.1.1 Kulegravning af private opholdssteder og botilbud | 26 |
| 4.1.2 Dialogforum | 29 |
| 4.1.2 Ny bekendtgørelse og vejledning | 36 |
| 4.1.3 Konklusion på analyse af baggrunden for kravet om forvaltningsrevision | 39 |
| 5 Analyse af forhandlingsparternes forventninger til indhold og resultater | 42 |
| 5.1 Socialministeriet og tilsynsmyndighederne | 42 |
| 5.2 Landsforeningen af Opholdssteder, Botilbud og Skolebehandlingstilbud (LOS) | 45 |
| 5.1.1 Akkreditering | 47 |
| 5.3 Konklusion på analyse af forhandlingsparternes forventninger | 51 |
| 6 Analyse af opholdsstedernes forventninger til indhold og resultater | 54 |
| 6.1 Den selvejende institution "Fonden Vædderbo" | 55 |
| 6.1.1 Kendskab, anvendelse og forventninger | 57 |
| 6.1.2 Definition af variabler | 61 |
| 6.2 Den selvejende institution Under Kastanien | 65 |
| 6.2.1 Kendskab, anvendelse og forventninger | 67 |
| 6.2.2 Definition af variabler | 70 |
| 6.3 Konklusion på analyse af opholdsstedernes forventninger | 73 |
| 7 Revisionsinstruks | 75 |
| 7.1 Sammenfatning af forventninger til indhold og resultater af forvaltningsrevision | 75 |
| 7.1.1 Anvendelse og definition af variabler | 76 |

| | |
|--|-----------|
| 7.1.2 Inddragelse af elementer fra relaterede områder | 77 |
| 7.2 Udkast til revisionsinstruks..... | 79 |
| 8 Revisors rapporteringsforpligtelse..... | 83 |
| 8.1 Erklæring og protokol | 83 |
| 8.2 Den modificerede påtegning..... | 87 |
| 9 Konklusion | 90 |
| 9.1 Hvilke revisionshandlinger forventes revisor at foretage..... | 90 |
| 9.2 Hvilke særlige forhold gør sig gældende i relation til revisors rapportering | 92 |
| 10 Perspektivering..... | 93 |
| 10.1 Benchmarking | 93 |
| 11 Litteraturliste..... | 94 |
| 12 Bilag..... | 98 |
| 12 Bilag..... | 98 |
| 12.1 Antal opholdssteder, botilbud og skoletilbud | 98 |
| 12.2 Udvikling i udgifter til plejefamilier, opholdssteder og døgninstitutioner | 98 |
| 12.3 Kommissorium for Dialogforum | 99 |
| 12.4 Socialministerens oplæg til dialogforums arbejde. | 101 |
| 12.5 Specifikation af akkrediteringskriterier for døgntilbud til børn og unge | 103 |
| 12.6 Specifikation af akkrediteringskriterier for skoletilbud | 106 |
| 12.7 Inspirationsliste med variabler (forvaltningsmål) | 110 |
| 12.8 Den selvejende institution ”Fonden Vædderbo” - organisationsdiagram | 111 |
| 12.9 Den selvejende institution Under Kastanien - organisationsdiagram | 112 |
| 12.10 Revisionsinstruks – forvaltningsrevision | 113 |

1 Executive summary

The subject of the thesis is “ Performance audition of private institutions and special schools”

Background

A large number of private institutions have since the beginning of the 20th century handled a part of the public obligation to take care of children and adolescents who are in need of personal support, accommodation and medication. Some of the private institutions do also offer access to special schools, which provides education to children / adolescents, who are not able to participate in the education offered by the public schools.

The private institutions and special schools are financed by the government, and they are therefore obligated to submit operating budgets and annual reports to the nearby municipal. According to current legislation, the annual report must be audited by a registered or chartered accountant, who is obligated to practice both financial audit and performance audit. There are several guidelines to the financial audit progress, but there are not any equivalent material concerning the performance audit.

Problem statement

The central problem is how to handle the obligation to practice performance audit on private institutions and special schools when there are no official guidelines. To estimate what the audit may contain and how to report the measurements, an analysis of the background for the requirement and an analysis of possible variable (management objectives) is needed:

Therefore the main purposes of this thesis are:

- ❖ To conduct which audit procedures auditor is expected to perform, to achieve the desired degree of assurance that the institutions are managing the public funds properly.
 - What is the purpose of implementing performance audit?
 - How can the content and results from accreditations be used in the performance audit?

- What are the expectations of the institutions to the performance audit, and which variables do they consider usable?
 - How is performance audit handled on similar private institutions (private schools, colleges etc.) – and can lessons learned be applied?
- ❖ What special circumstances exist in relation to auditors' reporting obligation?

Methodology

The data used in this thesis will mainly be empirically, due to the inclusion of views from the institutions, municipals etc., which are in contact with the subject. Secondly the themes of the thesis will have a practical approach. In addition to this, documentation from the Danish Ministry of Health, interviews, relevant literature and external statistics are used for answering the questions asked in the problem statement.

Findings

The analysis of which audit procedures auditor is expected to perform, to achieve the desired degree of assurance that the institutions are managing the public funds properly identified lack of interest and competence of supervisors (municipals), which indicates that they have no views on the performance audit. The interviewed representatives from the Danish Ministry of Health, the National Association of private institutions and special schools and managers from the institutions have however expressed interest in both the content, definition of variables and reporting form, regarding the performance audit.

Therefore, is the drafted audit instruction for use of performance audit on private institutions and special schools, based on the approach from the Danish Ministry of Health, the National Association of private institutions and special schools and managers from the institutions.

Furthermore are relevant guidelines from performance audit of private schools, colleges etc. incorporated in the drafted audit instruction.

The drafted audit instruction contains specific observations on productivity, efficiency, thrift and economy management, and concentrates on the following key areas:

- ❖ Financial Ratios Analysis
- ❖ Analysis of individual pedagogical goals
- ❖ Analysis of the institutions internal documentation / descriptions

The analyses of the special circumstances that exist in relation to auditors' reporting obligation have identified:

- ❖ importance of found lack of performance
- ❖ evidence of validity and causation
- ❖ comparison of efficiency between different institutions

2 Indledning

2.1 Forord

Der er langt fra de første statslige anbringelser af børn og unge omkring år 1900 til den måde, stat og kommuner varetager opgaven på i dag.

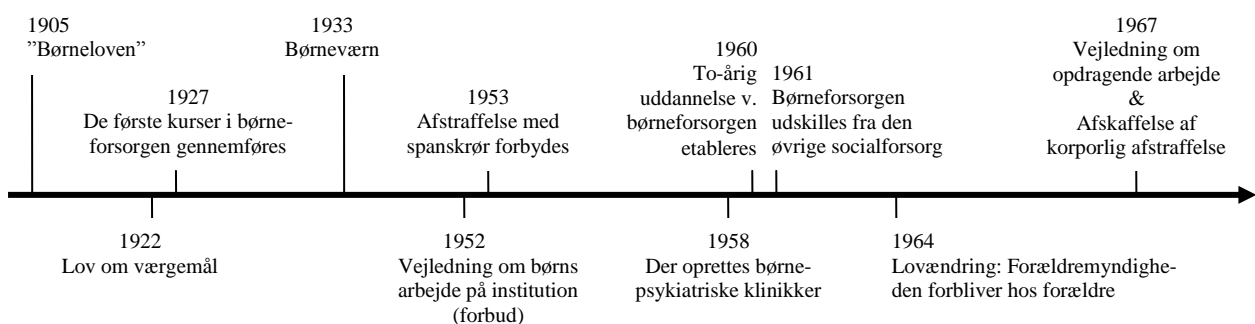
Forsorg af børn og unge var før Børnelovens¹ tilblivelse ikke anset for at være en statslig opgave, men gennem de seneste 110 år er der sket en væsentlig udvikling i antallet af sociale opgaver på dette område, hvilke varetages og finansieres af staten.

Vi har verdens største offentlige sektor, en offentlig sektor der blandt andet varetager opgaver på vegne af forældre, der ikke selv magter eller ønsker at varetage opdragelsen og pasningen af deres egne børn og unge.

2.1.1 Statslige anbringelser

Børneloven indføres i 1905 efter en lang periode med påvist stigende kriminalitet blandt børn og unge, hvilket fortrinsvis skyldes udbredt fattigdom. Lovens udgangspunkt er således iværksættelse af foranstaltninger, der skal beskytte de ”almindelige” borgere mod den dårlige indflydelse fra de kriminelle børn og unge samtidig med, at loven skal sørge for, at der bliver taget vare på de børn og unge, der er udsat for mishandling i hjemmet.

TIDSLINJE 1905 -> 1970



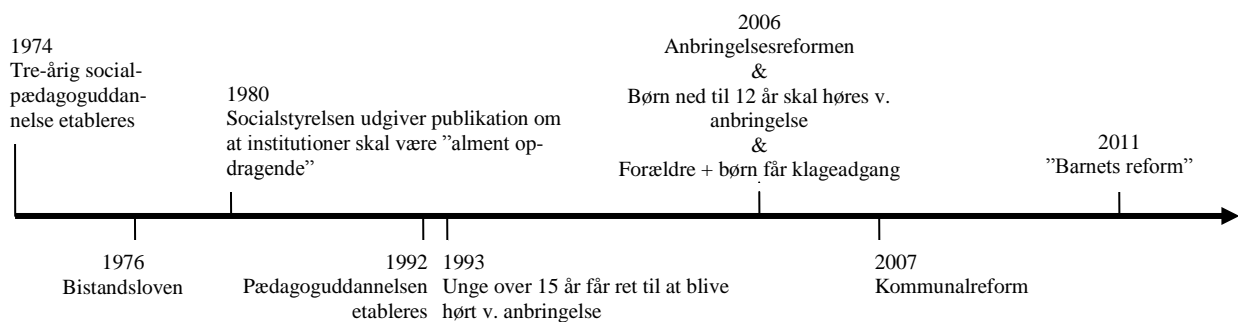
En konsekvens af Børneloven er oprettelse af de to første statslige opdragelsesanstalter. De skal i samarbejde med de børnehjem og opdragelsesanstalter, der allerede på daværende tidspunkt blev drevet af privatpersoner, modtage de tvangsfjernede børn og unge.

¹ Lov om Behandling af forbryderske og forsømte børn og unge Personer af 14. april 1905.

Med børneloven indføres krav om forudgående godkendelse fra Kirke-, Justits- og Undervisningsministeriet ved etablering af nye børnehjem og opdragelsesanstalter, og med den senere stiftelse af Værgerådet i 1922 tilføjes en tilsynsordning, der har ansvaret for kontrollen med både anbringelser og med de fysiske forhold på børnehjemmene og opdragelsesanstalterne.

Private børnehjem og anbringelsesanstalter drives frem til 1905 i det væsentligste med overskud fra landbrugsvirksomhed og ved salg af børnenes arbejdskraft. Herefter modtager godkendte institutioner tillige driftstilskud fra staten, hvilket er det første skridt til statens varetagelse og finansiering af social forsorg på børne- og ungeområdet.

TIDSLINJE 1971 -2011



Da bistandsloven indføres i 1976 ændres den generelle holdning til anbringelser af børn og unge væsentligt. Anbringelserne skal ikke længere tage udgangspunkt i en institutionsplacering barndommen ud. I stedet fokuseres der på kortere anbringelser og forebyggende foranstaltninger.

Samtidig gøres der op med de gamle forestillinger om, at børn og unge har bedst af at komme så langt hjemmefra som muligt, når de anbringes. I stedet satses der på anbringelser nær hjemmet og på inddragelse af forældre og familie.

Netop opgøret med de gamle institutioners vaner og holdninger medfører, at en række privatpersoner etablerer socialpædagogiske opholdssteder, som i højere grad imødekommer de nye tendenser i bistandsloven, og som satses på inddragelse af børn, forældre og øvrig familie. Da der samtidig i disse år er stor efterspørgsel på døgnpladser til børn og unge, oplever de fleste nystartede opholdssteder stor interesse og tilgang.

Med vedtagelse af anbringelsesreformen (2006) og Barnets Reform² (2011), som fokuserer på at barnet skal have en mere central placering i sagsbehandlingsforløbet, og som giver både forældre og barn ankesmuligheder, er de hensigter, som blev introduceret med bistandsloven yderligere forstærket. Således er et af de væsentligste elementer i anbringelserne i dag, at børn og unge der har oplevet omsorgssvigt³, skal hjælpes til en ligeværdig hverdag på samme vilkår som andre børn og unge.

Forbedringen af børns og unges rettigheder og det ændrede fokus på resocialisering kontra opbevaring, har mange opholdssteder i tilknytning til det almindelige pædagogiske tilbud, oprettet egne skoletilbud. Skoletilbuddene muliggør at anbragte børn og unge, der ikke er i stand til at modtage undervisning fra folkeskolen, kan blive undervist i mindre grupper på institutionen. På den måde sikres at alle unge får muligheden for at tage folkeskolens afgangseksamen, således de på et senere tidspunkt kan optages på videregående uddannelser på lige fod med andre unge.

Det pædagogiske indhold i den sociale forplejning for børn og unge, har sammen med lovgivningen udviklet sig fra ”beskyttelse af almindelige borgere” til grundige udredninger af barnets / den unges problemer og udarbejdelse af handleplaner for indsatsen. Det er udtryk for en generel holdningsændring som er udviklet over lang tid, men som især er blevet styrket inden for de seneste fem år.

2.1.2 Økonomi og forvaltningsrevision

Ved børnelovens indførelse var de fleste pladser på børnehjem og opdragelsesanstalter udbudt af private, og der var kun ganske få statslige institutioner. Det er stadig kendetegnet for dette område, at der er private institutioner, herunder socialpædagogiske opholdssteder,⁴ men dog et tilsvarende antal af offentlige institutioner.

Da de private opholdssteder, i lighed med de institutioner der drives af stat og kommune, udelukkende er finansieret med offentlige midler, kræver det naturligvis, at der foretages kontrol med, hvorledes opholdsstederne forvalter de offentlige midler.

² Nærhed og omsorg, Børns rettigheder og den tidlige indsats samt Kvalitet i indsatsen er alle temaer i Barnets Reform (2011). Sammen med den indgåede aftale om reformen er der afsat 928 mio. kr. fra 2010-2013 til at styrke indsatsen for børn og unge.

³ Omsorgssvigt defineres som: Fysisk vold, vanrøgt, seksuelt misbrug, psykisk terror og ligegyldighed.

⁴ Uddrag af medlemsstatistik ved Landsforeningen for Opholdssteder, Botilbud og Skolebehandlingstilbud – bilag 12.1

Både offentlige og private institutioner har siden værgerådets oprettelse i 1922 været underlagt tilsyn. Frem til vedtagelsen af bistandsloven i 1976 omfattede dette tilsyn kun kontrol med anbringelserne og de fysiske rammer. Dette tilsyn har siden udviklet sig til i dag også at omfatte prisfastsættelse (budgettering), personaleansættelser, økonomi samt dokumentation og drøftelser om børn og unges udvikling og fremtid.

Endvidere er kravet om at der foretages forvaltningsrevision, udvidet fra at omfatte de offentlige institutioner,⁵ til også at omfatte private opholdssteder og skoletilbud.

Området er generelt meget styret af politiske holdninger, og det er helt naturligt at der er en bred interesse for, hvor mange penge der anvendes på anbringelse af børn og unge. Således giver det anledning til heftige diskussioner, når vi hører om kommuner, der vil spare penge og derfor undlader at anbringe børn og unge⁶, om opholdssteder, der tager sig højt betalt – men som ikke bruger pengene på børnene⁷ og når politikere argumenterer både for og imod, at der bruges penge på anbringelserne.

Anbringelsernes lange historie og den udvikling, der har været på området de seneste 110 år, bekræfter en vilje til at ville hjælpe de børn og unge, der har behov for det. Det er samtidig nødvendigt, at der tages skyldige hensyn, til hvor mange penge der bruges og hvad de bruges til.

I takt med, at lovgivning, uddannelses-, tilsyns-, sagsbehandlings- og dokumentationskrav på området er øget væsentligt i perioden fra 1905 til 2011, anvendes der flere og flere penge til anbringelse af børn og unge⁸. Det er imidlertid langt fra alle ressourcer, der alene anvendes til betaling for børn og unges ophold på døgninstitutioner. Der anvendes tillige væsentlige beløb på sagsbehandling, visitering, statusmøder, tilsyn, rapportering til myndigheder og uddannelse af personale.

Derfor kræves det i dag, at både revisor og tilsyn forholder sig til, om de midler, der stilles til rådighed for de private opholdssteder anvendes på en så hensigtsmæssig måde som muligt og om det arbejde, der udføres stemmer overens med forventningerne.

⁵ Offentlige institutioner under kommune, region eller stat revideres iht. Lov om statsrevisorerne LBK nr. 4 af 7. januar 1997 og Rigsrevisorloven LBK nr. 3 af 7. januar 1997.

⁶ Artikel: Kaotisk liv plager anbragte børn og unge, Politiken den 23. april 2010.

⁷ Artikel: Opholdssteder mistænkes for fusk, Jyllands-Posten den 2. januar 2011.

⁸ Statistik på udvikling i udgifter til plejefamilier, opholdssteder og døgninstitutioner (2007-2009) – bilag 12.2

Det er imidlertid svært at forholde sig til, for både revisorer og tilsyn – for hvornår er det ikke pengene værd at købe nyt tøj til et barn der aldrig før har fået dækket sine basale behov? Hvornår bruges pengene bedre et andet sted? Og hvornår er der opnået tilstrækkeligt gode resultater med et barn?

2.2 Problemformulering

Udarbejdelse af revisionsinstruks til brug for forvaltningsrevision på private opholdssteder og private skoletilbud

En lang række private opholdssteder varetager på vegne af stat og kommuner en stor social opgave i henhold til serviceloven.⁹ Som følge heraf er disse institutioner drevet udelukkende ved offentlige midler, hvilket efterlader, de private opholdssteder med ansvaret for, at de penge der bliver stillet til rådighed, forvaltes forsvarligt.

Kontrollen med hvorledes de private opholdssteder og skoletilbud anvender de offentlige midler ligger blandt andet hos tilsynsmyndigheden, som ved årlige godkendelser af budgetter (prisfastsættelse) og årsrapporter følger institutionens økonomi og udvikling. Samtidig foretager institutionens eksterne revisor review af budgettet, revision af årsrapporten og afgiver erklæring og protokol vedrørende disse.

I 2005 blev den lovpligtige finansielle revision suppleret med et krav om gennemførelse af forvaltningsrevision på institutionerne¹⁰.

Der er imidlertid stadig stor forskel på, hvorledes denne forvaltningsrevision foretages, og på, hvorledes revisor erklærer sig og rapporterer om den foretagne revision. Der er endvidere en række revisorer, der stadig undlader at foretage forvaltningsrevisionen, ligesom de fleste tilsynsmyndigheder ikke forholder sig til samme.

Specialet vil med udgangspunkt i en analyse af baggrunden for indførelsen af kravet om forvaltningsrevision og med en analyse af, hvilke mulige variabler der kan opstilles som grundlag for revisionen, fremkomme med et udkast til, hvorledes en revisionsinstruks til brug for forvaltningsrevisionens gennemførelse på private opholdssteder kan udformes.

⁹ LBK nr. 1096 af 21. september 2010 – Bekendtgørelse af lov om social service (Serviceloven).

¹⁰ Offentlige institutioner (stat, kommune og region) er tilsvarende underlagt både finansiell- og forvaltningsrevision iht Lov om statsrevisorerne LBK nr. 4 af 7. januar 1997 og Rigsrevisorloven LBK nr. 3 af 7. januar 1997.

Analysen vil desuden inddrage overvejelser om, hvorledes revisor skal forholde sig ved afgivelse af revisionspåtegningen.

Denne problemstilling søges belyst gennem følgende hovedproblemstillinger:

- Hvilke revisionshandlinger forventes revisor at foretage, for at opnå den ønskede grad af sikkerhed for at institutionen forvalter de offentlige midler forsvarligt?

I relation hertil foretages en analyse af:

1. Hvilke hensigter har parterne¹¹ på området haft med implementeringen af forvaltningsrevision på private opholdssteder og skoletilbud?
 2. Hvorledes kan indhold og resultater fra gennemførte akkrediteringer anvendes i forvaltningsrevisionen?
 3. Hvilke forventninger har opholdsstedernes ledere til revisors forvaltningsrevision, og hvilke variabler anser de, det er muligt at anvende som grundlag for forvaltningsrevisionen?
 4. Hvorledes arbejdes der med forvaltningsrevision på selvejende institutioner der støttes med offentlige midler (friskoler, erhvervsskoler, gymnasier og lign.) – og kan erfaringerne herfra anvendes?
- Hvilke særlige forhold gør sig gældende i relation til revisors rapporteringsforpligtelse?
Problemstillingen ønskes belyst ved præsentation af faglige notater og artikler fra FSR's Offentlige Udvalg og rigsrevisionen, samt efterfølgende diskussion af betingelserne for afgivelse af modificerede påtegninger.

2.3 Afgrænsning

Antallet af udbydere af døgnophold til børn og unge er mange og der er endvidere tale om både private og offentlige institutioner. Samtidig er lovgivningen på området særdeles komplekst og omfattende. At udarbejde en revisionsinstruks til brug for gennemførelse af forvaltningsrevision på samtlige af disse institutioner vil som følge heraf blive lige så omfangsrigt. Der foretages derfor en afgrænsning af behandlingen af emnet forvaltningsrevision.

¹¹ Kommunernes Landsforening, Socialministeriet og Landsforeningen af Opholdssteder, Botilbud og Skolebehandlingstilbud (LOS).

Analysen vil være baseret på gennemførelse af forvaltningsrevision på private opholdssteder og skoletilbud som er godkendt iht. serviceloven. Der vil blive taget særsomt stilling til gennemførelse af forvaltningsrevision, for så vidt angår opholdsstedernes skoletilbud.

Forhold vedrørende tilsynsmyndighedens kompetencer og ansvar for godkendelser, pædagogisk og økonomisk tilsyn, anbringelser / hjemtagelser samt retningslinjer for udarbejdelse af budgetter og årsrapporter vil blive beskrevet kort, forinden analysen påbegyndes.

Der vil blive taget udgangspunkt i de kulegravninger af private opholdssteder og botilbud, som blev gennemført i 2002-2003, og i resultaterne fra det efterfølgende nedsatte dialogforum og i høringsudkast og svar til bekendtgørelse vedrørende tilsyn med og godkendelse af private opholdssteder og private botilbud¹².

Overvejelser vedrørende anvendelse af indhold og resultater fra gennemførte akkrediteringer, vil ikke være baseret på konkrete eksempler. Vurderingen vil alene indeholde en relation til de processer, der fremgår af de gældende akkrediteringsstandarder og en inddragelse af det interview der gennemføres med Akkreditering Danmark.

I relation til beskrivelse og vurdering af, hvilke variabler (forvaltningsmål) der er mulige at definere, vil analysen omfatte samtaler med ledere fra to private opholdssteder af en vis størrelse, hvilke varierer i målgruppe, skolestruktur, geografisk placering og pædagogisk baggrund.

Der vil ikke blive foretaget en fuldstændig analyse og gennemgang af kriterierne for forvaltningsrevision på friskoler, gymnasier, erhvervsskoler og lignende. Kun enkelte elementer herfra vil blive inddraget i analysen. Begrundelsen herfor er, at en gennemgang af disse ligger udenfor dette speciales rammer.

Indhold og efterfølgende ændringer i bekendtgørelsen nr. 1340 af 15. december 2004 om tilsyn med og godkendelse af private opholdssteder og private botilbud vil alene blive behandlet i det omfang, det har relevans for analysen og udarbejdelse af udkastet til revisionsinstruksen.

¹² Bekendtgørelse nr. 1340 af 15. december 2004.

Specialet vil ikke koncentrere sig om forvaltningsrevision på tilsvarende offentlige institutioner, private botilbud for voksne eller private behandlingstilbud for stofmisbrugere, uanset dele af indholdet kan relateres hertil.

Lovgivningen, der regulerer grundlaget for opholdsstedernes eksistens, visiteringen, finansieringen og for de anbragtes rettigheder, vil kun blive berørt overfladisk.

Materialesamlingen til specialet er afsluttet medio januar 2011. Der er i enkelte tilfælde medtaget materiale og oplysninger offentliggjort i perioden januar 2011 – april 2011.

2.4 Metodevalg

Specialet vil i overvejende grad være empirisk, hvilket fortrinsvis skyldes hensynet til en inddragelse af synspunkter fra de parter, der har berøring med området.

Da forvaltningsrevision på private opholdssteder og skoletilbud ikke er reguleret af standarder eller vejledninger, der sætter krav til revisors handlinger og rapportering, vil den del af specialet der vedrører definitionen af, hvilke revisionshandling revisor forventes at foretage, have en praktisk indgangsvinkel.

Det anvendte ”teoretiske” grundlag for specialet udgøres i det væsentligste af dokumentationen fra de foretagne kulegravninger og det efterfølgende nedsatte dialogforum, høringsudkast og svar forud for vedtagelse af bekendtgørelse nr. 1340 af 15. december 2004 og udarbejdelse af vejledning til samme, afholdte interviews samt øvrig relevant litteratur jf. litteraturfortegnelsen.

2.4.1 Disposition

I det følgende beskrives kort, hvorledes specialet er struktureret.

Indledningsvis er der kort redegjort for den generelle udvikling og problemstilling, problemstillingen vedrørende gennemførelse og rapportering af forvaltningsrevision på private opholdssteder er konkretiseret, og der er foretaget de nødvendige afgrænsninger/forudsætninger.

Efterfølgende foretages en kort beskrivelse af det lovgrundlag samt gældende vejledninger, der regulerer opholdsstedernes eksistens, den kommunale visitering, betalingen for børn og unges ophold på private institutioner (finansieringen) samt tilsynsmyndighedens kompetencer og ansvar i henhold til den gældende bekendtgørelse om godkendelse af og tilsyn med visse private tilbud¹³.
(*Kapitel 3*)

Med udgangspunkt i den foreliggende dokumentation i Socialministeriets sag nr. 641-1304¹⁴ og ved samtaler med repræsentanter fra LOS¹⁵, socialministeriet og tilsynsmyndighederne foretages analyse af baggrunden for indførelsen af kravet om forvaltningsrevision på private opholdssteder og skoletilbud. Der foretages endvidere en vurdering af de forventninger, repræsentanterne fra LOS, socialministeriet og tilsynsmyndighederne har til indholdet og resultatet af forvaltningsrevisionen, herunder deres forventninger til opholdsstedernes definition af variabler (forvaltningsmål), til inddragelsen af indhold og resultater fra foretagne akkrediteringer samt revisors efterfølgende rapportering. (*Kapitel 4 og 5*)

Til brug for vurdering af, hvilke variabler (forvaltningsmål) det er muligt at definere til brug for forvaltningsrevisionen, drøftes begreberne sparsommelighed, effektivitet og produktivitet med lederne fra to forskellige private opholdssteder. Drøftelserne giver mulighed for, at vurdere hvilke variabler der anses for at være målbare og relevante både for opholdsstedet, for tilsynsmyndigheden og for opnåelse af en grad af sikkerhed for at de offentlige midler forvaltes forsvarligt. (*Kapitel 6*)

Resultatet af de foretagne analyser vil blive sammenholdt til brug for udarbejdelse af udkast til en revisionsinstruks. Denne sammenkædning foretages, fordi de forskellige parter tilgang til forvaltningsrevisionen tilsammen danner et udgangspunkt for de overvejelser, der bliver grundlaget for udarbejdelsen. Udarbejdelsen vil endvidere søge at inddrage erfaringer fra forvaltningsrevision på relaterede områder. (*Kapitel 7*)

Med baggrund i det udarbejdede udkast til en revisionsinstruks og resultaterne fra de foretagne analyser drøftes herefter overvejelser omkring revisors rapporteringsforpligtelse, herunder hvorle-

¹³ Bekendtgørelse nr. 1580 af 16. december 2010.

¹⁴ Sag nr. 641-1304 v. Socialministeriets kontor for udsatte grupper, vedrørende opfølgning på kulegravningen af private opholdssteder og botilbud (2002-2003).

¹⁵ Landsforeningen for Opholdssteder og Skolebehandlingstilbud.

des revisor forholder sig, når der ikke opnås tilstrækkelig sikkerhed for at opholdsstedet forvalter de offentlige midler forsvarligt. (*Kapitel 8*)

Samtlige områder afsluttes med en delkonklusion. Specialet afsluttes med en endelig konklusion, hvor der tages stilling til specialets hovedproblemstillinger.

2.4.2 Model- og metodevalg

Det kildemæssige grundlag for specialets udarbejdelse er dels offentligt tilgængeligt materiale om de foretagne kulegravninger, om det arbejde, der er foretaget af det efterfølgende nedsatte dialogforum, høringsudkast og svar forud for vedtagelse af bekendtgørelse nr. 1340 af 15. december 2004 og udarbejdelse af vejledning til samme.

Specialet er i de deskriptive faser baseret på anvendelse af relevant litteratur, offentliggjorte socialfaglige rapporter, revisions-faglige notater og artikler samt relevant lovgivningsmateriale, herunder tilgængeligt materiale om de forberedende arbejder til de i specialet behandlede bestemmelser vedrørende lov om social service mv.

Hvor det i en analytisk sammenhæng er fundet relevant, er offentlige statistikker anvendt ved vurdering af relevante problemstillinger.

Derudover benyttes flere delvist strukturerede interviews med repræsentanter fra LOS, Socialministeriet, tilsynsmyndighederne, Akkreditering Danmark og opholdsstederne. Kombinationen af interviews på tværs af de berørte parter er medvirkende til at give et varieret billede af de forventninger og krav, der stilles til forvaltningsrevisionen, set fra flere synspunkter.

2.4.3 Målgruppe

Specialet er skrevet som et led i cand.merc.aud.-studiet, og målgruppen er således primært personer i tilknytning hertil. Der forudsættes et forudgående kendskab til den grundlæggende teori.

Sekundært er målgruppen LOS, Socialministeriet, tilsynsmyndighederne, opholdsstederne, Akkreditering Danmark samt øvrige revisorer og rådgivere, som i praksis beskæftiger sig med området.

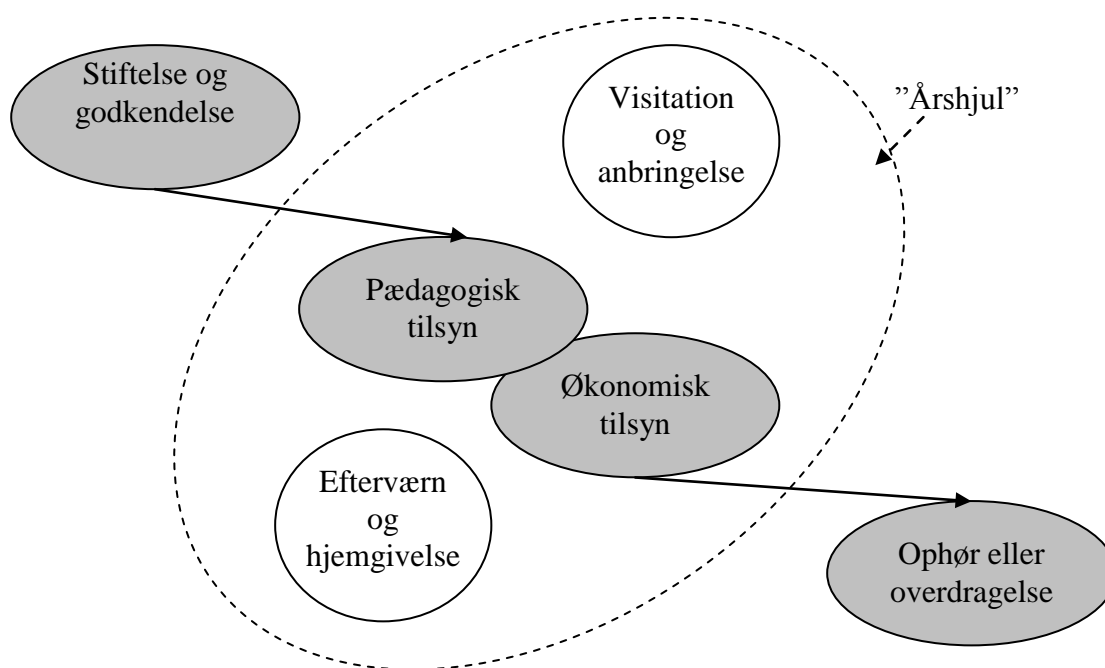
Eventuel offentliggørelse af dele af specialets indhold skal dog ske efter forudgående aftale med specialets ophavsmand.

3 Private opholdssteder og skoletilbud iht. lov om social service § 142 stk. 5

Godkendelse af og tilsyn med private opholdssteder foretages af den kommune hvori opholdsstedet er beliggende (tilsynskommunen). Kommunernes kompetence til at godkende og føre tilsyn på området følger af § 142 stk. 5 i serviceloven¹⁶, rammerne for tilsynet er præciseret i bekendtgørelse om Tilsynsportalen og om godkendelse og tilsyn med visse private tilbud¹⁷ og i vejledning om godkendelse af og tilsyn med private opholdssteder og botilbud fra servicestyrelsen¹⁸.

Godkendelse af og tilsyn med skoletilbud i tilknytning til private opholdssteder foretages af den kommune hvori skoletilbuddet er beliggende. Kompetencen til at godkende og føre tilsyn følger af § 22 stk. 5 i folkeskoleloven¹⁹, rammerne for tilsynet er præciseret i bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden socialpædagogisk bistand²⁰.

Figur 1 – Godkendelse af og tilsyn med private opholdssteder og skoletilbud



¹⁶ Lov nr. 1096 om social service af 21. september 2010

¹⁷ Bekendtgørelse nr. 1580 af 15. december 2010

¹⁸ Vejledning nr. 7 til serviceloven – senest opdateret den 15. december 2006

¹⁹ LBK nr. 998 om folkeskoleloven af 16. august 2010

²⁰ Bekendtgørelse nr. 885 af 7. juli 2010

3.1 Stiftelse og godkendelse

Privatpersoner der ønsker at etablere et socialpædagogisk opholdssted i henhold til servicelovens bestemmelser skal indsende en skriftlig ansøgning til den kommune hvor opholdsstedet skal være beliggende. Ansøgningen skal indeholde en detaljeret beskrivelse af hvilke fysiske, organisatoriske, pædagogiske og økonomiske rammer opholdsstedet ønskes etableret indenfor, herunder skal der indsendes udkast til driftsbudget for opholdsstedet. I det omfang der ønskes etableret et skoletilbud i forbindelse med opholdsstedet, skal der tillige indsendes beskrivelse af de fysiske rammer samt de pædagogiske og økonomiske rammer for skoledriften.

Det er normalvis kommunernes børne-/familieforvaltninger der modtager og behandler ansøgningerne. Behandlingen af ansøgningen omfatter flere samtaler med ansøgeren, disse tager udgangspunkt i ansøgningen og driftsbudgettet og gennemføres for at afklare følgende områder førend en skriftlig godkendelse kan udarbejdes.

3.1.1 Organisatoriske forhold

Det er et krav at et privat opholdssted skal være etableret som en selvstændig juridisk enhed med særskilt økonomi. Kravet er begrundet med at det ikke skal være muligt at opnå privat formueakkumulation for offentlige midler i henhold til retssikkerhedslovens § 43 og at der ønskes en gennemsigthed i de økonomiske forhold.

Såfremt der etableres både opholdssted og skoletilbud, uanset disse ikke stiftes samtidig, vil de to tilbud tilsammen udgøre én samlet selvstændig juridisk enhed med én fælles økonomi.

Private opholdssteder kan etableres både som enkeltmandsvirksomheder, selvejende institutioner / fonde og som anparts- eller aktieselskaber.

Enkeltmandsvirksomheder

- Ingen bestyrelse
- Kapitalkrav = 0 kr.
- Ingen vedtægter
- Evt. overskud er skattepligtigt for ejeren

Selvejende institutioner / Fonde

- Krav om bestyrelse med kommunal repræsentant
- Kapitalkrav = 10.000 kr.
- Krav om vedtægter med bestemmelse om anvendelse af evt. formue ved ophør
- Skattefritaget grundet fondenes sociale formål

Anparts- og aktieselskaber

- Krav om bestyrelse med kommunal repræsentant (også for anpartsselskaber)
- Kapitalkrav = 80.000 kr. / 500.000 kr.
- Krav om vedtægter med bestemmelse om anvendelse af evt. formue ved ophør
- Evt. overskud er skattepligtigt

I reglen organiseres de fleste opholdssteder som selvejende institutioner / fonde, hvilket fortrinsvis skyldes at det anbefales i den gældende vejledning fra servicestyrelsen. Disse selvejende institutioner / fonde er undtaget fra fondsloven efter undtagelsesbestemmelserne i fondslovens § 1 stk. 2²¹, da de opfylder kommunens leveringsforpligtelse i henhold til serviceloven og da de er underlagt kommunalt tilsyn.

3.1.2 Pædagogisk metode og målsætning

Opholdsstedets målgruppe skal defineres ved afgrænsning af alder og problemområder. Denne definition skal indeholde en beskrivelse af hvilke pædagogiske og uddannelsesmæssige behov målgruppen forventes at have samt en beskrivelse af hvilke pædagogiske målsætninger og redskaber der vil blive arbejdet med i forhold til målgruppen.

Der lægges i beskrivelsen vægt på, at ansøger har taget stilling til:

- samarbejde med barnets / den unges netværk og familie
- konflikthåndtering og nødberedskab på institutionen
- anvendelse af praktisk erfaring kontra teoretisk viden i det pædagogiske arbejde
- håndtering af visitation/indskrivning og hjemgivelse/efterværn
- institutionens værdigrundlag, menneskesyn og struktur
- hvordan det sikres at barnet / den unge modtager undervisning

I relation til ovenstående foretager kommunen en generel vurdering af valget af medarbejdersammensætningen samt en specifik vurdering af lederens og stedfortræderens uddannelses- og erfaringsmæssige baggrund.

3.1.3 Fysiske rammer

Ansøger udvælger selv de fysiske rammer der skal rumme opholdsstedet, men tilsynskommunen skal anerkende rammerne som egnede til drift af opholdssted. Det er ikke et krav, at der er tale om fast ejendom, således findes der opholdssteder hvis fysiske rammer består i f.eks. en båd.

I tilsynskommunens vurdering af de fysiske rammer, indgår blandt andet stillingtagen til om ejendommen er fysisk tilgængelig, om der er tilstrækkelig plads til det ønskede antal beboere, til fysiske aktiviteter samt fælles opholdsrum og administration.

²¹ LBK nr. 698 af 11. august 1992 om fonde og visse foreninger.

Kommunen skal i det omfang der er tale om leje af fast ejendom, uanset om det er stifteren eller andre der er udlejer, godkende den lejekontrakt opholdsstedet indgår. Godkendelsen af lejekontrakten omfatter i det væsentligste kontrol af at den leje der opkræves, ikke overstiger markedsløjen.

3.1.4 Skoletilbud

Såfremt der i tilknytning til et opholdssted etableres et skoletilbud, hvilken primært har til formål at undervise opholdsstedets egne børn/unge, stilles der foruden de grundlæggende krav til pædagogik, fysiske rammer og økonomi, krav om indgåelse af en undervisningsoverenskomst mellem opholdsstedets skoletilbud og tilsynskommunen.

Undervisningsoverenskomsten indeholder bestemmelser om:

- Formål, målgruppe og normering
- Årlig virksomhedsplan og undervisningsplan (med udgangspunkt i undervisningsministeriets vejledende læseplaner)
- Personalets kvalifikationer og antallet af ansatte
- Visitation og videregivelse til andre skoletilbud
- Budget, regnskab, takstberegning og finansiering
- Ophør og opsigelse af undervisningsoverenskomst

Det er ikke et krav at et skoletilbud stables samtidig med opholdsstedet.

3.2 Pædagogisk- og økonomisk tilsyn

Den kommune hvor opholdssted og skoletilbud er beliggende (tilsynskommunen) har pligten til at føre både det pædagogiske og økonomiske tilsyn med institutionen. Tilsynet udføres i henhold til bestemmelserne i serviceloven og i overensstemmelse med retssikkerhedslovens §§ 16 og 43, der blandt andet omhandler kommunernes pligt til at føre tilsyn med hvordan opgaverne løses af institutionerne.

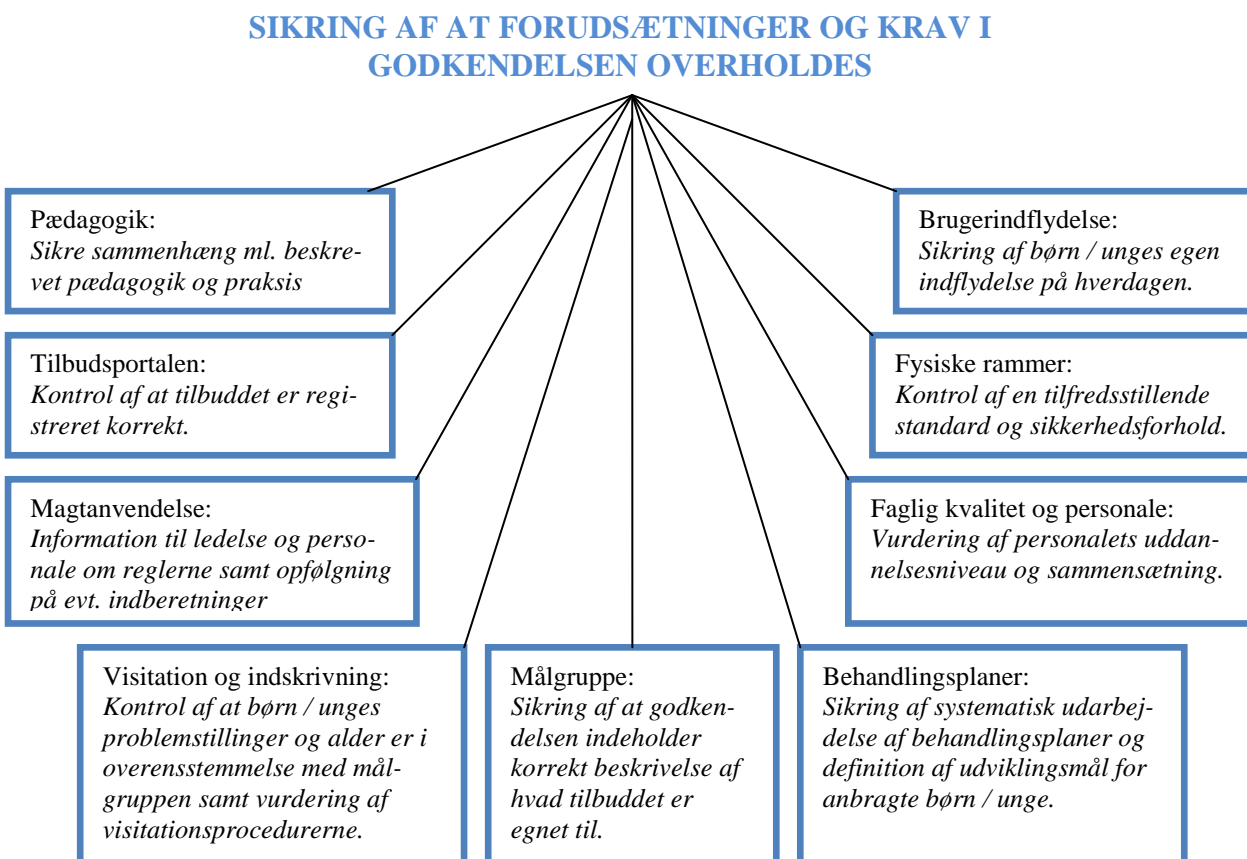
Det pædagogiske tilsyn foretages af den kommunale tilsynsførende, der er tilknyttet institutionen.

Det økonomiske tilsyn foretages af tilsynskommunens økonomikonsulenter. I en række kommuner er den praktiske gennemgang af institutionernes årsrapporter helt eller delvist udliciteret til BDO Kommunernes Revision, der dog ikke har nogen beslutningskompetence på området.

3.2.1 Det pædagogiske tilsyn

Det pædagogiske tilsyn omfatter mellem et og fem årlige besøg, der kan være både anmeldte og uanmeldte. Tilsynet gennemføres i samarbejde med institutionens ledelse og personale og er overvejende dialogbaseret. Der lægges stor vægt på, at institutionen både før, under og efter tilsynsbesøgene modtager rådgivning og faglig sparring til det pædagogiske arbejde, til personalehåndtering og til visitation og hjemgivelse. Samtidig har tilsynet til hensigt at sikre, at forudsætningerne og kravene til institutionens godkendelse er overholdt.

Figur 2 – Fokusområder for det pædagogiske tilsyn



Såfremt der er særlige forhold der tilsigter det, kan en institution underlægges skærpet tilsyn, hvilket ofte er begrundet i ledelsesmæssige, brugerrelaterede eller økonomiske problemer. Skærpet tilsyn medfører et eller flere ekstraordinære tilsynsbesøg som alene fokuserer på forhold vedrørende den aktuelle problemstilling.

Når tilsynsmyndigheden har gennemført det pædagogiske tilsyn, udarbejder den tilsynsførende et referat for hvert besøg samt et notat for hele året.

3.2.1 Det økonomiske tilsyn

Det økonomiske tilsyn omfatter gennemgang og godkendelse af institutionens driftsbudget og årsrapport samt godkendelse af anvendelse af tidligere års overskud (henlæggelser), indgåelse af lejekontrakter samt godkendelse af ekstraordinære investeringer.

Driftsbudgetet

Driftsbudgetet udarbejdes en gang årligt og indsendes til tilsynskommunen senest tre måneder før budgetårets start. Budgettet skal være opdelt i nedenstående hovedområder og skal afspejle den målgruppe, pædagogik og personalenormering der fremgår af institutionens godkendelse.

| Lønoms-kostninger | Ejendomsudgifter | Andre udgifter | Renter mv. |
|---|---|--|---|
| ↓ | ↓ | ↓ | ↓ |
| Lønniveauet for det godkendte personale på institutionen fastsættes af tilsynskommunen iht. beregnede gennemsnitslønninger for det socialpædagogiske område. Der afsættes honorar til bestyrelsesmedlemmer. | Ejendomsudgifter omfatter omkostninger til leje iht. indgået lejekontrakt eller renter + afdrag på fast ejendom. Endvidere budgetteres med udgifter til el, vand, varme, småanskaffelser og renovation. | Andre udgifter omfatter bl.a.: <ul style="list-style-type: none">- mad- ferier- aktiviteter- uddannelse / supervision- autodrift- administration- særlige pædagogiske tiltag | Renter: Omfatter indtægter og udgifter fra pengeinstitutter. Afskrivninger: Omfatter afskrivninger på inventar. Der budgetteres ikke med afskrivning på fast ejendom. |

Driftsbudgetet danner grundlag for prisfastsættelsen for ophold på institutionen i det kommende år. Prisfastsættelsen sker ved en fordeling af opholdsstedets samlede driftsudgifter på det antal måneder der i henhold til godkendelsen kan være børn / unge på opholdsstedet.

Opholdsstedet kan vælge mellem at budgettere med et overskud i en rimelig størrelse eller at fordele de samlede årlige driftsudgifter ud fra en betragtning om, at der kun opnås delvis belægning i året, hvorved udgifterne fordeles på et færre antal måneder.

I praksis anbefaler de fleste tilsynskommuner, at der budgetteres med en delvis belægning på 95 %²², i stedet for med overskud, hvilket medfører at pladsprisen pr. måned udregnes således:

$$\frac{(\text{driftsudgifter i alt} / (\text{antal godkendte pladser} \times 12 \text{ mnd.}))}{100} \times 95 = \underline{\underline{\text{pladspris pr. beboer pr. måned}}}$$

Tilsynskommunen skal jf. vejledningen fra servicestyrelsen²³ foretage en vurdering af, om budgettet afspejler aktiviteterne på opholdsstedet og giver mulighed for den fornødne kvalitet i tilbuddet i forhold til prisen. Tilsynskommunen har ikke mulighed for at stille krav til enkeltposter eller valg af leverandører, uddannelsesinstitutioner og rådgivere.

Tilsynskommunen skal senest en måned før budgetårets start meddele skriftlig godkendelse eller afslag på driftsbudgettet. Ved afslag forhandles der til opholdssted og tilsynsmyndighed er enige og regulering af opholdsbetalingen foretages først når parterne er nået til enighed.

Årsrapport

Årsrapporten udarbejdes og indsendes til tilsynskommunen senest fem måneder efter regnskabsårets udløb.

Årsrapporten udarbejdes i overensstemmelse med årsregnskabslovens kapitel 5, regnskabsklasse A eller årsregnskabslovens afsnit III, regnskabsklasse B, hvis opholdsstedets balancesum, nettoomsætning og gennemsnitlige antal ansatte overstiger værdierne fastsat i § 4 i lov om erhvervsdrivendes aflæggelse af årsregnskab mv.

Revisor skal ved en påtegning på årsregnskabet bekræfte at det er revideret i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik og der skal udarbejdes et revisionsprotokollat vedrørende den revision der har fundet sted i årets løb og ved årsafslutningen.

Årsregnskabet skal udarbejdes således at det er muligt at identificere hovedområderne fra driftsbudgettet og således at det er muligt at vurdere separate resultater såfremt opholdsstedet har for-

²² Den anbefalede belægningsprocent på 95, kan nedjusteres såfremt der er særlige forhold der taler herfor og opholdsstedet kan argumentere for dette, hvilket f.eks. kan være tilfældet efter en lang periode med en reel belægning under procentsatsen.

²³ Servicestyrelsens vejledning nr. 7 af 15. december 2006, pkt. 101

skellige tilbud. Derfor skal der som hovedregel udarbejdes særskilte resultatopgørelser med sammenligning til budgettal, for det aktuelle år, for hvert af opholdsstedets tilbud.

Endvidere stilles der fra de fleste tilsynskommuner krav om specifikation af:

- Anbragte børn / unge (navn, anbringelseskommune og anbringelsesperiode)
- Ansat personale (navn, beskæftigelsesgrad og udbetalt løn og pension i året)
- Tilgodehavende opholdsbetalinger (navn, anbringelseskommune og antal måneder.)
- Forudmodtagne opholdsbetalinger (navn, anbringelseskommune og antal måneder.)

Disse specifikationer indarbejdes ofte i revisors protokollat, af hensyn til beskyttelse af de personlige oplysninger for anbragte og personale.

Tilsynskommunen skal jf. vejledningen fra servicestyrelsen²⁴ tage stilling til hvorledes opholdsstedet skal forholdes sig til den formue som kan opstå i forbindelse med, at en kommune betaler for at få udført opgaver efter den sociale lovgivning. Tilsynskommunen har derved pligt til at forhindre at en formue der er baseret på offentlige midler, bidrager til privat formueakkumulation. Forbuddet mod privat formueakkumulation medfører at et overskud enten anvendes til modregning i de samlede driftsudgifter for det efterfølgende år med deraf følgende nedsættelse af opholdsbetalingen eller at overskuddet henlægges med henblik på konsolidering, udvikling eller investering.

Som følge af at det er muligt at henlægge overskud fra driften af opholdsstederne, er det et krav at en efterfølgende anvendelse af den henlagte kapital, forhåndsgodkendes af tilsynskommunen, ligesom eventuelle modregninger af realiserede regnskabsmæssige underskud skal godkendes.

I det omfang opholdsstederne ønsker at anvende henlagte midler til investeringer mv. der ligger inden for opholdsstedets vedtægtsmæssige formål, kan tilsynsmyndigheden ikke nægte godkendelse.

3.2 Ophør

I henhold til bekendtgørelse om godkendelse af og tilsyn med opholdsstederne kan en godkendelse af et opholdssted tilbagekaldes af tilsynskommunen, hvis forholdene for godkendelsen er væsentligt ændrede. Samtidig kan et opholdssted ophøre som følge af ejerens ønske, manglende kundegrundlag eller insolvens.

²⁴ Servicestyrelsens vejledning nr. 7 af 15. december 2006, pkt. 105 og 106

Uanset hvad årsagen til opholdsstedets ophør er, skal følgende forhold afklares:

- Opsigelse af aftaler med 3. mand vedrørende lejemål mv. (opholdsstedets ansvar)
- Underretning til de anbringende kommuner, børn/unge samt forældre mv. (tilsynskommunens ansvar)
- Underretning til Civilstyrelsen – såfremt der er tale om ophør af en fond (tilsynskommunens ansvar)
- Beslutning om anvendelse af eventuelle henlæggelser (opholdsstedets og tilsynskommunens fælles ansvar)

Ophøret skal forsøges varslet i så god tid, at der er mulighed for en fornuftig afvikling af indgåede aftaler og så anbringende kommuner, børn / unge og forældre har mulighed for at finde et andet tilbud.

I det omfang der er tale om en selvejende institution / fond eller et selskab, vil vedtægterne for disse indeholde bestemmelser om hvorledes opholdsstedets henlæggelser skal anvendes. Tilsynskommunens opgave i den forbindelse, vil herefter alene bestå i at påse, at bestemmelserne bliver overholdt.

For enkeltmandsvirksomheder skal tilsynskommunen derimod i fællesskab med opholdsstedets ejer tage stilling til hvorledes en eventuel henlæggelse skal anvendes. Det medfører for det første den problemstilling, at ejeren allerede er blevet indkomstbeskattet af henlæggelsen og for det andet at der ikke er truffet nogen forudgående beslutning om anvendelsen af henlæggelsen ved ophør. Normalvis forhandler ejer og tilsynskommunen om de nærmere vilkår for ophøret, hvor der også tages stilling til henlæggelsernes anvendelse og de betalte skatter.

4 Analyse af baggrunden for kravet om forvaltningsrevision

4.1 Sag nr. 641-1304 om private opholdssteder og botilbud

I forbindelse med forhandlinger mellem regeringen, kommuner og amter vedrørende finansloven for 2003, indgik parterne en aftale om, at der skulle iværksættes foranstaltninger der kunne bremse udgiftsvæksten på børne-/unge området. Behovet for opbremsningen var begrundet i det begrænsede økonomiske råderum for kommuner og amter som følge af skattestoppets indførelse, samtidig med at fremskrivninger af kommunernes økonomi frem til 2010 udviste en fortsat meget betydelig udgiftsvækst på området.

4.1.1 Kulegravning af private opholdssteder og botilbud

I sommeren 2002 blev af socialministeriet nedsat en arbejdsgruppe på embedsmandsniveau med repræsentanter fra Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, LOS, Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune. Arbejdsgruppen skulle foretage en kulegravning af de eksisterende regler og den administrative praksis i forhold til de private opholdssteder for børn og unge og botilbud for voksne.

Kulegravningen havde til hensigt, at identificere om der kunne skabes et bedre grundlag for samarbejdet mellem offentlige myndigheder og private tilbud og samtidig undersøge om var muligt, at understøtte en opbremsning af udgiftsvæksten på området ved, at gennemføre en ændring af det regelsæt der på daværende tidspunkt regulerede området.

Arbejdsgruppens afsluttende anbefalinger skulle omfatte en stillingtagen til:

- Krav til de private tilbuds organisering
- Krav til amternes (tilsynsmyndighedernes) økonomi vurdering af de private tilbud
- Krav om juridisk selvstændige enheder, herunder sammensætning af bestyrelser
- Sikring af en fleksibel og ensartet godkendelsesprocedure
- Udførelse af det pædagogiske tilsyn
- Den generelle sagsbehandling

De daværende regler om godkendelse af og tilsyn med private opholdssteder og botilbud, havde i en længere periode været kritiseret af både amter og opholdssteder/botilbud for at være uklare og udetaljerede. Dette bidrog til den generelle opfattelse blandt de private tilbud, om en stram detailstyring fra amternes side, samtidig med at amterne oplevede reglerne som utydelige, da der både var ønske om at amternes tilsyn skulle fungere som en stærk kontrolfunktion med holdninger til

blandt andet de private tilbuds serviceniveau og som en samarbejdspartner, der helst skulle foretage så få indgreb som muligt.

Arbejdsgruppens gennemgang tog derfor udgangspunkt i en generel analyse af amternes praksis i forbindelse med godkendelse af og tilsyn med private tilbud. Analysen blev underbygget med en gennemgang af de regler i serviceloven som havde tilknytning til godkendelse og tilsyn på private tilbud, samt en gennemgang af de dertil knyttede vejledninger fra servicestyrelsen og de enkelte amter.

Arbejdsgruppen gennemførte i august 2002 en kvalitativ spørgeskemaundersøgelse²⁵ med henblik på, at identificere eventuelle problemstillinger der kunne inddrages i analysen. Samtidig blev der inddraget viden og erfaringer fra konkrete sager blandt arbejdsgruppens parter, ekspert udtalelser fra Erhvervs og Selskabsstyrelsen og Civilrets Direktoratet (Civilstyrelsen) samt øvrige relevante oplysninger fra andre interesseforbundne parter.

Resultatet af arbejdsgruppens analyse

Arbejdsgruppen vurderede på baggrund af deres analyse af de problemstillinger, der havde en generel og principiel karakter, at den dagældende lovgivning udgjorde en hensigtsmæssig ramme for de generelle administrative godkendelses og tilsyns procedurer i amterne.

Arbejdsgruppen anså det derfor ikke nødvendigt, at foretage en tilpasning af amternes beslutningskompetencer, da de vurderede at amterne forvaltede tilsynsopgaven som det havde været hensigten da lovgivningen på området blev vedtaget.

Arbejdsgruppen udtrykte dog enighed om, at en opbremsning af væksten i de sociale udgifter på området var betinget af, at amterne fik tildelt kompetence til at fastsætte serviceniveauet i såvel de private tilbud som i de offentlige, hvilket de ikke var bemyndiget til i henhold til den gældende lovgivning.

Imidlertid pegede arbejdsgruppen på, at den gældende lovgivning og vejledning i flere tilfælde, ikke var direkte anvendelig ved amternes individuelle behandling af godkendelser og de løbende tilsyn, eftersom der ikke var taget tilstrækkeligt højde for de private tilbuds forskellighed.

²⁵ Spørgeskemaet blev udsendt til samtlige amter, 28 udvalgte kommuner, SUF (Den sociale udviklingsfond), LOS, Blå Kors, BF (Børnesagens Fællesråd), Ungdommens Vel og Kristelig Forening til bistand for børn og unge.

Netop det forhold medførte, at amterne udviklede deres egen praksis på en række centrale områder, hvilket gav anledning til forskelsbehandling amterne imellem. Disse forskelligheder opstod på trods af, at tilsynet netop blev flyttet fra kommunerne til amterne i 1998, efter at det var konstateret at der var alt for store afvigelser i godkendelses og tilsynsprocedurene fra kommune til kommune.

Arbejdsgruppen bemærkede endvidere, at de anså det for at være essentielt i forhold til bevarelse af forskelligheden i de private tilbud, at der i forbindelse med definitionen af en eventuel fremtidig model, fastholdes en balance mellem at sikre en offentlig kontrol med de private tilbud og en frihed til at tilgodese det enkelte tilbuds særlige forhold.

Samtidig udtrykte arbejdsgruppen enighed om, at en opbremsning af væksten i de sociale udgifter på området var betinget af, at amterne fik tildelt kompetence til at fastsætte serviceniveauet i såvel de private tilbud som i de offentlige, hvilket de ikke var bemyndiget til i henhold til den gældende lovgivning.

Arbejdsgruppens anbefalinger

Arbejdsgruppen anbefalede, at der skulle nedsættes et dialogforum. Forummet skulle drøfte de mangler, der var konstateret i den dagældende lovgivning og vejledning, med henblik på, at opnå enighed om en fremtidig model for amternes godkendelses og tilsynskompetencer og –procedurer på følgende områder:

- Anvendelse af modeller for vurdering af ejendomsudgifterne (revision af modellerne)
- Godkendelse af organisatoriske forhold (generelle retningslinjer for valg mellem forskellige organisationsformer, opfyldelse af krav om selvstændige juridiske enheder og bestyrelsessammensætninger)
- Udarbejdelse af en uddybende vejledning for det pædagogiske tilsyn
- Større klarhed omkring reglerne vedrørende magtanvendelse (en præcisering af reglerne og en udvidelse til at omfatte alle private tilbud)
- Regler om henlæggelse og anvendelse af realiserede overskud fra driften (en præcisering af hensigten med loven)
- Etablering af elektronisk database med oversigt over godkendte tilbud (et fremtidsønske om en oversigt der skulle være let tilgængelig og overskuelig)

Anbefalingerne fremgår af ”Rapport om kulegravning af private opholdssteder og botilbud” som er offentliggjort af Socialministeriet den 3. februar 2003.

4.1.2 Dialogforum

På baggrund af de anbefalinger der fremgik af ”Rapport om kulegravning af private opholdssteder og botilbud”, nedsatte Socialministeriet i foråret 2003 et dialogforum med det formål, at udvide den analyse som arbejdsgruppen bag kulegravningen havde gennemført.

Af det kommissorium som blev vedtaget i Socialministeriet den 25. marts 2003 fremgår de nærmere retningslinjer for dialogforummets arbejde, sammensætning, beføjelser, funktionsperiode og rapportering²⁶.

Dialogforums analyse af den eksisterende lovgivning og praksis, adskilte sig væsentligt fra det arbejde som var foretaget på embedsmandsniveau i forbindelse med kulegravningen.

For det første havde en række af interesseorganisationerne bag de berørte private tilbud, efter offentliggørelsen af rapporten fra kulegravningen, fremsendt deres skriftlige bemærkninger til Socialministeriet. Interesseorganisationerne påpegede deri, at det var afgørende for analysens indhold og udfald, at arbejdsgruppen bag kulegravningen alene bestod af repræsentanter fra ministerium, amter og kommuner.

Derfor blev dialogforummets analyse af området, udvidet med en inddragelse af synspunkter fra de private tilbuds interesseorganisationer.

For det andet havde resultaterne fra kulegravningen af området ikke medført en løsning af de aktuelle problemstillinger med hensyn til amternes godkendelses- og tilsynsprocedurer, hvorfor socialministeren forud for dialogforummets første møde den i maj 2003 havde formuleret et meget klart oplæg til hvilke emner der skulle drøftes og afklares i forummet²⁷.

Det fremgår i øvrigt klart, at ministerens indstilling i forbindelse med nedsættelsen af dialogforummet, fastlæggelsen af kommissoriet og definitionen af oplægget til forummets drøftelser, har været at opnå en justering af regler og vejledninger på området med begrænsning af amternes detaljstyring til følge. Således skriver ministeren i ”notat om opfølgning af kulegravning 1 og 2”:

²⁶ Jf: Rapport fra dialogforum, februar 2004, s. 37-38. Kommissoriet er gengivet som bilag 12.3.

²⁷ Jf: Notat om opfølgning på kulegravning 1+2, fra Socialministeriet, 4. kontor, sag.nr. 641-1304, bilag 34. Punkterne fra oplægget er vedlagt som bilag 12.4.

1. at det forventes at der opstår uenighed med både finansministeriet og de kommunale / amtslige parter som følge af at ministeren ikke ønsker at tilføre amterne kompetence til at fastsætte serviceniveauet i de private tilbud
2. at det fremlagte oplæg ikke er til forhandling, men at det alene er et spørgsmål om at parterne enten samarbejder om en løsning (en udvidet vejledning), eller om, at socialministeren gennemfører en lovændring der præciserer forholdene.

Dialogforummets drøftelser

*1. møde
21. maj 2003*

Det første møde i dialogforummet afholdes som et "sættemøde", hvor repræsentanter fra Amtsrådsforeningen, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Kommunernes Landsforening og Socialministeriet drøfter rammerne for forummets opgaver og ministerens fremlagte punkter til afklaring.

Af referatet fra det første møde fremgår, at Amtsrådsforeningen allerede forinden forummet påbegynder de egentlige drøftelser, anser det for problematisk at ministeren ønsker at indføre en rammegodkendelse af budgetter på private tilbud samtidig med at det skal være muligt for de private tilbud at tjene penge / foretage henlæggelser²⁸. Det noteres i referatet, at disse punkter betragtes som "storpolitiske" og at de derfor ligger udenfor hvad dialogforummet skal eller kan løse.

*2. møde
9. sept. 2003*

Dialogforummets andet møde er organiseret som et informationsmøde hvor medlemmerne bliver introduceret til den praktiske godkendelses og tilsynsprocedure i amterne. Introduktionen foretages af repræsentanter fra Fyns Amt og Århus Amt og er koncentreret om økonomi, organisationsform / selvstændig juridisk enhed og pædagogik.

Samtidig er repræsentanter fra LOS, Børnesagens Fællesråd, SUF og Alkoholpolitisk Landsråd inviteret til at give tilbagemeldinger på kulegravningsrapporten, på vegne af de private tilbud.

²⁸ Jf: Notat om opfølgning på kulegravning 1+2, fra Socialministeriet, 4. kontor, sag.nr. 641-1304, bilag 34. Punkt 4 + 5.

Af referatet fra det andet møde fremgår, at repræsentanterne fra henholdsvis Fyns Amt og Århus Amt og de private tilbuds interesseorganisationer alle var bekendt med forhold som dialogforummet med fordel kunne inddrage i deres drøftelser, herunder:

- håndtering af aktie- og anpartsselskabslovens krav til vedtægter, bestyrelsessammensætning, stiftelseskapital og tilstedeværelse samt stillingtagen til beskatning, indtjening og udbytteudlodning på private tilbud som er organiseret som selskaber.
- udarbejdelse af fælles retningslinjer for fastsættelse af lønniveau og udgifter til fast ejendom.
- indførelse af mulighed for at dispensere fra kravet om at alle tilbud (skole, efterværn, udslusning, akutpladser mv.) i et privat tilbud skal godkendes som selvstændige juridiske enheder.
- Indførelse af principper om mål- og rammestyring med en eventuel inddragelse af den certificeringsordning (akkreditering) som LOS havde præsenteret på deres landsmøde i foråret 2003.

Endvidere fremgår af referatet, at parterne på mødet diskuterede årsagerne til at amterne og de private tilbud ikke havde samme opfattelse af at der var samarbejdsvanskeligheder i relation til godkendelser og tilsyn. LOS oplyste i den forbindelse, at det formentlig skyldes, at amterne truer med ikke at ville give en godkendelse, hvis ikke det private tilbud gør som de bliver pålagt. Således er der ikke identificeret nogen samarbejdsvanskeligheder i amterne.

I relation til dette stillede BF forslag om indførelse af et ankeorgan, hvilket ville stabilisere magtbalancen mellem parterne.

**3. – 4. – 5. og 6.
møde**

**2. okt. 2003
23. okt. 2003
18. nov. 2003
17. dec. 2003**

På dialogforummets møder i oktober, november og december 2003 drøftes en række specifikke problemstillinger som alle har tilknytning til de af ministeren fastsatte punkter.

Problemstillingerne drøftes og vurderes med udgangspunkt i undersøgelsesresultaterne fra de foretagne kulegravninger suppleret med de problemstillinger som blev drøftet på dialogforummets andet møde. Dialogforummet underbygger de præsenterede problemstillinger med en udvidet analyse af en lang række konkrete sager fra amter i hele landet, eksterne og interne notater, ekspert udtalelser samt input fra de private tilbuds interesseorganisationer.

Nedenfor følger en uddybning af hvilke specifikke problemstillinger dialogforummet har diskuteret samt en beskrivelse af hvilket materiale de har lagt til grund for deres analyse og stillingtagen til de enkelte områder.

1. Opretholdelse / modificering af kravet om selvstændige juridiske enheder

Konkret sag hvor et kompleks med seks forskellige tilbud der retter sig mod forskellige målgrupper samt en række sager hvor tilbuddets målgruppe er både børn og voksne – begge tilfælde kræver to godkendelser.

Notat fra Socialministeriet om selvstændige juridiske enheder, dateret den 22. september 2003 er anvendt som oplæg til at indføre mulighed for efter en konkret vurdering af dispensere for kravet om at forskellige aktiviteter skal organiseres hver for sig, såfremt målgruppen er sammenfaldende for alle aktiviteter, det anses pædagogisk forsvarligt og at alle aktiviteter befinder sig på samme fysiske adresse eller i umiddelbar nærhed.

2. Krav til organisationsformer & bestyrelsessammensætning

Notat om opfølgning på kulegravning 1 + 2 fra socialministeriet dateret den 1. december 2003 vedrørende undersøgelse om organisationsformer, indeholder overvejelser fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen vedrørende overholdelse af retssikkerhedslovens § 43 stk. 1²⁹. Af notatet fremgår at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen vurderer, at amterne kan kræve særlige regler indført i vedtægterne vedrørende bestyrelsens sammensætning, udlodning af udbytte, begrænsning af overskud og anvendelse af kapital ved ophør. Endvidere anbefales det at alle private tilbud, uanset organisationsform, altid revideres af en registreret eller statsautoriseret revisor og at samtlige regnskaber aflægges efter reglerne i årsregnskabsloven.

I henhold til fondslovgivningen har Civilretsdirektoratet (Civilstyrelsen) oplyst, at amterne kan udpege et bestyrelsesmedlem. De har ikke ret til at kræve indflydelse på sammensætningen, de skal kun sikre overholdelse af kravet om at en overvejende del af bestyrelsen er uafhængig af stifteren.

Endvidere er der anvendt spørgeskemaundersøgelse til samtlige amter om, i hvilket omfang de forskellige organisationsformer anvendes.

3. Udarbejdelse af fælles retningslinjer for godkendelse af udgifter til fast ejendom

Konkret sag hvor amtet foretager en rimelighedsbetragtning i forhold til udgifterne til drift af fast ejendom – og vedtager et maksimum pr. beboer, uden skelen til faktisk markedsleje. (Denne er i den konkrete sag hverken beregnet eller vurderet).

Endvidere anvendes en række anbefalinger vedrørende udgifter til fast ejendom, hvilke er udarbejdet af en arbejdsgruppe under Amtsrådsforeningen, som opfølgning på kulegravningen.

²⁹ LBK nr. 1054 af 7. september 2010 om retssikkerhed og administration på det sociale område (Retssikkerhedsloven), kapitel 6 vedrørende opgaver, der overlades til private, § 43, stk. 1: *Når en kommune eller en region betaler for at få udført opgaver efter den sociale lovgivning, skal myndigheden tage stilling til, hvorledes der skal forholdes med formue, som kan opstå i denne forbindelse. Dette gælder dog ikke formue, som opstår i forbindelse med drift af privatinstitutioner efter § 19, stk. 4 og § 51 stk. 4, i dagtilbudsloven, og formue som friplejeboligleverandøren opnår i forbindelse med levering af service og pleje i friplejeboliger.*

4. Udarbejdelse af fælles retningslinjer for det pædagogiske tilsyn

Der er taget udgangspunkt i to konkrete sager hvor amterne i det ene tilfælde har krævet at godkende samtlige ansatte inkl. praktikanter og har krævet samtaler med medarbejderne og i det andet tilfælde har nægtet en opnormering af antal medarbejdere, grundet besparelser på amtets egne tilbud og vurdering af at der ikke var noget reelt behov på trods af at den tilsynsførende havde vurderet det nødvendigt.

Der er anvendt to notater om ”det gode pædagogiske tilsyn” som er udarbejdet af to arbejdsgrupper under Amtsrådsforeningen og som sætter fokus på uddybning og metodeudvikling af tilsynet.

5. Udarbejdelse af fælles retningslinjer for godkendelse af lønomkostninger

Diskussionsoplæg om lønforhold af 20. oktober 2003, som er udarbejdet af Socialministeriets medarbejdere. Oplægget tager udgangspunkt i en fremtidig situation hvor der eksisterer et frit marked og indføres rammestyring. Budgetter godkendes som rammer og de private tilbud kan selv disponere.

Suppleret med konkrete sager hvor amterne har udmeldt generelle nedjusteringer i lønniveauet på samtlige af amtets private tilbud i 2004, nedjusteringen kommer som følge af at amtet anvender de amtslige gennemsnitslønninger som direkte beregningsgrundlag uden at tage højde for kvalifikationer og anciennitet. Anvendelse af gennemsnitslønningerne, har tillige medført at ufaglærte har oplevet lønstigninger.

Der er inddraget en svarskrivelse fra Socialministeriet til Folketingets Socialudvalg vedrørende et konkret tilfælde, hvor et amt hævdede at have beføjelser til at fastlægge det individuelle lønniveau på hver enkelt medarbejder³⁰. Af skrivelsen fremgår, at ministeren overfor Folketingets Socialudvalg har fastslået at amtet alene skal godkende et samlet budget og vurdere om det ligger indenfor rimelige rammer.

6. Definition af amtets kompetence ved ophør af private tilbud

Der er taget udgangspunkt i en konkret forespørgsel fra et amt, som anmoder om stillingtagen til amtets kompetencer, juridiske og økonomiske ansvar i forbindelse med lukning af private tilbud.

7. Kriterier for godkendelse af indregning af goodwill ved opstart af private tilbud

Konkret sag om værdiansættelse af goodwill ved omdannelse fra privatejet tilbud til anpartsselskab, hvor amtet har afvist at godkende indregningen.

Diskussion af indregningens betydning i forhold til retssikkerhedslovens § 43 stk. 1 om privat formueakkumulation for offentlige midler.

8. Mulighed for fritagelse for godkendelse

Diskussion af betydningen af en godkendelse når der foreligger en driftsoverenskomst mellem det private tilbud og amtet.

³⁰ Svarskrivelse på spørgsmål nr. 97 – under henvisning til Folketingets Socialudvalgs brev af 20. februar 2002. Socialministeriets journal nr. 217-127.

Dialogforummets anbefalinger

Dialogforummets parter havde til hensigt, at fremkomme med nogle generelle anbefalinger til afklaring af de drøftede problemstillinger samtidig med, at forummet har diskuteret om der var mulighed for en fremtidig anvendelse af en mål- og rammestyringsmodel og om der var mulighed for et mere liberalt marked.

Dialogforummet har sammenfattet deres analyse i ”rapport fra dialogforum”³¹ fra februar 2004. Rapporten indeholder både forummets anbefalinger til håndtering af de drøftede problemstillinger og forummets vurdering af konsekvenserne ved liberalisering af markedet.

Dialogforummet har anbefalet følgende tilpasning af lovgivning og vejledninger for håndtering af de drøftede problemstillinger.

Opretholdelse / modificering af kravet om selvstændige juridiske enheder

Anbefaling: Der skal i lovgivningen indføres mulighed for dispensation for kravet om, at et opholdssteds forskellige aktiviteter skal organiseres hver for sig.

Krav til organisationsformer og bestyrelsessammensætning

Anbefaling: Der bør ikke være begrænsning i de private tilbuds ret til frit at kunne organisere sig, men tilbuddene anbefales fortsat at etablere sig som selvejende institutioner / fonde. For at tydeliggøre retsstillingen, bør udformes generelle retningslinjer for stiftelseskapital, henlæggelser, vedtægter samt anvendelse af årsregnskabslovens regler ved regnskabsaflæggelsen.

Anbefaling: Der bør indføres krav om bestyrelsens uafhængighed af stifter samt et krav om at der altid skal nedsættes en bestyrelse i aktie- og anpartsselskaber, selvejende institutioner og fonde.
Der indføres ikke krav om amtslige repræsentanter i bestyrelserne.

Udarbejdelse af fælles retningslinjer for godkendelse af udgifter til fast ejendom

Anbefaling: De ændringsforslag som Amtsrådsforeningen er fremkommet med i deres notat om godkendelse af udgifter til fast ejendom³² skal indarbejdes i Amtsrådsforeningens og KL’s vejledninger til godkendelse og tilsyn.

Ændringerne vil medføre at udgifter til fast ejendom tilpasses et ”markedslejeniveau”.

Indførelse af mulighed for opsparing af overskud (henlæggelser) samt udarbejdelse af fælles retningslinjer for opsigelsesvarsler på anbringelsesaftaler.

Anbefaling: Det skal fortsat være muligt at foretage henlæggelser, men overskud ud over hvad der er aftalt, skal som udgangspunkt anvendes til nedsættelse af opholdsbetalingen for det efterfølgende år.

³¹ www.sm.dk/data/Lists/Publikationer/Attachmnt/233/publikation.pdf

³² Notatet er ikke længere tilgængeligt, da Amtsrådsforeningens hjemmeside blev nedlagt i forbindelse med kommunalreformen pr. 1. januar 2007.

Opsigelsesvarsler på anbringelsesaftaler bør reduceres til lb. måned + 30 dage i det omfang det private tilbud anvender en belægningsprocent på under 100 ved prisfastsættelsen.

Udarbejdelse af fælles retningslinjer for godkendelse af lønudgifter

Anbefaling: Der er ikke behov for at ændre på anvendelse af de gennemsnitlige amtslige lønninger som udgangspunkt for godkendelse af lønudgiften på private tilbud.

Udarbejdelse af fælles retningslinjer for det pædagogiske tilsyn

Anbefaling: Tilsynsmyndigheden skal altid vurdere behovet for at afholde samtaler i forbindelse med ansættelse af nøglemedarbejdere. Dialogforum har dog understreget, at kompetencen til at ansætte og afskedige medarbejdere er placeret hos ledelse / bestyrelse.

Amtsrådsforeningens og KL's oplæg til "det gode pædagogiske tilsyn", som er udarbejdet som opfølgning på kulegravningsrapporten foreslås indarbejdet i ARF's og KL'S vejledninger om godkendelse og tilsyn med private tilbud.

Godkendelse af indregning af goodwill

Anbefaling: Afskrivning og indregning af goodwill kan ikke medtages ved godkendelse af prisfastsættelsesbudgetter.

Mulighed for fritagelse for godkendelse iht. servicelovens §§ 49 stk. 2 og 94a

Anbefaling: Private tilbud der har fast driftsoverenskomst med et amt eller en kommune skal ikke, uanset der sker videresalg af enkeltpladser, godkendes af amtet.

Definition af amtets kompetence og ansvar ved ophør af private tilbud

Anbefaling: Der skal ske en præcisering af at amtets kompetence ikke udvides ved ophør af private tilbud. Amtet har som udgangspunkt pligt til at føre løbende tilsyn, men er ikke forpligtet juridisk og økonomisk på det private tilbuds vegne i forbindelse med ophøret.

Dialogforummets drøftelser af konsekvenserne ved en liberalisering af området, medførte en del uenighed blandt parterne i arbejdsgruppen.

Som det allerede fremgik af referatet fra arbejdsgruppens første møde i maj 2003, ønskede Amtsrådsforeningen ikke at drøfte indførelsen af en overordnet rammegodkendelse af budgetter eller muligheden for at tjene penge på driften af et opholdssted. Samtidig fremgår det af dialogforummets rapport, at arbejdsgruppens parter ikke kunne nå til enighed om anbefalinger og vurderinger i relation til fremtidsovervejelserne.

Socialministeriets, KL's og Frederiksberg Kommunes repræsentanter i dialogforummet anbefaler, at der arbejdes i retning af en organisering af området, der muliggør fri konkurrence mellem offentlige og private udbydere. Den frie konkurrence forventes at medvirke til opretholdelse af den

nødvendige bredde i de udbudte tilbud, samtidig med at de private tilbuds forskellighed bevares og en fornuftig prisdannelse sikres.

Parterne vurderer dog, at der er en række forudsætninger der skal være til stede, såfremt målet om fri konkurrence skal være opnåeligt.

- Opretholdelse af den kommunale forsyningsforpligtelse
- Mulighed for at tjene penge på virksomheden
- Fri prisdannelse (dog med godkendelse af rammebudgetter)
- Frit valg af organisationsform
- Frit valg for borgeren
- Almindelige forretningsmæssige vilkår (henlæggelser, goodwill mv.)
- Samme rettigheder og betingelser for offentlige tilbud

De anbefalinger som dialogforum har afgivet til de drøftede problemstillinger er i overvejende grad tilpasset de aktuelle forandringsbehov og retter sig imod en øget liberalisering, på trods af forummets uenighed om området fremtidige udvikling.

KL og Københavns Kommunes repræsentanter har i forlængelse af de øvrige parter anbefalinger til en øget liberalisering, anført at de anser det for særdeles væsentligt, at der før etablering af den frie konkurrence gives lovhjemmel til at amter / kommuner kan etablere egne tilbud. Samtidig tilføjer de, at der forinden en liberalisering af området kan gennemføres, skal tages politisk stilling til om det skal være muligt at profitere af at udbyde tilbud til samfundets svageste og hvorledes det sikres, at der fortsat er en sammenhæng mellem pris og kvalitet på det enkelte tilbud.

4.1.2 Ny bekendtgørelse og vejledning

Som opfølgning på resultaterne af kulegravning 1+2 og anbefalingerne i rapporten fra dialogforummet blev der i efteråret 2004 udarbejdet en ny bekendtgørelse³³ og i juni 2005 en ny vejledning, som havde til hensigt at gøre retningslinjerne for godkendelse af og tilsyn med private opholdssteder og botilbud mere overskuelig for både amterne og de private tilbud.

Bekendtgørelse og vejledning udarbejdes stort set i overensstemmelse med de anbefalinger dialogforummet afgav, dog uden en direkte inddragelse af amternes mulighed for at nedsætte fremtidige opholdsbetalinger med realiserede overskud.

³³ Bekendtgørelse nr. 1340 af 15. december 2004

Samtidig indskræpes det i både bekendtgørelse og vejledning, at amternes godkendelses og tilsynskompetence begrænses til at omfatte ramme godkendelser af budgetter og af årsrapporter, og det indføres at årsrapporten skal revideres i henhold til god offentlig revisionsskik uanset valget af organisationsform.

Bekendtgørelsen udsendes til høring blandt 60-70 interesseforbundne parter³⁴ i september 2004 og vejledningen i april / maj 2005.

Høringssvarene til både bekendtgørelse og vejledning giver ikke anledning til egentlige ændringer, Socialministeriet foretager alene mindre tekstrettelser i bekendtgørelsen samt uddybninger i forhold til de indkomne kommentarer til vejledningen. Det fremgår dog tydeligt af indholdet i de indkomne høringssvar, at de offentlige parter (KL, ARF, Københavns Kommune m.fl.) ønsker at amternes kompetence til at ”gå i detaljer” genindføres men de private tilbuds interesseorganisationer (LOS, Blå Kors, BF m.fl.) ønsker en yderligere liberalisering samt oprettelse af et selvstændigt godkendelsesorgan og en klageinstans. Socialministeren har således valgt at fastholde bekendtgørelsens og vejledningens indhold, uanset de interesseforbundne parter ikke var helt enige om linjen.

De høringssvar som modtages fra FRR, FSR, Rigsrevisionen og Kommunernes Revision, retter sig fortrinsvis mod bekendtgørelsens kapitel 6 om regnskabsaflæggelse og revision. Herunder forespørger alle fire parter om ”revision i henhold til god offentlig revisionsskik” skal fortolkes som et krav om at der skal udføres forvaltningsrevision på samtlige private opholdssteder og botilbud.

Af notater fra Socialministeriets efterfølgende behandling af de indkomne høringssvar fremgår, at det var hensigten. Hvilket er blevet præciseret i vejledningens kapitel 14 vedrørende revision, pkt. 55, hvor det fremgår at ”god offentlig revisionsskik” skal forstås som defineret af Rigsrevisionen.

Socialministeren har i forbindelse med præsentation af anbefalingerne fra dialogforummet, den nye bekendtgørelse og den nye vejledning, præciseret at hun forventede at: *”amter, opholdssteder og botilbud ikke kører videre i samme rille som før, hvor ufleksibilitet og unødvendig bureaukrati*

³⁴ Herunder LOS, Rigsrevisionen, Børnesagens Fællesråd, Amtsrådsforeningen, Blå Kors, Kommunernes Landsforening, Civilretsdirektoratet (Civilstyrelsen), Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Forenede Registrerede Revisorer og Forenede Statsautoriserede Revisorer.

var lidt for hyppig” og at når anbefalingerne taler om ”et udgangspunkt, så er det ikke det samme som en fast regel – der skal tages konkret stilling hver gang”³⁵.

Den nye bekendtgørelse om godkendelse af og tilsyn med private opholdssteder og botilbud trådte i kraft 1. januar 2005, vejledningen blev endelig godkendt i socialministeriet den 1. juli 2005 og blev udgivet umiddelbart derefter.

Liberalisering af markedet

Dialogforummets oplæg til etablering af et mere frit marked, gav anledning til en række diskussioner. For det første var der ikke intern enighed i arbejdsgruppen om anbefalingerne og for det andet gav socialministerens præsentation af rapportens anden del anledning til en del presseomtale³⁶.

Det var allerede ved nedsættelsen af dialogforummet og ved definitionen af forummets kommissorium og ”emner” forventet, at der ville opstå modstand mod socialministerens ønske om en begrænsning af amternes detailstyring af området. En yderligere liberalisering hvor private tilbud ikke skal forhåndsgodkendes, selv fastlægger pris og serviceniveau og hvor der kan tjenes penge på driften, mødte endnu større modstand. Derfor gennemførte socialministeriet, finansministeriet og økonomi- og erhvervsministeriet efterfølgende en analyse³⁷ af fordele og ulemper ved indførelse af et frit marked på området. Udfaldet af analysen har ikke givet anledning til ændringer i bekendtgørelse og vejledning om godkendelse af og tilsyn med private opholdssteder og botilbud, således er de bestemmelser der blev vedtaget i december 2004 stadig gældende. Bekendtgørelsen er dog ændret flere gange som følge af konsekvensændringer³⁸.

I 2007 blev ideen fra kulegravning 1+2 om oprettelse af en fælles database med oversigt over samtlige godkendte offentlige og private tilbud gennemført, ved etablering af Tilbudsportalen³⁹

³⁵ Uddrag af referat fra socialministerens tale ved Folketingets Socialudvalgs samråd den 3. september 2004.

³⁶ Herunder artikel i Politiken den 17. juni 2004 ”Profit på samfundets svageste” samt socialministerens pressemeddelelser af henholdsvis den 17. juni 2004 ”Bedre kvalitet i botilbud” og den 28. juni 2004 ”Flere og bedre tilbud til samfundets svageste søges” samt ”Løn som fortjent – også på det sociale område” som alle er udsendt af socialministeriets pressesektion.

³⁷ Analysen er ikke offentlig tilgængelig.

³⁸ Denne bekendtgørelse er sidenhen ændret flere gange som følge af konsekvens tilpasninger efter kommunalreformen, flere tilpasninger af servicelovens bestemmelser samt indførelse af bekendtgørelse om betaling for det lovpligtige tilsyn og bekendtgørelse om Tilbudsportalen.

³⁹ Bekendtgørelse nr. 163 af 10. marts 2006 om Tilbudsportalen – senere ændret flere gange som følge af konsekvens tilpasninger. Bestemmelserne om Tilbudsportalen indgår i dag som en del af Bekendtgørelse nr. 1580 af 16. december 2010 om Tilbudsportalen samt om godkendelse af og tilsyn med visse private tilbud.

Pr. 1. januar 2011 har socialministeriet ved ikrafttræden af ”Barnets Reform” oprettet den klageinstans som de private tilbud har efterspurgt siden 2003⁴⁰.

4.1.3 Konklusion på analyse af baggrunden for kravet om forvaltningsrevision

Den nye bekendtgørelse om godkendelse af og tilsyn med private opholdssteder og botilbud samt den tilhørende vejledning var baseret på en række anbefalinger og konklusioner fra de nedsatte arbejdsgrupper, kulegravning 1+2 (2003) og Dialogforum (2003-2004), den oprindelige hensigt med de nedsatte arbejdsgrupper var:

- Iværksættelse af foranstaltninger der kunne bremse udgiftsvæksten på børne-/ungeområdet.
- Forbedring af grundlaget for samarbejdet mellem offentlige myndigheder og private tilbud, ved en eventuel ændring af regelsættet på området.

Indholdet i den nye bekendtgørelse og vejledning tog væsentligt afstand fra konklusionerne i Socialministeriets rapport fra arbejdsgruppen om kulegravning af private opholdssteder og botilbud. Således var der ikke indarbejdet noget i regelgrundlaget vedrørende en fremtidig reduktion af udgifterne til forsorg for børn og unge, da det allerede på et tidligt tidspunkt blev konkluderet at en sådan opbremsning i udgiftsvæksten ville kræve at amterne fik beføjelse til at fastsætte serviceniveauet på de private tilbud, hvilket ikke var en ønskelig situation. Samtidig konkluderede arbejdsgruppen fra kulegravning 1+2 at de ikke anså det for nødvendigt at foretage en tilpasning af regelsættet på området, da de vurderede at godkendelses og tilsynsprocedurene generelt fungerede tilfredsstillende.

I forlængelse af rapportens offentliggørelse anfører flere af interesseorganisationerne at analysen og konklusionerne fra kulegravning 1+2 ikke er anvendelige, da den kun inddrager parter fra de offentlige myndigheder.

Som opfølgning på kulegravning 1+2 nedsættes dialogforum som af daværende socialminister Henriette Kjær får til opgave at foretage en grundigere analyse af det eksisterende samarbejde mellem offentlige myndigheder og de private tilbud. Dialogforummet bliver pålagt at inddrage de private tilbuds interesseorganisationer i overvejelserne og samtidig præciserer ministeren, at

⁴⁰ LOV nr. 628 af 11. juni 2010 om ændring af lov om social service, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og forældreansvarsloven § 65 ”Ankestyrelsens beføjelser uden klage”

arbejdsgruppen skal tage stilling til en række identificerede problemstillinger, således regelsættet på området efterfølgende kan tilpasses.

Dialogforummet præsenterer i februar 2004 en række anbefalinger til en tilpasning af regelsættet på området:

Den tilpasning som bliver gennemført, medfører en væsentlig begrænsning af amternes godkendelse og tilsynskompetence i relation til opholdsstedernes organisering og økonomi og uanset der ikke er enighed herom blandt samtlige de interesseforbundne parter, gennemføres der med vedtagelse af den nye bekendtgørelse en øget liberalisering af området.

Kravet om at opholdssteder og botilbuds årsregnskaber skal aflægges i henhold til bestemmelserne i årsregnskabsloven og at de skal revideres i henhold til god offentlig revisionskik som defineret af Rigsrevisionen indføres samtidig med de øvrige tilpasninger af regelsættet.

Det er bemærkelsesværdigt, at der ikke er en egentlig drøftelse af indførelsen af kravet om forvaltningsrevision, førend de indkomne høringssvar til bekendtgørelse og vejledning behandles. Således har ingen af de nedsatte arbejdsgrupper fra kulegravning 1+2, dialogforum eller embedsmænd fra socialministeriet drøftet hvordan den krævede forvaltningsrevision skal udføres, hvad revisionen skal indeholde og hvordan der skal rapporteres herom. I journalsagen fra socialministeriet findes der derfor intet materiale, der beskriver de nærmere overvejelser om forvaltningsrevisionen på opholdssteder og botilbud, ligesom der ikke findes nogen retningslinjer til brug for revisionen.

Uanset der ikke findes nogen konkret dokumentation til brug for analysen af baggrunden for indførelse af kravet om forvaltningsrevision, er det min vurdering at kravet er indført som en kontrolfunktion der:

- Skal sikre en fortsat kontrol af at retssikkerhedslovens bestemmelser om forbud mod privat formueakkumulation overholdes
- Skal sikre at der er en acceptabel sammenhæng mellem pris og kvalitet i tilbuddet, hvilket reducerer amternes betænkeligheder ved indførelse af de overordnede ramme-godkendelser af budgetter og årsregnskaber.
- Delvis imødekommer de private tilbuds ønske om et selvstændigt godkendelsesorgan, da en del af tilsynet udføres som en revisionsmæssig kontrol af institutionens forvaltning af de offentlige midler.

Det er således min vurdering, at det har været hensigten at opnå en forandring fra det detaljerede og kontrollerende amtslige tilsyn til amtslige afgivelser af rammebevillinger med efterfølgende revisionsmæssig kontrol af at der er en tilfredsstillende sammenhæng mellem pris og kvalitet i det enkelte tilbud.

5 Analyse af forhandlingsparternes forventninger til indhold og resultater

Til brug for vurdering af hvilke forventninger forhandlingsparterne fra den nedsatte arbejdsgruppe vedrørende kulegravning 1 og dialogforum havde til forvaltningsrevisionens indhold og for, at vurdere hvorledes de på nuværende tidspunkt forholder sig til den udførte forvaltningsrevision og til resultaterne heraf, har jeg i henholdsvis november 2010 og januar 2011 haft samtaler med kontorchef Peter Juul fra Socialministeriet samt Sigrid Fleckner og Gert Jørgensen fra Landsforeningen af Opholdssteder, Botilbud og Skolebehandlingstilbud. Jeg har endvidere i samme periode haft kontakt til flere medarbejdere med ansvar for henholdsvis det økonomiske og pædagogiske tilsyn (tilsynsmyndigheder) samt medarbejdere fra BDO Kommunernes Revision, hvilke alle har ønsket at være anonyme. Der er ikke opnået kontakt til repræsentanter fra Kommunernes Landsforening ligesom det ikke har været muligt at få udtalelser fra Amtsrådsforeningen, da denne er nedlagt som følge af kommunalreformen.

Interviewene med Sigrid Fleckner og Geert Jørgensen fra Landsforeningen af Opholdssteder, Botilbud og Skolebehandlingstilbud har endvidere haft til hensigt, på baggrund af en drøftelse af begreberne sparsommelighed, produktivitet og effektivitet, at definere hvilke variabler (forvaltningsmål) de vurderer der er anvendelige i relation til forvaltningsrevisionen.

5.1 Socialministeriet og tilsynsmyndighederne

Socialministeriet

Samtalen med kontorchef Peter Juul er gennemført den 10. november 2010 på Socialministeriets adresse i på Holmens Kanal, København.

Peter Juul var på tidspunktet for gennemførelsen af både kulegravning 1 + 2 samt dialogforums nedsættelse ansat i Socialministeriet og har deltaget som repræsentant for Socialministeriet i dialogforummets møder.

Han oplyser, at det ikke på noget tidspunkt under dialogforummets nedsættelse blev drøftet om der skulle indføres et krav om forvaltningsrevision på private opholdssteder, botilbud og skoletilbud. Tillige mener han ikke, at det i forbindelse med udarbejdelsen af den nye bekendtgørelse⁴¹, blev

⁴¹ BEK nr. 1340 af. 15. december 2004 om tilsyn med og godkendelse af private opholdssteder, botilbud og skolebehandlingstilbud.

drøftet i dialogforum hvilke krav der skulle stilles til forvaltningsrevisionens gennemførelse, omfang eller rapporteringsform.

Peter Juul vurderede at indførelsen af kravet om forvaltningsrevision på private opholdssteder og skoletilbud var et udtryk for normal modernisering af regelsættet på området.

Tilsynsmyndighederne

Samtalerne med repræsentanter fra tilsynsmyndigheden og med repræsentanten fra BDO Kommunernes Revision er foretaget telefonisk og har fordelt sig over perioden november 2010 – april 2011.

De telefoniske samtaler med repræsentanter fra flere forskellige tilsynskommuner fordelt over størstedelen af Jylland, har bekræftet den formodning mange opholdssteder, skoletilbud, revisorer samt en række interesseorganisationer har om tilsynskommunernes manglende stillingtagen til begrebet forvaltningsrevision.

Samtlige adspurgte medarbejdere ved tilsynskommunerne, både dem der foretager det økonomiske tilsyn og dem der foretager det pædagogiske tilsyn, har givet udtryk for at der ikke eksisterer nogle interne retningslinjer for tilsynskommunernes stillingtagen til den af revisor udførte forvaltningsrevision.

Dette medfører at:

- der ikke foretages skriftlig tilbagemelding på den udførte forvaltningsrevision
- det ikke har nogen konsekvenser for opholdsstedet eller skoletilbuddet, hvis revisor ikke udfører forvaltningsrevisionen, ikke erklærer sig herom eller ikke rapporterer herom i revisionsprotokollen
- det ikke har konsekvenser, hvis revisor ikke foretager uanmeldt kasseeftersyn på opholdssteder og skoletilbud (hvilket er en del af forvaltningsrevisionen iht. Rigsrevisionen)
- der ikke er udstukket retningslinjer for, på hvilket grundlag en eventuel sammenligning af opholdssteder og skoletilbuds effektivitet, produktivitet og sparsommelighed skal foretages.

Da BDO Kommunernes Revision i en række tilfælde varetager den praktiske gennemgang af institutionernes årsrapporter og protokoller på vegne af tilsynskommunerne, har jeg talt med en repræsentant fra BDO Kommunernes Revision.

Repræsentanten fra BDO Kommunernes Revision har oplyst at der ikke er udarbejdet en instruks eller vejledning til brug for gennemgang og vurdering af den af institutionens revisor foretagne forvaltningsrevision. Den praktiske stillingtagen til emnet, begrænser sig i vidt omfang til at kontrollere følgende:

- At årsrapporten indeholder den todelte revisionspåtegning, så den omfatter både den finansielle revision og forvaltningsrevisionen
- At den foretagne forvaltningsrevision og resultatet heraf er omtalt i revisionsprotokollatet til årsrapporten.

Repræsentanten fra BDO Kommunernes Revision har oplyst, at kommunikationen med tilsynskommunen om resultatet af gennemgangen af årsrapporten og protokollen i det væsentligste sker ved brug af et afkrydsningsskema. I afkrydsningsskemaet tages stilling til en række spørgsmål, der fortrinsvis retter sig mod den finansielle revision men som også kræver stillingtagen til om der er udført forvaltningsrevision og om revisor har erklæret sig og rapporteret herom.

Såfremt der ikke er foretaget forvaltningsrevision eller såfremt revisor ikke har erklæret sig eller rapporteret herom, markeres dette på afkrydsningsskemaet.

Da BDO Kommunernes Revision ingen beslutningskompetence har på området, har de ingen mulighed for at tage kontakt til revisor eller opholdssted / skoletilbud for at stille uddybende spørgsmål, hvilket er årsagen til at de alene oplyser hvilke mangler der er konstateret i forbindelse med deres gennemgang af årsrapporter og protokoller. Det er herefter op til tilsynskommunerne at vurdere om der skal foretages yderligere i forhold til det enkelte opholdssted / skoletilbud.

I et enkelt tilfælde, havde jeg forudgående kendskab til en institution, der havde indsendt en årsrapport uden todelt revisionspåtegning og en revisionsprotokol uden rapportering om forvaltningsrevisionens gennemførelse og resultat.

En samtale med en repræsentant fra den ansvarlige tilsynskommune, bekræftede at årsrapport og revisionsprotokol havde disse mangler og repræsentanten bekræftede tillige at dette var bemærket i

forbindelse med gennemgangen af materialet. De konstaterede mangler havde dog ikke medført hverken spørgsmål eller sanktioner i forhold til den pågældende institution, da tilsynskommunens repræsentant oplyste ”at det havde de ikke lige set”.

I forbindelse med de gennemførte samtaler med tilsynskommunerne har jeg forespurgt dem, hvorvidt de tillægger det nogen betydning om private opholdssteder og botilbud er akkrediteret⁴².

Repræsentanterne oplyste at de *ikke* tillægger det nogen særlig betydning hvorvidt de private opholdssteder og skoletilbud er akkrediteret, hverken i forbindelse med det løbende tilsyn eller i forbindelse med anbringelser.

5.2 Landsforeningen af Opholdssteder, Botilbud og Skolebehandlingstilbud (LOS)

Samtalerne med Sigrid Fleckner er gennemført henholdsvis den 10. november 2010 og den 6. januar 2011, Geert Jørgensen har deltaget i mødet den 6. januar 2011. Møderne er afholdt på LOS kontor i Emdrup, København.

Sigrid Fleckner var på tidspunktet for gennemførelsen af både kulegravning 1 + 2 samt dialogforums nedsættelse ansat i Socialministeriet og har deltaget som repræsentant for Socialministeriet i dialogforummets møder. Hun er efterfølgende blevet ansat som konsulent ved Landsforeningen af Opholdssteder, Botilbud og Skolebehandlingstilbud. Geert Jørgensen deltog på samme tidspunkt som repræsentant for LOS i de af dialogforummets møder hvor interesseorganisationerne var inviteret.

Både Sigrid og Geert oplyser, at de ikke husker, at det på noget tidspunkt under dialogforummets arbejde blev drøftet om der skulle indføres et krav om forvaltningsrevision på private opholdssteder, botilbud og skoletilbud. Tillige mener de ikke, at det i forbindelse med udarbejdelsen af den nye bekendtgørelse⁴³, blev drøftet i dialogforum hvilke krav der skulle stilles til forvaltningsrevisionens gennemførelse, omfang eller rapporteringsform.

⁴² Akkrediteringsordningen for opholdssteder og skoletilbud beskrives nærmere i afsnit 5.2.1.

⁴³ BEK nr. 1340 af. 15. december 2004 om tilsyn med og godkendelse af private opholdssteder, botilbud og skolebehandlingstilbud.

Det faktum at der ved bekendtgørelsens vedtagelse i december 2004 ikke blev taget stilling til hvad forvaltningsrevisionen skulle indeholde samt hvorledes de målte resultater skulle rapporteres og anvendes har medført, at de vurderer at der er stor usikkerhed blandt organisationens medlemmer og samarbejdspartnere (herunder en række revisorer), om håndteringen af revisionsopgaven. Derfor er LOS meget interesseret i at der bliver defineret nogle generelle variable (forvaltningsmål) som skal bruges af samtlige opholdssteder.

Geert vurderer at det vil være fordelagtigt at samtlige opholdssteder foretager en analyse af en række standardiserede nøgletal, f.eks. ”personaleanciennitet”, ”lønniveau”, ”lønudgifter pr. barn/ung” eller ”antal sygedage”. Han forudsætter at nøgletalsanalysen alene anvendes til brug for vurdering af opholdsstedets / skoletilbuddets individuelle udvikling, da både han og Sigrid er enige om, at der ikke er grundlag for at anvende de beregnede nøgletal til benchmarking eller direkte sammenligning.

Samtidig foreslår Geert at der defineres en række generelle og individuelle pædagogiske målsætninger for opholdssteder og skoletilbud.

Det blev på mødet med LOS drøftet om definitionen af de generelle pædagogiske målsætninger eventuelt kan foretages efter samme metode som jobcentrene anvender i deres kategorisering af arbejdsledige. Jobcentrenes metode kaldes ”den nye matchmodel” og er udviklet af arbejdsmarkedsstyrelsen i samarbejde med flere jobcentre⁴⁴. Modellen har tre matchgrupper, hvor det er den enkelte arbejdslediges karakteristika og ikke hvilken offentlig ydelse de modtager, der afgør matchningen. Således tages der udgangspunkt i den arbejdslediges forudsætninger, når det vurderes om personen kan regnes som en del af arbejdskraftpotentialet.

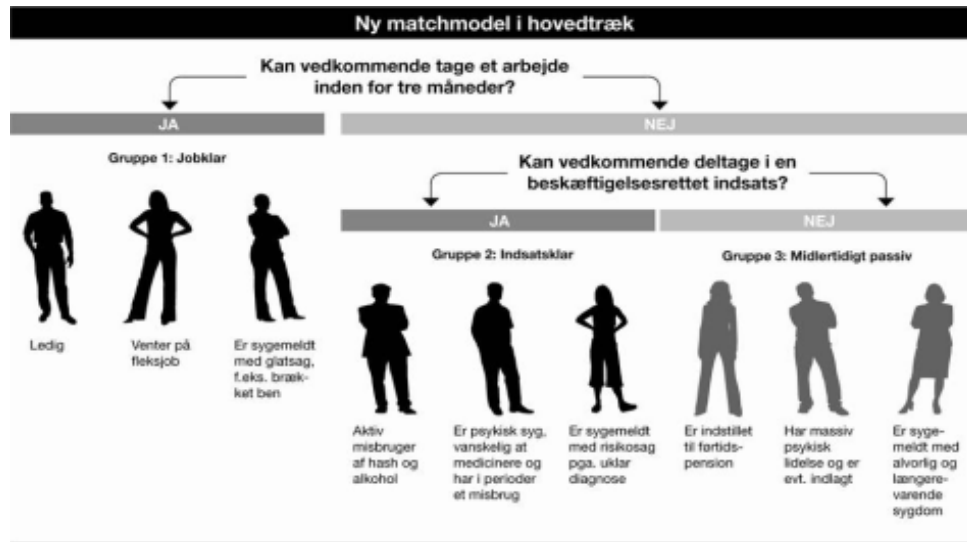
For hver af de tre matchgrupper defineres et generelt mål for de arbejdsledige, hvilke den arbejdsledige i samarbejde med jobcentret søger at opnå. Det overordnede mål for samtlige ledige er i henhold til arbejdsmarkedsstyrelsens notat: ”at sikre en så hurtig progression som muligt i retning af matchgruppe 1 og arbejdsmarkedet”⁴⁵.

⁴⁴ Princippet for anvendelsen af Arbejdsmarkedsstyrelsens og Jobcentrenes matchmodel er beskrevet nærmere i ”Notat om ny matchmodel – hvorfor og hvordan”, som er udgivet af Arbejdsmarkedsstyrelsen den 21. december 2009.

⁴⁵ ”Notat om ny matchmodel – hvorfor og hvordan” s. 2.

Ud fra den foretagne vurdering placeres de arbejdsledige i de tre matchgrupper jf. omstående figur.

Figur 3 – Matchmodel fra Arbejdsmarkedsstyrelsen / Jobcentrene



Det er imidlertid ikke LOS opfattelse at arbejdsmarkedsstyrelsens model kan anvendes på anbringelsesområdet.

Af samtalen med Sigrid og Geert fremgik det tydeligt, at de gerne så en direkte inddragelse af elementer og resultater fra gennemførte akkrediteringer i revisors forvaltningsrevision og at de gerne så, at de variable (forvaltningsmål) der anvendes, bliver defineret efter samme kriterier som der anvendes på f.eks. friskoler i dag.

5.1.1 Akkreditering

For at kunne vurdere om det er muligt at inddrage elementer og resultater fra foretagne akkrediteringer, i revisors forvaltningsrevision, har jeg den 10. januar 2011 haft en samtale med specialkonsulent Trine Kokholm fra Akkreditering Danmark. Samtalen har endvidere haft til formål at introducere mig for den praktiske tilgang til akkrediteringens gennemførelse, akkrediteringens indhold samt betydningen af den løbende opdatering og tilpasning der foretages.

Kvalitetsstandarderne, som er grundlaget for akkrediteringen, er udviklet af LOS, som i 2005-2007 fik tildelt 7,5 mio. kr. af statens satspuljemidler til udvikling af en række kvalitetsstandarder på det sociale område. I samme periode har LOS været udbyder af akkrediteringsordningen, siden er den erhvervsdrivende fond som huser ”Akkreditering Danmark” etableret og i dag fungerer de som uafhængig leverandør af akkrediteringen, hvilket skal sikre validitet og uvildighed i bedømmelsen af både private og offentlige institutioner.

Der er ved udgangen af december 2010 udviklet akkrediteringsstandarder for henholdsvis:

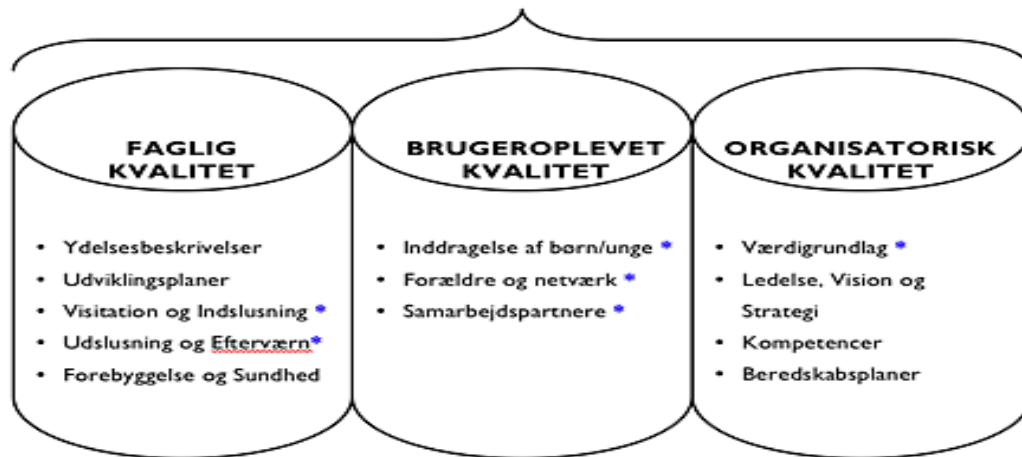
- Døgntilbud for børn og unge
- Botilbud for voksne
- Skoletilbud
- Væresteder
- Dagtilbud

Formålet med hver af de fem akkrediteringsstandarder er at dokumentere og sikre en kvalitetsudvikling, af det pædagogiske arbejde som udføres på de private institutioner. Standardernes indhold er udformet således at der tages højde for, at kvalitetssikringen skal gavne medarbejdere, ledere, brugere, tilsyns- og anbringelseskommuner samt øvrige samarbejdspartnere. Således er akkrediteringsstandarderne inddelt i en række kriterier som skal opfyldes, forinden en privat eller offentlig institution kan akkrediteres.

Akkreditering Danmark har udarbejdet beskrivelser af hver af de fem akkrediteringsstandarder, hvilke indeholder specifikation af hvilke krav der stilles til hvert enkelt af de kriterier der er gældende for den valgte standard⁴⁶.

⁴⁶ Af bilag 12.5 og 12.6 fremgår specifikation af gældende akkrediteringskriterier for henholdsvis døgntilbud til børn og unge samt skoletilbud.

Figur 4 – Akkrediteringsstandard for døgntilbud til børn og unge



* betyder at der er krav om løbende evaluering / opdatering

Når en privat institution tager beslutning om at de ønsker en akkreditering, forventes det at ansøgerstedet starter med at sætte sig ind i indholdet af Kvalitetsordningen, hvorefter ansøgerstedet påbegynder indsamlingen af materiale der kan anvendes som dokumentation for og beskrivelse af institutionens interne procedurer og handlemetoder.

Det materiale der indsamles, anvendes til udarbejdelse af ansøgerstedets første ansøgning, som sendes til Akkreditering Danmarks sekretariat. Ansøgningen gennemgås af sekretariatet, som kontrollerer at ansøgningen indeholder alle krævede oplysninger om som vurderer om ansøgningen er sammenhængende og forståelig. Når gennemgangen er afsluttet, returneres ansøgningen til ansøgerstedet sammen med eventuelle bemærkninger og opfølgende spørgsmål.

Ansøgerstedet har nu mulighed for at rette den endelige ansøgning til, i forhold til de anbefalinger mv. de har modtaget fra Akkreditering Danmark. Den endelige ansøgning indsendes til Akkreditering Danmark, som herefter udpeger et team af auditorer⁴⁷. Auditorerne foretager en dybere gennemgang af ansøgningsmaterialet og foretager en vurdering af om de beskrevne procedurer og politikker som ansøgerstedet har beskrevet, er i overensstemmelse med det arbejde der foretages i praksis. Derfor er en væsentlig del af auditorernes gennemgang baseret på, at der foretages fysik kontrol af forholdene, hvilket i praksis betyder at en del af gennemgangen foregår hos ansøgerste-

⁴⁷ Auditorteamet består som minimum af en ledende auditor og en assisterende auditor. Alle auditører skal have bestået den officielle auditoruddannelse og det samlede auditorteam skal have kompetence indenfor området, ansøgerstedets målgruppe, ledelse og projektstyring samt interviewteknik og rapportskrivning.

det. Auditorerne afgiver på baggrund af deres gennemgang en auditorrapport til Akkrediteringsnævnet⁴⁸.

Såfremt auditorteamets gennemgang af ansøgerstedets ansøgning identificerer eventuelle uoverensstemmelser mellem den indsendte beskrivelse og den faktiske praksis på stedet, vil det medføre at de identificerede problemområder bliver omtalt i auditorrapporten.

Der opereres med forskellige former for uoverensstemmelser, hvilke i auditørrapporten vil fremgå som:

- SOU (Større Uoverensstemmelse) – hvor der er identificeret en stor uoverensstemmelse mellem kvalitetskrav eller beskrivelse og praksis.
- MOU (Mindre Uoverensstemmelse) – hvor der er identificeret nogen uoverensstemmelse mellem kvalitetskrav eller beskrivelse og praksis.
- FOB (Forbedringsområde) – hvor der er identificeret forhold der ikke har betydning for vurderingen af om kvalitetskrav eller beskrivelse overholdes, men som kan medføre risiko for at der udvikles uoverensstemmelser.

Hvis det konstateres at der er for mange væsentlige uoverensstemmelser imellem kvalitetskrav eller beskrivelse og praksis, kan Akkrediteringsnævnet afgive en betinget akkreditering eller nægte akkrediteringen helt.

Ansøgersteder der modtager en betinget akkreditering vil i de fleste tilfælde modtage konkrete handle- og tidsplaner fra Akkrediteringsnævnet, hvilke har til formål at hjælpe ansøgerstedet med at korrigere for manglerne, således en endelig akkreditering kan opnås.

Det er muligt kun at få akkrediteret enkelte afdelinger eller at få inddelt certifikatet. Hvis der indsendes ansøgning for et samlet sted kræver det at alle afdelinger kan godkendes før akkrediteringen kan opnås.

Når en privat institution har modtaget akkrediteringscertifikatet, er det gældende i en tre årig periode. Det fremgår imidlertid tydeligt af både kvalitetsstandardernes kriterier og af akkrediteringsstandardernes formålsbeskrivelser, at evaluering er en central del af akkrediteringsordningen. Der er således en række af de beskrivelser som de akkrediterede steder har udarbejdet, der skal evaluere

⁴⁸ Akkrediteringsnævnet består af fem personer der tilsammen besidder kompetencer af både socialfaglig, bedømmelsesfaglig og kvalitetsfaglig karakter.

res og opdateres minimum en gang årligt og stedet skal foretage inter gennemgang af akkrediteringsgrundlaget. Gennemgangen af akkrediteringsgrundlaget skal sikre, at der sker en løbende vurdering af om der sker væsentlige ændringer i f.eks. målgruppe, organisationsform eller andet, som har generel betydning for værdien af det gældende akkrediteringscertifikat.

Endvidere skal der inden udløbet af det 3. år foretages en ny godkendelse af stedet. Denne godkendelse afgives af Akkreditering Danmark og gennemføres på samme vilkår som behandlingen af nye ansøgninger.

Trine Kokholm oplyser at akkrediteringsprocessen er forbundet med anvendelse af relativt store personaleressourcer, især i forbindelse med indsamling af materiale og udarbejdelse af dokumentation mv. til ansøgningen. Samtidig kræver Akkreditering Danmark betaling forud for akkrediteringen samt en fast månedlig betaling i perioden efter tildeling af akkrediteringscertifikatet. Tilsynskommunerne har tilladt private opholdssteder og skoletilbud, at indregne omkostningerne til akkrediteringen i driftsbudgetterne, hvilket medfører at betaling for akkrediteringen opkræves som en del af opholdsbetalingen.

5.3 Konklusion på analyse af forhandlingsparternes forventninger

Socialministeriet og tilsynsmyndighederne

Af samtalerne med repræsentanter fra henholdsvis tilsynsmyndighederne og BDO Kommunernes Revision fremgår at der ikke foreligger nogen form for interne retningslinjer for tilsynskommunernes stillingtagen til den af revisor udførte forvaltningsrevision. Endvidere fremgik det af samtalen med kontorchef Peter Juul fra socialministeriet, at indførelsen af kravet om forvaltningsrevision på private tilbud, ikke havde været drøftet hverken i forbindelse med gennemførelse af Kulegravning 1 eller af det nedsatte dialogforum.

Den manglende stillingtagen fra tilsynsmyndighedernes side resulterer i at der ikke sker nogen skriftlig tilbagemelding på den udførte forvaltningsrevision, ligesom det ikke har nogen konsekvenser at forvaltningsrevisionen kun udføres delvist eller at den slet ikke udføres.

Samtidig medfører det, at det ikke er muligt at foretage eventuelle sammenligninger af forskellige institutioners effektivitet, produktivitet og sparsommelighed, da der ikke eksisterer ensartede retningslinjer som kan danne grundlag for en sådan vurdering.

Det er efter min overbevisning et udtryk for manglende interesse og kompetence, hos tilsynsmyndighederne, når et antal adspurgte medarbejdere hos et tilfældigt udsnit af landets tilsynskommuner, uafhængigt af hinanden oplyser at der 6 år efter den oprindelige bekendtgørelses ikrafttræden stadig ikke eksisterer nogen form for hverken interne eller eksterne retningslinjer eller krav til forvaltningsrevisionens indhold, form, rapportering samt eventuelle bestemmelser om sanktioner i relation til manglende udført forvaltningsrevision.

Det er ikke min vurdering at BDO Kommunernes Revision kan tillægges et ansvar for den manglende udarbejdelse af retningslinjer eller for håndtering af tilbagemeldinger til opholdssteder og botilbud, da de alene udfører en tilsynsopgave på vegne af kommunerne og ikke er tillagt nogen beslutningskompetence.

Landsforeningen af Opholdssteder, Botilbud og Skolebehandlingstilbud

Sigrid Fleckner og Geert Jørgensen oplyste, i overensstemmelse med repræsentanten fra Socialministeriet, at indførelsen af kravet om forvaltningsrevision på private tilbud, ikke havde været drøftet af det nedsatte dialogforum.

De to repræsentanter fra LOS var generelt meget interesserede i at der blev defineret nogle generelle retningslinjer for udførelse af forvaltningsrevision på opholdssteder og skoletilbud, da de vurderer at de manglede retningslinjer medfører stor usikkerhed vedrørende håndteringen af revisionsopgaven.

Således havde repræsentanterne fra LOS følgende forslag til, hvilke elementer forvaltningsrevisionen kunne indeholde:

- En analyse af en række standardiserede nøgletal, gældende for samtlige private institutioner, til brug for vurdering af institutionernes individuelle udvikling.
- En analyse af en række generelle og individuelle pædagogiske målsætninger
 - De individuelle målsætninger skal tilpasses institutionens særlige forhold, målgruppe mv.

Endvidere udtrykker repræsentanterne fra LOS stor interesse i at anvende elementer og resultater fra foretagne akkrediteringer, i revisors forvaltningsrevision.

Det er min vurdering, at en analyse af en række standardiserede nøgletal, som er gældende for samtlige private institutioner er særdeles anvendelig som del af revisors forvaltningsrevision. Jeg er enig i Sigrid og Geerts vurdering at, at det ikke er muligt at foretage en generel sammenligning af resultaterne på tværs af institutioner, men resultaterne kan sagtens anvendes til analyse af institutionernes individuelle udvikling.

Såfremt tilsynskommunerne skal udarbejde en matchmodel og efterfølgende skal foretage en inddeling samt definering af målsætninger for de enkelte grupper, kræver dette efter min overbevisning, at de private tilbud efterfølgende kan foretage en underopdeling af grupperne.

Dette begrundes med, at en overordnet opdeling af alle børn og unge med et anbringelsesbehov, vil blive meget bred. Således vil målsætningen for disse gruppeinddelinger tilsvarende blive meget overordnede og der vil i en række tilfælde være tale om nogle meget langsigtede mål. Mål der er meget brede og meget langsigtede vurderes at være svære at inddrage direkte i forvaltningsrevisionen.

De mål der kunne defineres i den underopdeling af grupperne, som de private tilbud kan foretage, vil kunne anvendes som individuelle pædagogiske målsætninger. Disse vil ofte have en kortere tidshorisont og vil kunne relateres direkte til enkelte personer eller mindre grupper af personer, og vurderes derfor lettere at inddrage i forvaltningsrevisionen.

LOS ønske om at inddrage effekter og resultater fra gennemførte akkrediteringer i revisors forvaltningsrevision er både spændende og udfordrende.

Der er efter min opfattelse ingen tvivl om, at akkrediteringsprocessen, akkrediteringsstandarderne og de underliggende kriterier er særdeles anvendelige i forhold til forvaltningsrevisionen. Det skal dog samtidig overvejes hvorledes revisor skal forholde sig til at tilsynskommunerne tilsyneladende ikke tillægger akkrediteringer nogen særlig værdi i forbindelse med godkendelse og anbringelser.

Såfremt det forudsættes at gennemførte akkrediteringer medfører, at revisor kan udelade en række revisionshandlinger, skal der endvidere tages stilling til hvilke revisionshandlinger der skal foretages på de private tilbud hvor akkreditering ikke er gennemført.

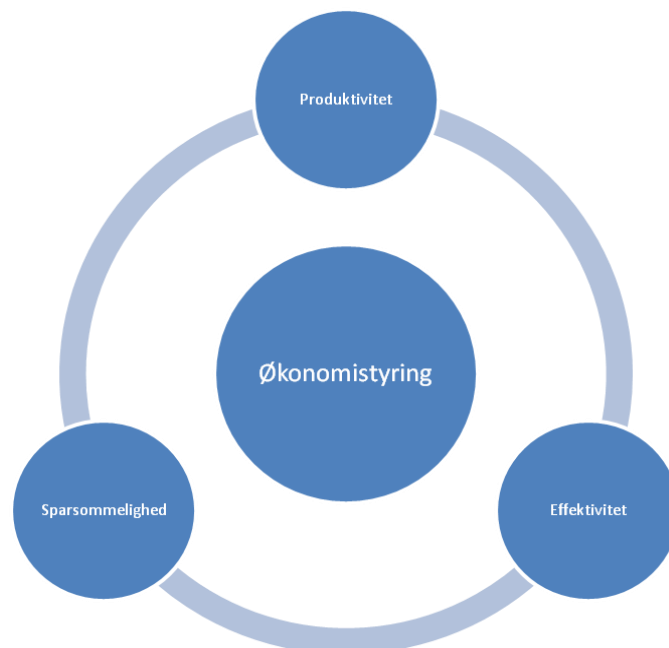
6 Analyse af opholdsstedernes forventninger til indhold og resultater

Til brug for vurdering af hvorledes opholdsstederne på nuværende tidspunkt arbejder med og forholder sig til kravet om forvaltningsrevision, herunder for at analysere deres forventninger til revisionens indhold og til resultatet af denne, har jeg i februar 2011 gennemført interview med lederne fra to forskellige opholdssteder.

Interviewene med lederne har endvidere haft til hensigt, på baggrund af en drøftelse af begreberne sparsommelighed, produktivitet og effektivitet, at definere hvilke variabler (forvaltningsmål) de vurderer der er anvendelige i relation til forvaltningsrevisionen.

Ved interviewets gennemførelse blev lederne af opholdsstederne præsenteret for henholdsvis definition af begreberne effektivitet, produktivitet og sparsommelighed i relation til forvaltningsrevisionen.

Figur 5 – Forvaltningsrevisionens elementer



Endvidere blev der ved de to interviews præsenteret en inspirationsliste med en række variabler, der kunne danne grundlag for revisors revision af opholdsstedets forvaltning af de offentlige midler. Inspirationslisten er vedlagt som bilag 12.7 og er brugt som grundlag for drøftelserne med de to ledere.

6.1 Den selvejende institution ”Fonden Vædderbo”

Opholdsstedet er grundlagt i 1987, med etablering af et opholdssted for piger i Tødsø nær Nykøbing Mors, godkendt under Morsø Kommune. I dag er opholdsstedet organiseret som en fond med 124 ansatte og plads til 32 børn og unge fordelt på tre forskellige afdelinger.

Endvidere råder opholdsstedet over eget skoletilbud.

Opholdsstedets mangeårige leder etablerede i 2007 et efterværns og udslusningstilbud ”På Rette Kurs”, som indgår i et tæt samarbejde med Den selvejende institution ”Fonden Vædderbo”. Samarbejdet omfatter både fælles administration og ledelse samt fælles udgangspunkt for den anvendte pædagogiske metode. Endvidere henviser Den selvejende institution ”Fonden Vædderbo” børn / unge der har behov for et efterværnsforløb til ”På Rette Kurs”⁴⁹.

Den selvejende institution ”Fonden Vædderbo” er et opholdssted der fra henholdsvis 1987 (etablering af Den selvejende institution Vædderbo-Tødsø) og 2003 (etablering af Den selvejende institution Vædderbo-Ejerslev) har været drevet som to selvstændige opholdssteder. I 2010 blev de to opholdssteder fusioneret og opholdsstedets projektafdeling blev etableret. Derfor er Den selvejende institution ”Fonden Vædderbo” kendetegnet ved at være et opholdssted der har gode solide rødder og et bredt erfaringsgrundlag og som et opholdssted der de seneste to år har oplevet en rigtig stor forandring og stor tilgang af både personale, fysiske rammer og børn / unge.

Opholdsstedets skoletilbud er etableret i 2011.

Opholdsstedet er godkendt som én samlet juridisk enhed og den overordnede ledelse varetages af én bestyrelse. På opholdsstedet er ansat en leder og en stedfortræder som varetager den daglige drift, herunder ansættelse og afskedigelse af medarbejdere, udarbejdelse af budget, budgetopfølgninger og årsregnskab, planlægning af investeringer samt varetagelse af samarbejde med tilsyns- og anbringelseskommuner. I hver af opholdsstedets afdelinger og i skoletilbuddet er ansat en afdelingsleder, som har ansvaret for driften af den enkelte afdeling, for så vidt angår de pædagogiske opgaver. Afdelingslederne varetager kun i begrænset omfang administrative og personalerelaterede opgaver.

⁴⁹ Organisationsdiagram for Den selvejende institution ”Fonden Vædderbo” fremgår af bilag 12.8.

Vædderbo-Tødsø og Vædderbo-Ejerslev modtager børn og unge i alderen 10 – 18 år med antisociale personlighedsforstyrrelser, ADHD og andre relaterede diagnoser og som har været udsat for incest og tidlige følelsesmæssige skader. De unge bor på Vædderbo-Tødsø og Vædderbo-Ejerslev til de kan hjemgives eller er klar til at bo alene, eventuelt med støtte i form af efterværn / udslusningstilbud.

Projektafdelingen modtager unge i alderen 13 – 23 år der grundlæggende har de samme problemstillinger som målgruppen på opholdsstedets afdelinger i Tødsø og Ejerslev. Endvidere modtager projektafdelingen unge som er begyndende misbrugere af hash, amfetamin og lignende samt unge med domsanbringelser, herunder voldelige og kriminelle unge.

Afdelingens tilbud tilpasses den enkeltes behov og der tilbydes både en-, to- og tremands projekter, tilpasset det aftalte anbringelsesforløb. Prisniveau aftales tillige ved aftalens indgåelse.

Vædderbos Skole er opholdsstedets eget skoletilbud som på nuværende tidspunkt kun modtager elever fra Vædderbo-Tødsø, Vædderbo-Ejerslev eller projektafdelingen. Målgruppen er elever med antisociale personlighedsforstyrrelser som i en periode ikke er i stand til at indgå på normale vilkår i folkeskolens undervisningstilbud.

Opholdsstedet modtager ikke unge der kan betegnes ”junkier” eller unge der afsoner en fængselsstraf.

Samtlige opholdsstedets afdelinger arbejder ud fra en ressourcefokuseret, anerkendende pædagogik med høj grad af kognitiv påvirkning, sammenholdt med konsekvens ved egne handlinger. Det pædagogiske arbejde tager udgangspunkt i opholdsstedets grundlæggende værdier – anerkendelse, respekt, tillid, tryghed og forudsigelighed – som kendetegner opholdsstedet og som fremgår af deres virksomhedsplan.

Det pædagogiske personale har en gennemsnitlig anciennitet på ca. 4 år. Den relativt lave anciennitet skyldes stor medarbejdertilgang både i 2010 og 2011. Afdelingslederne og opholdsstedets leder og stedfortræder har en højere anciennitet og lang pædagogisk erfaring fra området.

Interviewet er foretaget med leder Mai-Britt Skov Nielsen på opholdsstedets administrationsadresse i Nykøbing Mors tirsdag den 1. februar 2011.

6.1.1 Kendskab, anvendelse og forventninger

Forvaltningsrevision generelt

Den selvejende institution "Fonden Vædderbo" har siden reglerne om forvaltningsrevisionens udførelse på private tilbuds indførelse deltaget i en række arrangementer vedrørende emnet, som har været arrangeret af opholdsstedets revisor. Arrangementerne har haft fokus på information om forvaltningsrevisionens betydning og indhold samt definition og anvendelse af forvaltningsmål. Opholdsstedet arbejder dog kun i begrænset omfang med begrebet forvaltningsrevision i forbindelse af aflæggelse af årsregnskabet. Mai-Britt Skov Nielsen oplyser, at kommunikationen med opholdsstedets revisor om forvaltningsrevisionens gennemførelse, har begrænset sig til at omfatte de gennemførte arrangementer.

Opholdsstedets revisor foretager ikke specifikke revisionshandlinger og sammenligning af nøgletal, revisionen baseres på en vurdering af de finansielle resultater og det forudgående kendskab til institutionens udvikling. Resultatet af de afholdte arrangementer vedrørende forvaltningsrevisionen, har medført en bred forståelse hos leder, stedfortræder og i økonomifunktionen for både definition og anvendelse af forvaltningsmålene samt betydningen af de centrale begreber, produktivitet, effektivitet og sparsommelighed.

Det er Mai-Britt Skov Niensens fornemmelse at opholdsstedets bestyrelse er bekendt med at der eksisterer et krav om at revisor skal foretage forvaltningsrevision men hun vurderer ikke at de har noget kendskab til forvaltningsrevisionens tre hovedområder.

Revisors erklæring på årsrapporten er todelt og omfatter både stillingtagen til den foretagne finansielle revision og forvaltningsrevisionen, endvidere omtaler revisor resultatet af forvaltningsrevisionen i protokollatet til årsrapporten. I protokollen henvises der i øvrigt til at der ikke foreligger retningslinjer fra tilsynsmyndigheden, i relation til forvaltningsrevisionens udførelse.

Intern evaluering og rapportering

I samarbejde foretager leder, stedfortræder og afdelingsledere en løbende evaluering af de pædagogisk opnåede mål, der er typisk tale om vurdering af opnåede mål for den enkelte anbragte eller for en mindre gruppe af anbragte. Vurderingerne bruges i relation til samarbejdet med anbringelseskommunerne og i forhold til kontakten til tilsynskommunen i forbindelse med det lovpligtige pædagogiske tilsyn.

Der er ikke defineret finansielle virksomhedsmål, hverken for opholdsstedet som helhed eller for de enkelte afdelinger, hvorfor der heller ikke måles på disse. En væsentlig årsag hertil er ifølge

Mai-Britt Skov Nielsen, at opholdsstedet har været i en stærk udvikling de seneste to år og at skoletilbuddet netop er etableret. Det er hendes ønske at der defineres nogle brugbare mål, som også kan anvendes fremadrettet i økonomistyringen. Hun vurderer imidlertid ikke at det er en opgave for bestyrelsen eller for det ansatte personale at definere de mål der skal anvendes, det vil hun gerne selv have indflydelse på i samarbejde med opholdsstedets stedfortræder, en repræsentant fra økonomifunktionen og eventuelt opholdsstedets revisor.

Sideløbende med den udvikling der er sket på opholdsstedet de seneste år, har Mai-Britt Skov Nielsen haft stor fokus på at etablere forretningsgange, som også i vid udstrækning er skriftligt formaliserede, hvilket hun vurderer der har stor betydning for at kunne styre den store organisation i dagligdagen. De udarbejdede forretningsgange omfatter blandt andet stillingtagen til indkøbspolitik, udlevering af kontanter til personale og børn, krav til noteringer mv. på bilagsmateriale samt styring af debitorer og hjem søgning af refusioner fra anbringelseskommuner.

Opholdsstedets forretningsgangsbeskrivelser suppleres med en række interne standarder for udførelsen af det pædagogiske arbejde. Standarderne indeholder retningslinjer for hvorledes opholdsstedet skal håndtere visitationsforløb, hvordan hverdagen for barnet / den unge sammensættes, hvilke og hvor mange udviklings-, status- og skolemøder der skal afholdes med anbringelseskommunen og forældre samt hvordan et tilfredsstillende hjemgivelsesforløb eller et efterværn etableres.

I det omfang det er muligt, vægtes samarbejdet med den anbragtes forældre eller øvrige nærmeste pårørende, højt. Der er imidlertid tale om en målgruppe, der i stort omfang har et helt ødelagt eller meget kompliceret forhold til deres forældre / øvrige pårørende, ligesom der er forældre og øvrige pårørende der har meget svært ved at håndtere det faktum at deres barn er anbragt på en institution. Mai-Britt Skov Nielsen varetager selv en væsentlig del af kontakten til den anbragtes familie, både for at sikre at kontakten ikke mistes og for at beskytte personale og anbragte børn mod de forældre der har en negativ påvirkning på et ellers positivt anbringelsesforløb for barnet / den unge. Endvidere er der til hvert forældrepar tilknyttet en kontaktperson som sørger for at forældrene altid er orienteret om hvad der sker omkring barnet / den unge.

Den selvejende institution ”Fonden Vædderbo” er ikke akkrediteret.

Mai-Britt Skov Nielsen har vurderet at arbejdet med akkrediteringsprocessen de seneste to år, ville have været for belastende for institutionen. Der er for nuværende overvejelser om at påbegynde

akkrediteringsprocessen, både fordi institutionen som helhed er ved at være parat til udfordringen og fordi hun vurderer at akkrediteringscertifikatet kan medvirke til at dokumentere opholdsstedets metoder og resultater, hvilket flere kommuner efterspørger.

Økonomistyring og intern rapportering

Der er ansat to personer i økonomifunktionen på Den selvejende institution "Fonden Vædderbo", en person i en 37 timers stilling og en på halv tid. Herudover varetager leder Mai-Britt Skov Nielsen og stedfortræderen en lang række opgaver i relation til den overordnede økonomistyring.

Efter sammenlægningen og udvidelsen af institutionen primo 2010 og med tilblivelsen af skolen primo 2011, har opholdsstedet anvendt en del ressourcer på at indrette økonomisystemet således, at det kunne imødekomme de rapporteringskrav der stilles fra tilsyns- og anbringelseskommuner. Det har blandt andet medført, at systemet nu er i stand til at generere oplysninger om den økonomiske udvikling i de enkelte afdelinger, afholdte omkostninger forbundet med den enkelte anbragte eller afholdte omkostninger forbundet med driften af de forskellige ejendomme. Det er hensigten at der skal udarbejdes månedlige balancer med opfølgning til driftsbudgettet samt et halvårsregnskab. Mai-Britt Skov Nielsen vurderer i samarbejde med stedfortræderen og en af de ansatte i økonomifunktionen, institutionens samlede økonomiske udvikling. Afdelingsledere og øvrige medarbejdere inddrages ikke i den daglige økonomistyring og er ikke løbende orienteret om udviklingen. Mai-Britt Skov Nielsen orienterer personalet om udviklingen på enkeltposter, såfremt hun vurderer at der bruges for mange penge eller såfremt personalet forespørger herom.

Der afholdes 2-4 årlige bestyrelsesmøder, hvor bestyrelsen blandt andet orienteres om og godkender driftsbudgetter og årsrapporter og hvor det er planen at institutionens halvårsregnskab skal fremlægges.

Ifølge Mai-Britt Skov Nielsen er det tvivlsomt om økonomifunktionen allerede på nuværende tidspunkt har etableret registreringssystemer der kan generere data til brug for forvaltningsrevisionen. Hun vurderer dog ikke at det er noget problem at indrette registreringssystemerne således at der kan dannes et tilfredsstillende datagrundlag, til brug for revisionen.

Anvendelse og revisors rapportering

Henset til de store forandringer organisationen i Den selvejende institution "Fonden Vædderbo" har oplevet, grundet den relativt store udvidelse af aktiviteterne, er Mai-Britt Skov Nielsen interes-

seret i at sætte fokus på hvilke resultater der opnås med børn og unge på opholdsstedet og i skoletilbuddet. Hun er imidlertid ikke udelukkende positiv overfor, at der fastlægges en række variabler (forvaltningsmål) som samtlige opholdssteder og skoletilbud skal måles på.

Hun kan godt se fordelene i at der kan foretages sammenligninger mellem de forskellige institutioner, men hun frygter samtidig at de sammenligninger vil blive foretaget på et grundlag, hvor der ikke tages hensyn til opholdssteder og skoletilbuddenes forskelligheder. Hun ser derimod en styrke i at få assistance fra en ekstern rådgiver, revisor, til at definere de variable (forvaltningsmål) der er relevante for vurdering af om de økonomiske midler forvaltes forsvarligt. Dog på en måde, så det stadig er hende selv sammen med stedfortræder og den ansvarlige fra økonomifunktionen der beslutter hvilke variable der skal anvendes. Hun forestiller sig ikke umiddelbart at bestyrelsen skal have direkte indflydelse på hvilke variable der anvendes.

Hvis der fastlægges en række variabler (forvaltningsmål) som samtlige opholdssteder skal måles på, vurderer Mai-Britt Skov Nielsen, at det vil medføre en risiko for at tilsyns- og anbringelseskommuner anvender de fremlagte variable som grundlag for anbringelser og godkendelser. Hun foretager en sammenligning til den måde Tilbudsportalen anvendes i dag, hvor hun vurderer at især anbringelseskommuner bruger oplysningerne om døgnpriser som det eneste grundlag for hvor der anbringes børn og unge, uden at inddrage øvrige overvejelser omkring hvilken pædagogik, metode mv. der anvendes. Det samme kunne være tilfældet, hvis alle institutioner skulle anvende de samme variable.

Mai-Britt Skov Nielsen blev præsenteret for ideen om, at tilsynsmyndigheden inddeler samtlige opholdssteder i landet i kategorier, hvorefter der sættes et overordnet mål for hvad der er det ønskede resultat for de anbragte i hver kategori.

Den model var Mai-Britt Skov Nielsen ikke tilhænger af. Hun vurderer at en overordnet kommunal foretaget inddeling af opholdssteder og skoletilbud i otte kategorier medfører en alt for generaliserende inddeling af mennesketyper og problemstillinger.

I øvrigt vurderer hun, at den generaliserende inddeling af børn og unge og deres problemstillinger, medfører en utilsigtet inddeling i "svage"/"stærke" eller "gode"/"dårlige", en inddeling som det for det første ikke er let at foretage og som medfører en række forhold i relation til anvendelsen af inddelingen og de efterfølgende resultatmålinger, der er problematiske:

- Inddeling af børn, unge og forældre i en ”svage”/”stærke” eller ”gode”/”dårlige” har ikke nogen positiv indflydelse på hverken barnet / den unge, forældrene eller opholdsstedet, da målsætningerne for hver enkelt kategori bliver meget brede og der er stor risiko for at inddelingen foretages på et forkert grundlag.
- En placering i kategorierne ”stærk” eller ”god” vil alt andet lige medføre et kortere (billigere) anbringelsesbehov. Der er risiko for at kommunerne med vilje inddeler forkert, for at spare penge.
- Ved en overordnet inddeling til både anbringelses- og tilsynskommuner og opholdssteder komme til at arbejde på målopnåelser for målets skyld – og ikke for den anbragte.

I relation til forvaltningsrevisionens udførelse har Mai-Britt Skov Nielsen den forventning, at revisor selv kan være med til at generere og beregne de ønskede variable og at en række af opholdsstedets og skoletilbuddets interne dokumentationsmateriale kan anvende i relation hertil. Hun kan sagtens se en fordel i at måle på en række nye variabler, så længe ledelsen og institutionen selv får mulighed for at vælge hvilke.

Mai-Britt Skov Nielsen mener endvidere at revisor fortsat skal rapportere om den foretagne forvaltningsrevision i erklæringen på årsrapporten og i protokollen på samme vis som hidtil. Hun ønsker dog ikke, at opholdsstedets variabler (nøgletal) kommer til at fremgå af årsrapporten, hvilket fortrinsvis skyldes et ønske om at forhindre tilsynskommunen og anbringelseskommunerne i at bruge disse som grundlag for godkendelser og anbringelser.

6.1.2 Definition af variabler

Med udgangspunkt i begreberne effektivitet, produktivitet og sparsommelighed og i den udleverede inspirationsliste med en række variabler, der kunne danne grundlag for revisors revision af opholdsstedets forvaltning af de offentlige midler, er det drøftet med Mai-Britt Skov Nielsen, hvilke variable hun anser det for muligt at anvende i relation til forvaltningsrevisionen.

Mai-Britt Skov Nielsen det som en styrke, at finansielle og pædagogiske mål anvendes samtidigt, ved forvaltningsrevisionens gennemførelse, da mange af de finansielle mål vil være begrundet i de pædagogiske mål. Blandt andet vil omsætningshastigheden på børn / unge være højere i projektafdelingen end i afdelingerne i Tødsø og Ejerslev, da det er hensigten at anbringelserne på opholdsstederne skal have en længere varighed end anbringelserne i projektafdelingen. Samtidig er det generelt holdningen på Den selvejende institution ”Fonden Vædderbo”, at det ikke er et mål i sig

selv at børn / unge er så længe som muligt på institutionen, hvilket hun derfor vurderer vigtigt, at definere som et pædagogisk mål inden det vurderes om omsætningshastigheden på børn / unge ligger højere eller lavere end forventet.

Samtidig er det hendes erfaring, at en række pædagogiske mål ændrer sig undervejs, hvilket kan få stor indflydelse på opnåelsen af de finansielle mål.

Ved anvendelse af både finansielle og pædagogiske mål, kan der dog opstå konflikt mellem ønsket om at erhverve goder og tjenesteydelser på en økonomisk hensigtsmæssig måde (sparsommelighed) og at tage hensyn til et pædagogisk fastlagt mål for en anbragt, blandt andet i akutte situationer hvor der kræves hurtig handling. Det er Mai-Britt Skov Niensens vurdering at hensynet til den anbragte altid vil gå forud for eventuelle finansielle mål.

Mai-Britt Skov Nielsen forventer at økonomifunktionen på Den selvejende institution ”Fonden Vædderbo” i løbet af 2011 vil være i stand til at generere data til langt de fleste af de nøgletal der fremgår af den fremlagte inspirationsliste. Det er en udfordring at få tilpasset økonomisystemet, således at der kan genereres et anvendeligt output, men hun vurderer at institutionens økonomiafdeling er i stand til at varetage opgaven, hvorfor en nøgletalsanalyse er meget anvendelig til brug for vurdering af om der er et optimalt forhold mellem ressourceanvendelsen og udbyttet (produktiviteten) på Den selvejende institution ”Fonden Vædderbo”.

Mai-Britt Skov Nielsen bemærker dog, at det vil være svært at foretage direkte sammenligninger mellem den aktivitet institutionen har haft frem til 2009 og den aktivitet der har været siden 2010, da der er sket væsentlige ændringer i både organisationsform og aktivitetsniveau.

Mai-Britt Skov Nielsen er mest interesseret i følgende nøgletal, i relation til vurdering af opholdsstedet og skoletilbuddets produktivitet og effektivitet:

- Belægningsprocent
- Antal henvendelser om anbringelser fra visiterende kommuner
- Sygefravær blandt personalet
- Efteruddannelse (timer el. kr.)
- Medarbejderstabilitet (anciennitet)

Endvidere er hun interesseret i at der foretages målinger af antal børn / unge der flytter mellem opholdsstedets afdelinger, da en del af formålet med organisationens opbygning er at være i stand

til at ”føde de øvrige afdelinger med børn/unge”. Hun præciserer dog, at det aldrig bliver et mål i sig selv, at fasthold børn / unge i organisationen, med mindre de har et reelt behov for det.

Mai-Britt Skov Nielsen vurderer at nøgletalsanalysen med fordel kan foretages både afdelingsvis og samlet for hele institutionen. Hun vurderer endvidere at anvendelsen af nøgletalsanalysen kræver, at eventuelle udsving / afvigelser i de beregnede nøgletal, samtidig kommenteres, så nøgletallene ikke kommer til at stå alene og at en anvendelse af nøgletallene kun omfatter driften fra 2010 og frem.

Mai-Britt Skov Nielsen vurderer at det i vid udstrækning er muligt for Den selvejende institution ”Fonden Vædderbo” at dokumentere at de mål og virkninger der udløses – som følge af den resourceanvendelse der har været på opholdsstedet (effektivitet). Hendes vurdering er foretaget på baggrund af et dybtgående kendskab til de pædagogiske metoder der har været anvendt på institutionen i mange år, endvidere er hun selv involveret i hver enkelt barns / unges løbende udvikling også selvom det er afdelingslederne der har den daglige kontakt og som varetager de pædagogiske opgaver. Det er hendes opfattelse, at årsagen til, at Den selvejende institution ”Fonden Vædderbo” ikke har oplevet et fald i antallet af anbringelser, på trods af kommunernes stramme økonomi, er begrundet i at institutionen opnår nogle rigtig gode resultater som deres samarbejdskommuner er særdeles tilfredse med. Således er en række af anbringelseskommunerne gengangere, som henvender sig fordi de er tilfredse med det pædagogiske arbejde der bliver udført og med de resultater der opnås.

Hun mener dog, at det er vigtigt at fokusere på at resultatopnåelsen er begrundet med, at Den selvejende institution ”Fonden Vædderbo” altid sørger for at bevare en løbende dialog med både barnet / den unge, med forældre og med anbringelseskommunen om hvilke mål der forventes at kunne opnås. Derved sikres det, at der tages højde for at målene kan ændre sig undervejs og både institutionen selv, barnet / den unge, forældrene og anbringelseskommunen bliver klar over de delmål der realiseres på vej til det endelige mål. Hun vurderer at det i forhold til vurdering af institutionens effektivitet, er mest realistisk at arbejde med variable (forvaltningsmål) der har en tidshorisont på maksimalt et år.

Det er drøftet med Mai-Britt Skov Nilsen om de foreliggende handleplaner / udviklingsplaner for det enkelte barn / den enkelte unge, kan anvendes i relation til forvaltningsrevisionen. Hun vurde-

rer at materialet er anvendeligt, også selvom det indeholder oplysninger der er af meget privat karakter. Hun ser ikke noget problem i at forelægge materialet for revisor, som er omfattet af reglerne om tavshedspligt, men hun kan ikke se at det er nødvendigt for vurderingen af effektiviteten. Hun mener at det må være muligt at dokumentere overfor revisor, at institutionen overholder deres egne interne retningslinjer for antal afholdte statusmøder m.v., alene ved at fremlægge handleplaner / udviklingsplaner, referater fra statusmøder mv. Endvidere vurderer hun, at indholdet i referater fra tilsynsmyndighedens besøg samt årsnotatet fra institutionens tilsynsførende kan anvendes som dokumentation for, at institutionen overholder gældende interne og eksterne retningslinjer.

Mai-Britt Skov Nielsen ønsker ikke at antallet af tilsynsbesøg skal indgå i vurderingen af opholdsstedet og skoletilbuddets effektivitet, da tilsynsopgaven er en kommunal forpligtelse. Hun ønsker ikke at blive målt på noget, hun ikke har kontrol over.

Såfremt der stilles krav til institutionens finansieringsgrad, overskudsgrad eller til reduktion af enkelte udgiftsposter, vil det efter Mai-Britt Skov Nilsens mening være et tilbageskridt i forhold til de liberaliseringstiltag der allerede er sket på området. Kravene vil efter hendes opfattelse medføre, at tilsynskommunen opnår en mulighed for at styre institutionens økonomi, ved hjælp af ganske få nøgletal. Uanset kravene til finansieringsgrad, overskudsgrad mv. ikke bliver præsenteret eksternt, men kun anvendes internt, mener Mai-Britt Skov Nielsen, at det vil få en betydning for frihedsgraden i den løbende styring i økonomien.

Endvidere vurderer hun at det er svært at etablere egentlige administrative fællesskaber på grund af opholdsstedernes forskelligheder.

Mai-Britt Skov Nielsen mener at vurderingen af opholdsstedets og skoletilbuddets sparsommelighed skal foretages ud fra en general analyse af hvorvidt der er etableret forretningsgange der sikrer en effektiv økonomistyring.

6.2 Den selvejende institution Under Kastanien

Opholdsstedet er grundlagt i 1989 og begyndte oprindeligt som en familiepleje godkendt under Haderslev Kommune. I dag er opholdsstedet organiseret som en fond med femoghalvtreds ansatte og plads til 27 børn og unge fordelt på tre forskellige afdelinger. Endvidere råder opholdsstedet over eget skoletilbud⁵⁰.

Den selvejende institution Under Kastanien er kendetegnet ved, at være et opholdssted der langsomt har udviklet sig fra i 1989 at være en lille familiepleje til i dag at være et stort opholdssted med en bred vifte af tilbud. Således er familieplejen i 1990 omdannet til Den selvejende institution Under Kastanien, afdelingen ”I reden” er etableret i 1995 og afdelingen ”Nr. 30” i 2008.

Opholdsstedets skoletilbud er etableret sammen med ”I reden” i 1996 og er flyttet til egne lokaler i 2000.

Opholdsstedet er godkendt som én samlet selvstændig juridisk enhed og den overordnede ledelse varetages af én bestyrelse. På opholdsstedet er ansat en leder og en stedfortræder som varetager den daglige drift, herunder ansættelse og afskedigelse af medarbejdere samt udarbejdelse af budget, budgetopfølgninger, årsregnskab, planlægning af investeringer samt samarbejde med anbringelses og tilsynskommuner. I hver af opholdsstedets afdelinger og i skoletilbuddet er der ansat en afdelingsleder som har ansvaret for driften af den enkelte afdeling, for så vidt angår de pædagogiske opgaver samt en række administrative opgaver, herunder økonomistyring. Afdelingslederne varetager kun i begrænset omfang personalerelaterede opgaver.

Alle opholdsstedets afdelinger modtager både piger og drenge.

”I reden” modtager børn og unge i alderen 7-18 år med psykosociale problemstillinger og som har oplevet omsorgssvigt og er tilknytningsforstyrrede.

”I reden” er et sted hvor børnene / de unge bor i længere perioder og hvor der er få fastholdelser.

”Under Kastanien” modtager unge i alderen 12-18 år der kommer fra familier med opløsningstendenser. De unge har kontaktforstyrrelser og tilknytningsvanskeligheder. Anbringelser på ”Under Kastanien” skal som udgangspunkt være foretaget inden den unge fylder 14 år.

⁵⁰ Organisationsdiagram for Den selvejende institution Under Kastanien fremgår af bilag 12.9.

De unge bor på ”Under Kastanien” til de er klar til at bo alene, evt. med støtte i form af et efterværnsforløb.

”Nr. 30” er en afdeling der tilbyder henholdsvis efterværn og ambulante konsulentbistand til både unge der ønsker hjælp til at etablere sig samt familier der har behov for ekstern støtte.

Afdelingens tilbud tilpasses den enkeltes behov og støtten samt prisniveauet fastsættes ved aftalernes indgåelse.

”Kvistrup Gl. Skole” er opholdsstedets eget skoletilbud som fortrinsvis modtager elever fra ”I reden”, ”Under Kastanien” eller ”Nr. 30”.

Endvidere indgår skoletilbuddet tillige aftale med andre opholdssteder og familieplejer samt Haderslev Kommune om undervisning af elever der ikke er anbragt på en af opholdsstedets egne afdelinger.

Målgruppen er omsorgssvigtede elever med kontaktforstyrrelser og manglende kompetencer til at indgå i folkeskolens normale undervisningstilbud.

Opholdsstedet modtager ikke voldelige / udadreagerende børn og unge eller børn og unge der er aktive misbrugere.

Samtlige opholdsstedets afdelinger arbejder ud fra en involverende, anerkendende og relationsorienteret pædagogik. Det pædagogiske arbejde tager udgangspunkt i opholdsstedets grundlæggende værdier – kvalitet, åbenhed, innovation, anerkendelse og inddragelse – som kendetegner opholdsstedet og som fremgår af deres virksomhedsplan. Opholdsstedet vægter inddragelse af forældre eller andre pårørende højt og har stort fokus på at børnenes / de unges familie inddrages så meget som muligt i visitationen, dagligdagen og den efterfølgende hjemgivelse.

Det pædagogiske personale har en gennemsnitlig anciennitet på ca. 6 år, afdelingsledere og opholdsstedets øverste ledelse har en højere anciennitet og lang pædagogisk erfaring fra området.

Interviewet er foretaget med leder Dan Zielke, på opholdsstedets administrationsadresse i Haderslev, tirsdag den 1. februar 2011.

6.2.1 Kendskab, anvendelse og forventninger

Forvaltningsrevision generelt

Den selvejende institution Under Kastanien arbejder kun i begrænset omfang med begrebet forvaltningsrevision. Dan Zielke oplyser, at kommunikationen med institutionens revisor omkring forvaltningsrevisionens gennemførelse i vid udstrækning begrænser sig til at omfatte en forespørgsel fra revisoren om, hvorvidt institutionen forvalter sine midler fornuftigt. Hvilket institutionen efter ledelsens og bestyrelsens overbevisning gør.

Institutionens revisor foretager ikke specifikke revisionsbehandlinger, sammenligning af nøgletal og har ikke samtaler med bestyrelse og ledelse om definition og anvendelse af forvaltningsmålene samt betydningen af de centrale begreber, produktivitet, effektivitet og sparsommelighed, i forvaltningsrevisionen.

Det er imidlertid Dan Zielkes overbevisning at både ledelse og bestyrelse på institutionen er vel bekendte med at der eksisterer et krav om at revisor skal foretage forvaltningsrevision og at de endvidere har et let begrænset kendskab til forvaltningsrevisionens tre hovedområder.

Revisors erklæring på årsrapporten er todelt og omfatter både stillingtagen til den foretagne finansielle revision og forvaltningsrevisionen, endvidere omtaler revisor resultatet af forvaltningsrevisionen i protokollatet til årsrapporten.

Intern evaluering og rapportering

Ledelse og bestyrelse på institutionen foretager allerede på nuværende tidspunkt en løbende vurdering af de tre interne virksomhedsmål, der omfatter måling af ”omsætningshastigheden på anbragte”, ”antal sygedage blandt medarbejdere” samt ”udgifter til husleje pr. anbragt”. De interne virksomhedsmål, er fokuspunkter der alle er defineret af institutionens ledelse og bestyrelse.

Endvidere har bestyrelse, ledelse og personale i samarbejde defineret institutionens strategi, vision, mission og værdigrundlag, hvilke alle er redskaber der anvendes i dagligdagen. Dan Zielke lægger vægt på, at alle evalueringerne af de strategiske redskaber, som minimum foretages en gang årligt, for at sikre en fortsat innovativ virksomhed. Samtidig bliver resultaterne fra de interne virksomhedsmål offentliggjort og evalueret på bestyrelses- og personalemøder, ligesom de bliver præsenteret i ledelsesberegningen i årsrapporten.

Revisor anvender den af ledelsen udarbejdede beretning i årsrapporten, som et væsentligt grundlag for hans stillingtagen til institutionens forvaltning af de offentlige midler.

Institutionens interne virksomhedsmål og de strategiske overvejelser suppleres med en række interne standarder for udførelsen af det pædagogiske arbejde. Standarderne indeholder retningslinjer for hvorledes institutionen skal håndtere visitationsforløb, hvordan hverdagen for barnet / den unge sammensættes, hvilke og hvor mange udviklings-, status- og skolemøder der skal afholdes med anbringelseskommunen og forældre samt hvordan et tilfredsstillende hjemgivelsesforløb eller et efterværn etableres.

Den selvejende institution Under Kastanien vægter samarbejdet med den anbragtes forældre særdeles højt, uanset den baggrund barnet / den unge og forældrene kommer med har personalet pligt til at forsøge at opretholde en ugentlig kontakt med forældrene, for at sikre en så høj inddragelsesgrad som muligt. På de statusmøder der afholdes med blandt andet forældre, foretages en evaluering af samarbejdet mellem opholdssted og forældre.

Den selvejende institution Under Kastanien blev i januar 2008 akkrediteret⁵¹.

Dan Zielke vurderer at akkrediteringen har haft stor betydning for den løbende kvalitetsudvikling. Herunder har arbejdet med at beskrive institutionens organisatoriske, faglige og brugerorienterede områder, forud for akkrediteringen og de efterfølgende årlige evalueringer af institutionens politikker og procedurer, medvirket til en større skriftlighed, en klar definition af hvad det er for nogle ydelser institutionen tilbyder og af hvordan brugere, samarbejdspartnere m.fl. vurdere institutionens praksis.

De krav som akkrediteringsmodellen indeholder, medfører efter Dan Zielkes overbevisning, en sikkerhed for at institutionen fastholder en høj kvalitet i de udbudte ydelser. Derfor mener han også, at en væsentlig del, af det arbejde der foretaget i forbindelse med selve akkrediteringen, de efterfølgende evalueringer og resultaterne heraf med fordel kan inddrages i forvaltningsrevisionens udførelse.

Økonomistyring og intern rapportering

På Den selvejende institution Under Kastanien er der en velfungerende økonomifunktion med en ansat i en 30 timers stilling. Herudover varetager leder Dan Zielke en række opgaver i relation til den overordnede økonomistyring.

⁵¹ ”Nr. 30” er ikke akkrediteret, da afdelingen ikke var etableret på godkendelsestidspunktet.

Der udarbejdes månedlige balancer med opfølgning til driftsbudgettet. Dan Zielke modtager en samlet balance for hele institutionen, mens der til hver af afdelingslederne udleveres balancer for hver enkelt afdeling. Dan Zielke har, som den daglige leder, det overordnede ansvar for den økonomiske udvikling, men der lægges vægt på, at de enkelte afdelingsledere har ansvaret for at de økonomiske midler der er til rådighed i den enkelte afdeling anvendes forsvarligt. I reglen drøftes afdelingsbalancerne / budgetopfølgningerne på personalemøder i hver enkelt afdeling, hvilket medfører en høj inddragelse af medarbejderne i den løbende økonomistyring.

Der afholdes 3-4 årlige bestyrelsesmøder, hvor bestyrelsen blandt andet orienteres om og godkender driftsbudgetter og årsrapporter samt forelægges institutionens halvårsregnskab.

Ifølge Dan Zielke har institutionens økonomifunktion allerede på nuværende tidspunkt etableret registreringssystemer der kan generere data til brug for forvaltningsrevisionen.

Anvendelse og revisors rapportering

Den selvejende institution Under Kastanien har i en årrække selv arbejdet med både strategiske redskaber, interne virksomhedsmål og akkreditering og Dan Zielke udtrykker intet ønske om, at der fastlægges en række variabler (forvaltningsmål) som samtlige opholdssteder og skoletilbud skal måles på.

Han ser en væsentlig styrke i at opholdssteder og skoletilbud selv "får lov til" at definere deres variable, både af hensyn til bevarelse af selvstændigheden og for at sikre en interesse i at nå de fastsatte mål. Hans holdning er endvidere, at institutionens / skoletilbuddets revisor ikke skal afgøre hvilke mål der er relevante for vurdering af om de økonomiske midler forvaltes forsvarligt, det kan bestyrelsen og ledelse efter hans overbevisning selv vurdere.

Hvis der fastlægges en række variabler (forvaltningsmål) som samtlige opholdssteder skal måles på, vurderer Dan Zielke, at det vil medføre en "enslig-gørelse" af opholdssteder og skoletilbud, som anbringelseskommunerne vil bruge som sammenligningsgrundlag ved anbringelser. Det kan efter hans mening medføre at eventuelle nøgletal som f.eks. udgifter til lønninger pr. anbragt, eller udgifter til ejendomsdrift pr. anbragt vil blive anvendt som afgørende faktor for hvor barnet / den unge bliver anbragt.

Dan Zielke blev præsenteret for ideen om, at tilsynsmyndigheden inddeler samtlige opholdssteder i landet i kategorier, hvorefter der sættes et overordnet mål for hvad der er det ønskede resultat for de anbragte i hver kategori.

Dan Zielke var overhovedet ikke indstillet på at acceptere en kommunal foretaget inddeling af opholdssteder og skoletilbud i otte kategorier.

For det første mener han, at en inddeling af opholdsstederne medfører en efterfølgende ”kategorisering” af børn, unge og forældre som han ikke bryder sig om.

For det andet peger han på en række forhold i relation til anvendelsen af ”kategoriseringen” og de efterfølgende resultatmålinger, der er problematiske:

- Kategorisering af børn, unge og forældre i en ”middel kategori” vil alt andet lige medføre et kortere (billigere) anbringelsesbehov. Der er risiko for at kommunerne med vilje ”kategoriserer” forkert, for at spare penge.
- De målsætninger der formuleres for hver ”kategori” af anbragte, bliver meget brede. Der ved mister både anbringelses- og tilsynskommuner og opholdsstederne fokus på de allokerede mål der opnås undervejs i et anbringelsesforløb.
- Ved en overordnet inddeling til både anbringelses- og tilsynskommuner og opholdssteder komme til at arbejde på målopnåelser for målets skyld – og ikke for den anbragte.

I relation til forvaltningsrevisionens udførelse har Dan Zielke derfor den forventning, at revisor kan anvende det materiale og de interne virksomhedsmål som grundlag. Dan Zielke kan sagtens se en fordel i at måle på en række nye variabler, foruden dem som Den selvejende institution Under Kastanien allerede anvender, så længe ledelse og bestyrelse selv får mulighed for at vælge hvilke.

Dan Zielke mener endvidere at revisor fortsat skal rapportere om den foretagne forvaltningsrevision i erklæringen på årsrapporten og i protokollen på samme vis som hidtil. Han ønsker dog ikke, at institutionens variabler (nøgletal) kommer til at fremgå af årsrapporten, hvilket fortrinsvis skyldes et ønske om at forhindre tilsynskommunen og anbringelseskommunerne i at bruge disse som grundlag for godkendelser og anbringelser.

6.2.2 Definition af variabler

Med udgangspunkt i begreberne effektivitet, produktivitet og sparsommelighed og i den udleverede inspirationsliste med en række variabler, der kunne danne grundlag for revisors revision af insti-

institutionens forvaltning af de offentlige midler, er det drøftet med Dan Zielke, hvilke variable han anser det for muligt at anvende i relation til forvaltningsrevisionen.

Som udgangspunkt ser Dan Zielke det som en nødvendighed at der anvendes både finansielle og pædagogiske mål ved forvaltningsrevisionens gennemførelse, da ingen af delene kan stå alene og da anvendelsen af begge dele understøtter værdien af indholdet i stedet for måleformen.

Ved anvendelse af både finansielle og pædagogiske mål, kan der dog opstå konflikt mellem ønsket om at erhverve goder og tjenesteydelser på en økonomisk hensigtsmæssig måde (sparsommelighed) og at tage hensyn til et pædagogisk fastlagt mål for en anbragt, blandt andet i akutte situationer hvor der kræves hurtig handling. Det er Dan Zielkes vurdering at hensynet til den anbragte altid vil gå forud for eventuelle finansielle mål.

Dan Zielke mener at en nøgletalsanalyse er meget anvendelig til brug for vurdering af om der er et optimalt forhold mellem ressourceanvendelsen og udbyttet (produktiviteten) på Den selvejende institution Under Kastanien. Analysen er især anvendelig da institutionen og skoletilbuddet har en velfungerende økonomifunktion, der er i stand til at generere anvendeligt output, fra de allerede etablerede registreringssystemer. Derfor anser han det for relativt let at beregne langt de fleste af de nøgletal der fremgår af den fremlagte inspirationsliste.

Han er dog mest interesseret i følgende nøgletal, i relation til vurdering af institutionen og skoletilbuddets produktivitet og effektivitet:

- Antal ansatte i forhold til antal anbragte børn/unge
- Omsætningshastighed børn/unge
- Belægningsprocent
- Sygefravær blandt personalet
- Medarbejderstabilitet (anciennitet)

Endvidere er han interesseret i at der foretages målinger af antal børn / unge der flytter mellem institutionens afdelinger, da en del af formålet med organisationens opbygning er at være i stand til at ”føde de øvrige afdelinger med børn/unge”, således de bliver i organisationen.

Dan Zielke vurderer at nøgletalsanalysen med fordel kan foretages både afdelingsvis og samlet for hele institutionen. Han vurderer endvidere at anvendelsen af nøgletalsanalysen kræver, at eventuel-

le udsving / afvigelser i de beregnede nøgletal, samtidig kommenteres, så nøgletallene ikke kommer til at stå alene.

Når forvaltningsrevisionen retter sig imod en vurdering af i hvilket omfang et mål er nået eller virkninger udløst – som følge af den ressourceanvendelse der har været på institutionen (effektivitet), er det ifølge Dan Zielke ikke muligt at sige med sikkerhed, at det opnåede resultat er sket på grund af den ydede indsats. Der har i en lang årrække været fokus på evidens på det sociale område, men ingen kan dokumentere, at et givent mål er opnået på grund af det arbejde eller de ressourcer der er anvendt på institutionen, til gengæld kan de fleste opholdssteder og skoletilbud sandsynliggøre at det opnåede mål, skyldes den ydede indsats.

Endvidere vurderer han, at der vil være behov for, at de pædagogiske produktivitetsmål som ”opnået uddannelses start / -niveau” og ”at være selvforsørgende” og de pædagogiske effektivitetsmål som ”tilfredshed med visitation/indslusning” og ”hjemgivelse/efterværn” opdeles i forskellige grader af målopnåelse. Både for at sikre at de mål børn / unge opnår undervejs ikke forsvinder i vurderingen opnået kontra ikke opnået og for at kunne håndtere de langsigtede mål. Alternativt skal alle de anvendte variable (forvaltningsmål) have en tidshorisont der ikke overstiger et år.

I øvrigt mener Dan Zielke, at foreliggende strategiplaner, virksomhedsplaner, beredskabsplaner, akkrediteringscertifikater, medarbejder- og forældretilfredshedsundersøgelser, undervisningsplaner og eksamensplaner mv., med fordel kan anvendes som supplement når revisor vurderer institutionen og skoletilbuddets effektivitet.

Det er drøftet med Dan Zielke om de foreliggende handleplaner / udviklingsplaner for det enkelte barn / den enkelte unge, kan anvendes i relation til forvaltningsrevisionen. Han vurderer at materialet indeholder oplysninger der er af meget privat karakter, som ikke bør komme til blandt andet revisors kendskab. Der skal skabes en balance mellem at kunne dokumentere at møderne afholdes og at aflevere fortrolige oplysninger som er irrelevante for forvaltningsrevisionen. Til gengæld er det hans opfattelse at institutionen ved fremlæggelse af handleplaner / udviklingsplaner, referater fra statusmøder mv. kan dokumentere at de overholder deres egne interne retningslinjer for antal afholdte møder mv. Endvidere kan overordnede produktivitets mål for den anbragte gruppe defineres ud fra det indhold der er i aftalerne.

Dan Zielke ønsker ikke at antallet af tilsynsbesøg skal indgå i vurderingen af institutionen og skoletilbuddets effektivitet, da tilsynsopgaven er en kommunal forpligtelse. Han ønsker ikke at blive målt på noget, han ikke har kontrol over.

En vurdering af institutionens og skoletilbuddets sparsommelighed skal ifølge Dan Zielke ikke medføre krav til finansieringsgrad, overskudsgrad eller til reduktion af enkelte udgiftsposter. En indførelse af krav til nøgletalsværdier, vil efter hans mening medføre en begrænsning i institutionens individuelle økonomistyring. Endvidere vurderer han at det er svært at etablere egentlige administrative fællesskaber på grund af opholdsstedernes forskelligheder. Den selvejende institution Under Kastanien har dog indgået samarbejde med andre skoler i Haderslev Kommune om indkøb af bøger mv. til skolen.

Dan Zielke mener at vurderingen af institutionens og skoletilbuddets sparsommelighed skal foretages ud fra en general analyse af hvorvidt der er etableret forretningsgange der sikrer en effektiv økonomistyring.

6.3 Konklusion på analyse af opholdsstedernes forventninger

Af de to interviews med Den selvejende institution "Fonden Vædderbo" og Den selvejende institution Under Kastanien, fremgår en række fælles forventninger til forvaltningsrevisionens indhold og resultater, herunder:

- modstand mod en overordnet kommunal inddeling og målsætning for opholdssteder og skoletilbud
- et ønske om at bevare friheden og forskellighederne mellem opholdsstederne og skoletilbuddene. Hvorfor de ser en risiko i anvendelse af en række fastlagte variable (forvaltningsmål) som alle opholdssteder og skoletilbud skal anvende.
- modstand mod offentliggørelse af de valgte / anvendte variabler og af resultatet af målingerne, for at undgå at disse anvendes som grundlag for godkendelser og visitationer fra tilsyns- og anbringelseskommuner.
- stor interesse i at arbejde med især beregning og anvendelse af nøgletal til vurdering af institutionernes produktivitet og effektivitet.
- et ønske om at internt udarbejdet dokumentation i form af strategiplaner, virksomhedsplaner, forretningsgangsbeskrivelser, akkrediteringscertifikater, tilfredshedsundersøgelser mv. inddrages i revisors forvaltningsrevision.
- en holdning til nødvendigheden af, at vurderingen af om de anvendte variable (forvaltningsmål) opnås, skal sikres en inddragelse og vægtning af værdien af de opnåede allokerede effekter.

Der er til gengæld stor forskel på i hvor høj grad de to institutioner ønsker henholdsvis revisor, medarbejdere og bestyrelsesmedlemmer inddraget i definitionen af variable. Det er tydeligt at den ene institution har et meget velfungerende samarbejde med revisor mens den anden institution har et velfungerende og involverende samarbejde med medarbejdere og bestyrelsesmedlemmer.

Dette vurderes at være udtryk for forskellige traditioner og kulturer de to institutioner imellem.

Graden af samarbejde og inddragelse af revisor i den løbende økonomistyring, anses tillige at være årsagen til, at de to institutioner på nuværende tidspunkt har et meget forskelligt kendskab og forskellige tilgangsvinkler til forvaltningsrevisionens betydning og indhold. Hvilket er tydeliggjort ved at det kun er den ene der har deltaget i arrangementer vedrørende emnet.

Endvidere har lederne af de to institutioner en forskellig opfattelse af, i hvor høj grad det er muligt at dokumentere og måle på effekter af det pædagogiske arbejde der foretages. Denne forskel vurderer jeg, i vidt omfang, er begrundet med den naturlige forskel på de anvendte pædagogiske metoder. Samtidig er der væsentlige forskelle på de to målgrupper, hvilket medfører, at der er nogle effekter der er lettere at identificere og dokumentere end andre. Netop fordi nogle problemstillinger er meget tydelige og relativt enkle at afhjælpe.

Der skal i øvrigt tages højde for, at der i relation til effektivitetsmålinger, kan være forskellig tilgang til hvor grundig dokumentationen for de opnåede resultater skal være. Hvilket også må anses som en forklaring på institutionernes forskellige holdninger.

Det er meget tydeligt, at lederne fra de to institutioner har den helt klare holdning, at det er en forudsætning for bevarelse af forskellighederne og den individuelle selvstændighed, at der ikke fastlægges generelle krav og retningslinjer for definition, anvendelse og rapportering om variable (forvaltningsmål).

Det er således min vurdering, at de to adspurgte institutioner, er interesseret i at definere og anvende en række variable, til brug for forvaltningsrevisionens gennemførelse. Dette dog forudsat, at de selv får en væsentlig indflydelse på anvendelsen og den efterfølgende offentliggørelse / rapporteringsform.

7 Revisionsinstruks

7.1 Sammenfatning af forventninger til indhold og resultater af forvaltningsrevision

De foretagne analyser af baggrunden for kravet om forvaltningsrevision samt af forhandlingsparternes og opholdsstedernes forventninger til indhold og resultater af forvaltningsrevisionen er foretaget i perioden november 2010 – februar 2011.

Af analyserne fremgår at der ikke på noget tidspunkt forud for indførelsen af kravet om forvaltningsrevision på private tilbud, har været drøftelser om hvad revisionen skal indeholde, hvordan den skal udføres eller hvordan der skal rapporteres herom.

Imidlertid kan ud fra oplægget til dialogforums arbejde, drøftelserne i dialogforum samt ministerens efterfølgende præsentation af rapporten fra dialogforum uddrages, at kravet om forvaltningsrevision, formentlig er indført som en kontrol funktion der:

- Skal sikre en fortsat kontrol af at retssikkerhedslovens bestemmelser om forbud mod privat formueakkumulation overholdes
- Skal sikre at der er en acceptabel sammenhæng mellem pris og kvalitet i tilbuddet, hvilket reducerer amternes betænkeligheder ved indførelse af de overordnede rammegodkendelser af budgetter og årsregnskaber.
- Delvis imødekommer de private tilbuds ønske om et selvstændigt godkendelsesorgan, da en del af tilsynet udføres som en revisionsmæssig kontrol af institutionens forvaltning af de offentlige midler.

I forbindelse med udarbejdelse af revisionsinstruksen, er der taget højde for at disse forudsætninger skal imødekommes.

Analysen påviser endvidere en manglende interesse og kompetence fra tilsynskommunernes side, idet der stadig ikke findes hverken interne eller eksterne retningslinjer til brug for revisionen. De adspurgte repræsentanter fra tilsynskommunerne har således ingen forventninger til indhold og resultater af forvaltningsrevisionen.

Da tilsynskommunerne ikke har udtrykt nogen forventninger til indhold og resultater af forvaltningsrevisionen, er anvendelse og definition af variabler til brug for udarbejdelse af en revisionsin-

struks herefter baseret på udbyttet af de gennemførte samtaler / interviews med henholdsvis Landsforeningen af Opholdssteder, Botilbud og Skolebehandlingstilbud (LOS), Akkreditering Danmark, Den selvejende institution "Fonden Vædderbo" samt Den selvejende institution Under Kastanien.

7.1.1 Anvendelse og definition af variable

Repræsentanterne fra LOS og de to ledere fra henholdsvis Den selvejende institution "Fonden Vædderbo" og Den selvejende institution Under Kastanien har nogle fælles forventninger til forvaltningsrevisionens indhold og resultater, herunder interesse for:

- at udføre en analyse af en række nøgletal, til brug for vurdering af institutionens individuelle produktivitet og effektivitet
- at inddrage resultater og effekter fra gennemførte akkrediteringer i revisors forvaltningsrevision
- at inddrage internt udarbejdet dokumentation i form af strategiplaner, virksomhedsplaner, forretningsgangsbeskrivelser, akkrediteringscertifikater, tilfredshedsundersøgelser mv. i revisors forvaltningsrevision
- at fastsætte individuelle pædagogiske mål, til brug for vurdering af institutionens individuelle produktivitet og effektivitet

De adspurgte parter var imidlertid ikke enige om, hvorvidt der skulle defineres ensartede nøgletal, som skulle anvendes af samtlige opholdssteder og skoletilbud, idet de fastholder, at det er vigtigt for bevarelse af friheden og selvstændigheden at der ikke anvendes fastlagte variable (forvaltningsmål).

Endvidere er det opholdsstedernes opfattelse at en offentliggørelse af de anvendte variable og resultaterne fra målingerne ikke skal offentliggøres, idet de vurderer at der er en risiko for at materialet anvendes som grundlag for godkendelser og visitationer fra tilsyns- og anbringelseskommuner.

Repræsentanterne fra LOS vurderede ikke at der kunne indføres en matchmodel, i lighed med den der anvendes af jobcentrene, på det sociale område.

De to adspurgte opholdssteder / skoletilbud mente heller ikke at en sådan model er anvendelig.

7.1.2 Inddragelse af elementer fra relaterede områder

Der gennemføres forvaltningsrevision på både friskoler, gymnasier, erhvervsskoler, voksenuddannelsescentre mv., hvilke alle kan defineres som områder der kan relateres til det socialpædagogiske område.

Forvaltningsrevisionen på disse institutioner udføres i henhold til de bekendtgørelser der regulerer den lovpligtige revision og tilskudskontrol⁵².

For alle ovenstående institutioner er gældende at revisionen skal foretages i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik⁵³, der er endvidere præciseret at forvaltningsrevisionen skal undersøge, om der er taget skyldige økonomiske hensyn ved institutionens forvaltning. Revisionen skal udføres med udgangspunkt i institutionens oplysninger i årsrapporten samt ud fra begreberne økonomistyring, produktivitet, effektivitet og sparsommelighed.

Samtlige friskoler, gymnasier, erhvervsskoler og voksenuddannelsescentre udarbejder en række nøgletal som er gældende for alle institutioner inden for hvert enkelt område. På baggrunden af de beregnede nøgletal, foretages der både analyse af udviklingen i den enkelte institutions nøgletal samtidig med at der foretages en række analyser af nøgletallene på tværs af institutionerne.

Nøgletallene skal oplyses i årsrapporten, typisk med sammenligning til de seneste 3-4 foregående års tal.

Endvidere skal revisor i forbindelse med revision af årsrapporten udfylde en af Undervisningsministeriet udarbejdet revisorcheckliste, hvori revisor skal tage stilling til en række emner der både vedrører den finansielle revision og forvaltningsrevisionen. Revisorchecklisten skal indarbejdes i revisionsprotokollatet til årsrapporten.

Af revisionsprotokollen skal ydermere fremgå oplysninger om revisors undersøgelser i relation til forvaltningsrevisionen, herunder skal oplyses om resultatet af de foretagne vurderinger og konklusioner vedrørende økonomistyring, produktivitet, effektivitet og sparsommelighed.

⁵² Bekendtgørelse om revision og tilskudskontrol m.m. ved institutioner for almengymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse mv. / Bekendtgørelse om revision og tilskudskontrol m.m. ved institutioner for erhvervsrettet uddannelse / Bekendtgørelse om revision og tilskudskontrol m.m. ved frie grundskoler og private skoler for gymnasiale uddannelser m.v.

⁵³ Således som dette er fastlagt i § 3 i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

Af bilagene til de gældende bekendtgørelser for de omtalte institutioner fremgår endvidere en række krav til forvaltningsrevisionens indhold, hvor det for hvert af revisionens hovedområder kræves at revisor tager stilling til:

Sparsommelighed

- *om institutionen afholder lønudgifter til et for rigeligt eller overkvalificeret personale eller til personer, der ikke opfylder betingelserne for den pågældende stilling*
- *institutionens indkøbspolitik, herunder om der er indhentet alternative tilbud ved køb af varer og tjenesteydelser, om reglerne om EU-udbud er fulgt, og om rabatmuligheder er udnyttet*
- *om likvide midler er anbragt fordelagtigt*
- *om vedligeholdelses- og reparationsudgifter vedrørende ejendomme og materiel er så betydelige, at nyanskaffelser må overvejes*
- *om institutionens lokaler, inventar, materiel mv. udnyttes på en hensigtsmæssig måde*
- *om fakturering sker umiddelbart efter præstationen af ydelserne, samt at unødigt kreditgivning undgås*
- *om det i forbindelse med eventuelt indgåede leasingaftaler er foretaget vurdering af, om leasing er fordelagtig – herunder foretaget en vurdering af kontantpris og rentesats*

Produktivitet

- *om institutionens præstationsmål gennem en årrække har udviklet sig tilfredsstillende*

Effektivitet

- *om institutionen har en veldefineret strategiplan og har etableret måleinstrumenter*
- *om institutionens faktiske virksomhed er i overensstemmelse med den strategiske målsætning*
- *om institutionen har nået sine strategiske mål – herunder kvalitative – set i forhold til de ressourcer, der har været involveret*
- *om institutionen foretager interne kvalitetskontroller, f.eks. ved evaluering af produktionen*
- *om institutionens ledelse har foretaget undersøgelser, der kan belyse institutionens effektivitet*

Økonomistyring

- ❖ *om institutionen har etableret forsvarlige procedurer til brug for den løbende økonomistyring herunder påse, at institutionen løbende følger op på drifts- og likviditetsbudgetter*

Det er min vurdering at størstedelen af principperne for forvaltningsrevision på friskoler, erhvervsskoler, voksenuddannelsescentre mv., med fordel kan inddrages som en del af forvaltningsrevisionen på private opholdssteder og skoletilbud.

Jeg vurderer imidlertid ikke at de principper der anvendes på undervisningsinstitutioner kan stå alene. På trods af en vis lighed, er der stadig store forskelle på at drive en skole for ”almindelige børn/unge” og på at drive et opholdssted eller et internt skoletilbud.

I det omfang der er tale om drift af en skole, er det realistisk at tage udgangspunkt i at det leverede materiale (børnene / de unge) møder op på skolen med de samme forudsætninger for at gennemføre uddannelserne. Derfor er der også en forventning om at der i størstedelen af tilfældene kan tilføres de enkelte elever så meget viden at de gennemfører uddannelsen. Således bliver det muligt at foretage relativt enkle resultatmålinger, f.eks. ved analyse af beståelsesprocenter og karaktergennemsnit.

Når der er tale om drift af et opholdssted eller et skoletilbud, vil det være yderst sjældent at der bliver leveret et ensartet materiale. De børn / unge der bliver anbragt kommer fra forskellige familiære baggrunde, har forskellig alder, forskellige problemstillinger, forskelligt uddannelsesniveau og eventuelt også forskellige misbrugsproblemer. Derfor vil den pædagogiske behandling på opholdsstederne ikke være ensartet, idet der vil være behov for at tilpasse indsatsen til den enkelte anbragte. Således bliver det meget sværere at foretage resultatmålinger, ikke mindst fordi det er svært at definere målene.

7.2 Udkast til revisionsinstruks

Udkastet til revisionsinstruksen er udarbejdet således at revisionen tager sigte på at afklare om den økonomiske forvaltning lever op til en række politisk definerede målsætninger og kriterier. Der vil således være tale om en resultatorienteret forvaltningsrevision⁵⁴.

Det er centralt for anvendelsen af den resultatorienterede forvaltningsrevision, at de anvendte variable er anerkendte af både socialministeriet / tilsynsmyndighederne og af de private tilbud. Endvidere er det ikke muligt at gennemføre store analyser af samtlige væsentlige områder, hvorfor det er vigtigt at få defineret revisionens omfang og den anvendte metode.

⁵⁴ Rolf Elm-Larsen, Forvaltningsrevision begreb, teori og praksis, side 202-203.

Såfremt den resultatorienterede forvaltningsrevision skal gennemføres med succes, er det en forudsætning at der etableres en positiv dialog mellem revisor og den private institution, idet revisionen omfatter både en analytisk proces og en kommunikationsproces.

Udkast til revisionsinstruksen indeholder af tre hovedområder:

- ❖ Nøgletalsanalyse
- ❖ Analyse af individuelle pædagogiske mål
- ❖ Analyse af institutionens interne dokumentation / beskrivelser m.v.

Nøgletalsanalyse

Nøgletalsanalysen skal efter min mening indeholde vurdering af 10 – 15 fastlagte variable (nøgletal). Af udkastet til revisionsinstruksen fremgår en række variable som kan inddrages, men der er efter min mening ingen tvivl om, at det vil være fordelagtigt, at lade tilsynskommunerne eller socialministeriet definere hvilke variable der skal anvendes.

For at kunne foretage sammenligning af de beregnede nøgletal på tværs af institutionerne, bør der være ensartede retningslinjer for samtlige private institutioner. Samtidig skal det være et krav, at institutionerne i årsrapporten oplyser de beregnede nøgletal og at der er vises sammenligningsnøgletal for minimum de seneste tre år.

De beregnede nøgletal skal tillige danne grundlag for en vurdering af institutionens individuelle udvikling, hvilken fortrinsvis vil omfatte stillingtagen til institutionens produktivitet og effektivitet.

Jeg er fra de foretagne analyser bekendt med, at institutionerne ikke ønsker at anvende eksternt definerede variable og at de heller ikke ønsker at offentliggøre de beregnede nøgletal. Det er imidlertid min vurdering, at det er væsentligt for værdien af nøgletalsanalysen og for at sikre gennemsigtigheden i institutionernes forvaltning af de offentlige midler, hvorfor dette ønske ikke i mødekommes. Institutionernes frygt for at nøgletallene vil blive anvendt på et forkert grundlag af blandt andet tilsynsmyndighederne, er forståelig, henset til hvorledes Tilbudsportalen er blevet anvendt. Det er dog min opfattelse at langt de fleste opholdssteder og skoletilbud anvender de midler der stilles til rådighed fornuftigt, hvorfor jeg ikke ser nogen risiko i anvendelsen af en ensartet og offentliggjort nøgletalsanalyse.

Individuelle pædagogiske mål

Af udkastet til revisionsinstruksen fremgår eksempel på tre individuelle pædagogiske mål, der vurderes at kunne anvendes.

De individuelle pædagogiske mål bør defineres af institutionerne selv forud for et regnskabsår og der bør ikke være fastlagt nogen retningslinjer for hvilke variable der kan inddrages i vurderingen. Det er imidlertid vigtigt at der i forbindelse med institutionernes egen definition af hvilke variable, der skal bruges til vurdering af målopfyldelsen tages hensyn til:

- At de definerede pædagogiske mål er klare og målbare
- At der er tale om pædagogiske mål der kan forventes opnået inden for en 12 måneders periode
- At der ikke inddrages pædagogiske mål der er tilknyttet enkeltpersoner eller meget små grupper af personer, af hensyn til beskyttelse af de anbragtes personlige oplysninger
- At der ikke fastlægges mere end tre pædagogiske mål, af hensyn til omfanget af det efterfølgende registreringsbehov og vurdering af målopfyldelsen

Når institutionerne har besluttet hvilke individuelle pædagogiske mål de ønsker at anvende til vurdering af målopfyldelsen, skal resultaterne fra de foretagne analyser indarbejdes i revisionsprotokollen uanset graden af målopfyldelse.

Det skal ikke være muligt for institutionerne at ændre på valget af individuelle pædagogiske mål, når først beslutningen om hvilke variable der skal anvendes er truffet. For at sikre overholdelse af dette krav, vil det være oplagt at indføre et krav om, at institutionerne skal oplyse de individuelle pædagogiske mål for det kommende finansår i de driftsbudgetter der indsendes til tilsynsmyndighedernes godkendelse.

Ovenstående er en delvis imødekommelse af institutionernes og LOS' ønske om inddragelse af individuelle pædagogiske mål. Institutionerne har dog udtrykt ønske om, at der ikke stilles krav til blandt andet rapporteringen.

Det er imidlertid min vurdering, at det er vigtigt, at institutionerne offentliggør graden af målopfyldelse for de individuelle pædagogiske krav, da det har stor betydning for gennemsigtigheden i institutionernes forvaltning af de offentlige midler. Samtidig er det min opfattelse at langt de fleste opholdssteder og skoletilbud præsterer flotte resultater, hvilke de bør være stolte af at offentliggøre.

Analyse af institutionens interne dokumentation / beskrivelser m.v.

Nøgletalsanalysen og vurderingen af graden af målopfyldelse på de individuelle pædagogiske mål bør suppleres af en analyse af institutionens interne dokumentation, beskrivelser mv., hvilke vil være anvendelige i relation til både vurdering af institutionens produktivitet, effektivitet og sparsommelighed.

Dette indebærer revisors stillingtagen til om institutionen har udarbejdet tilstrækkelig og anvendelig dokumentation for det udførte pædagogiske arbejde, herunder at der foreligger beskrivelser af procedurer for visitation, indskrivning, handleplaner, statusmøder, udslusning og efterværn. Samtidig skal revisor tage stilling til om der ligger tilstrækkelig og anvendelige beskrivelser af institutionens interne retningslinjer i relation til ansættelse af medarbejdere, indkøb, beredskabsplaner mv.

Jeg vurderer at resultater og effekter af gennemførte akkrediteringer kan inddrages i denne del af revisors arbejde, da en godkendt akkreditering medfører at en ekstern og uvildig part i forvejen har taget stilling til om tilsvarende materiale er udarbejdet. Derfor er udkastet til revisionsinstruksen udarbejdet således, at der foretages færre revisionshandlinger på institutioner som er akkrediterede end der gør på institutioner der ikke er akkrediterede.

Det forhold at en institution er / ikke er akkrediteret kan imidlertid ikke alene medføre at revisor kan konkludere om institutionen forvalter de offentlige midler forsvarligt, dette forudsætter efter min overbevisning, at tilsynskommunerne tillægger akkrediteringen netop den værdi.

Såfremt resultater og effekter fra en gennemført akkreditering inddrages som grundlag for revisors forvaltningsrevision, bør revisor undersøge om institutionen har overholdt de krav der er til den løbende evaluering af akkrediteringsmaterialet. Alternativt risikerer revisor at inddrage materiale der ikke er gyldigt.

8 Revisors rapporteringsforpligtelse

Når revisor har afsluttet forvaltningsrevisionen, skal der i henhold til god offentlig revisionskik udarbejdes en skriftlig beretning, hvoraf der skal fremgå en konklusion om, hvorvidt institutionen har taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de offentlige midler⁵⁵.

Der afgives en erklæring i institutionens årsrapport, som skal være todelt, således resultater og eventuelle supplerende oplysninger og forbehold vedrørende den finansielle revision og forvaltningsrevisionen fremgår hver for sig.

I tillæg hertil udarbejder revisor et revisionsprotokollat som bør indeholde oplysninger om forvaltningsrevisionens formål, tilrettelæggelse, anvendte variable, opnåede resultater samt konklusioner og eventuelle anbefalinger.

Både årsrapporten og revisionsprotokoller vedrørende den udførte revision på private opholdssteder og botilbud er offentligt tilgængelige.

8.1 Erklæring og protokol

Revisorerklæring

Det fremgår af Rigsrevisionens vejledning om god offentlig revisionskik, at forvaltningsrevisionen skal indeholde revisors stillingtagen til institutionernes produktivitet, effektivitet, sparsommelighed og økonomistyring. Imidlertid kan afdækningen af ovenstående områder udføres over en årrække ifølge INTOSAI's revisionsnormer⁵⁶, hvorfor forvaltningsrevisionen ikke nødvendigvis vil omfatte konklusioner på alle ovenstående områder.

Såfremt revisor udelukkende koncentrerer sin revision om dele af forvaltningsrevisionens områder, skal revisorerklæringen på årsrapporten tilpasses således, at det tydeligt fremgår hvilke områder revisor erklærer sig om.

Det må dog forventes at socialministeriet og tilsynskommunerne har en forventning om, at revisor tager stilling til samtlige områder hvert år.

⁵⁵ Jf. Rigsrevisionens vejledning om God Offentlig Revisionsskik (GOR).

⁵⁶ INTOSAI er en global sammenslutning af Rigsrevisioner.

Der foreligger ikke revisionsstandarder for udførelse af forvaltningsrevision på private institutioner der er støttet med offentlige midler og der er ikke defineret et lovgrundlag som fastlægger særlige krav til revisors tilrettelæggelse af forvaltningsrevisionen. Derfor vil der opstå en lang række forskellige tilgange til hvorledes revisionen tilrettelægges, hvilket medfører at den enkelte revisor i høj grad selv har indflydelse på hvilke variable (forvaltningsmål) der lægges til grund for vurderingen af forvaltningen samt hvordan de opnåede resultater vægtes.

Således vil der blive lagt forskellige overvejelser til grund for revisors erklæringsafgivelse, hvilket på det socialpædagogiske område i væsentligt omfang skyldes:

- at der ikke er defineret mål fra socialministeriets eller tilsynskommunernes side
- at de private opholdssteder og botilbud i de fleste tilfælde ikke selv har defineret anvendelige mål

Såfremt revisor ikke selv er i stand til at definere mål for forvaltningen af de offentlige midler, vil det medføre at revisor får problemer med at foretage en egentlig effektivitetsanalyse, idet en sådan analyse forudsætter at der er opstillet klare og målbare variable (forvaltningsmål).

Det fremgår af FSR's notat om modificerede påtegninger⁵⁷ at *"revisors vurdering af effektiviteten forudsætter, at der rent faktisk er defineret en forventet målopfyldelse, at der er opstillet klare succeskriterier og at det er muligt at fastslå årsagssammenhænge"*

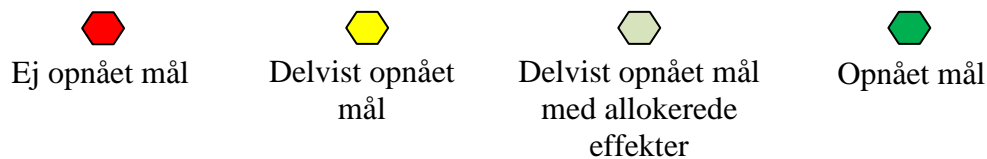
Med baggrund i den foretagne analyse af opholdsstedernes forventninger til indholdet og resultat af forvaltningsrevisionen, vurderes det, at det alt andet lige vil være muligt at definere en forventet målopfyldelse samt klare succeskriterier, men det vil være meget svært at fastslå årsagssammenhænge på det socialpædagogiske område. Dette medfører at revisor ikke med sikkerhed kan konkludere at de opnåede effekter, skyldes anvendelse af institutionens ressourcer.

Samtidig må det forventes at revisor i mange tilfælde vil opleve at de opstillede mål kun er opnået delvist. Af de to interviews med lederne fra Den selvejende institution "Fonden Vædderbo" og Den selvejende institution Under Kastanien kan udledes, at de nærer en stor bekymring for at revisor samt socialministeriet og tilsynskommunerne kun vil være i stand til at vurdere om de opstille-

⁵⁷ Notat om Modificerede påtegninger vedrørende forvaltningsrevision fra FSR, oktober 2007.

de på enten ikke er opnået eller er opnået helt. Derved frygter de, at de mål der opnås på vej til endelige mål, ikke vægtes i vurderingen af produktivitet og effektivitet.

For at undgå dette, er det nødvendigt at den vurdering der foretages af målopfyldelsen, ikke kun bliver et spørgsmål om opnået / ikke opnået. Derfor vil revisor med fordel kunne anvende følgende scatering, når målopfyldelsen vurderes:



Herved vil de mål der opnås på vej til det endelige mål, blive inddraget i revisors vurdering af institutionens produktivitet og effektivitet.

Generelt må formodes at de revisionsbeviser der lægges til grund for revisors erklæring ikke vil have samme styrke som de revisionsbeviser som kendes fra den finansielle revision, hvilket skyldes at revisor i høj grad selv skal inddrage sine egne vurderinger og fortolkninger af de opnåede resultater. Uanset hvilke overvejelser revisor lægger til grund for sin erklæring, skal alle konklusioner i henhold til notatet fra FSR være baseret på en dokumenteret vurdering.

Selvom det er vanskeligt at dokumentere effekter (effektivitet) og produktivitet på det socialpædagogiske område som følge af, at det anses særdeles svært, at sikre validitet og reliabilitet for så vidt angår opholdsstedernes og skoletilbuddenes dataindsamlingsmetoder, vil det kun i meget få tilfælde medføre, at revisor med rette kan konkludere, at forvaltningsrevisionen ikke kan gennemføres. Det forhold skyldes, at revisor forventes selv, at kunne afgive en konklusion ud fra de analyser af blandt andet oplysninger fra årsrapporten, som han naturligt har kendskab til fra den finansielle revision.

Revisionsprotokol

Revisionsprotokollen bør indeholde omtale af begrebet offentlig revisionssskik og forvaltningsrevision⁵⁸. Endvidere skal det fremgå af revisionsprotokollen hvorledes revisor har udført forvaltningsrevisionen, hvilke variable (forvaltningsmål) der er lagt til grund for vurderingen af produktivitet, effektivitet og sparsommelighed samt en vurdering af hvorvidt institutionens økonomistyring er tilstrækkelig velfungerende.

I det omfang der ikke er defineret brugbare mål af socialministeriet eller tilsynskommunerne til brug for forvaltningsrevisionens udførelse, må det forventes at revisor vil anføre i revisionsprotokollerne at det ikke er muligt at foretage egentlige analyser af de private opholdssteder og botilbuds produktivitet og effektivitet, da der ikke foreligger retningslinjer for hvorledes man kan / skal sammenligne resultaterne fra de forskellige institutioner.

Det vil dog altid være muligt for revisor at udtale sig om institutionernes individuelle udvikling for så vidt angår produktivitet og effektivitet på baggrund af relativt simple nøgletalsanalyser, hvilke kan foretages på baggrund af årsrapportens oplysninger.

Revisor skal konkludere særskilt på resultaterne for produktivitet, effektivitet og sparsommelighed og det skal fremgå af revisionsprotokollen hvad formålet har været, hvilke revisions handlinger der er foretaget, hvilke variable der er anvendt samt en uddybning af de overvejelser der ligger til grund for konklusionen.

Dette vil i praksis medføre en vurdering af institutionernes interne forretningsgange, formålsbeskrivelser samt anden øvrig dokumentation, hvilket imødekommer opholdsstedernes ønske om øget inddragelse af den skriftlige dokumentation der allerede foreligger.

Af revisionsprotokollen skal endvidere fremgå:

- resultatet af foretagne kasse- og beholdningsseftersyn
- hvorvidt foretagne dispositioner ligger inden for institutionens formål
- eventuelle nye edb-systemer, der øver indflydelse på økonomistyringen

⁵⁸ I langt de fleste tilfælde vil revisor foretage en uddybende introduktion til begrebet offentlig revisionssskik som det defineres i henhold til Rigsrevisorlovens § 3 samt forvaltningsrevisionens tre hovedelementer, i tiltrædelsesprotokollatet.

8.2 Den modificerede påtegning

En modificeret påtegning kan afgives såfremt revisor vurderer at private opholdssteder og skoletilbud ikke tager tilfredsstillende økonomiske hensyn. Den modificerede påtegning kan indeholde både supplerende oplysninger og forbehold, på samme måde som det kendes fra den finansielle revision.

Af notat om modificerede påtegninger vedrørende forvaltningsrevision fra FSR fremgår at der skal afgives en modificeret påtegning, hvis *”der konstateres manglende økonomistyring, indkøb af varer til privat forbrug samt væsentlige dispositioner uden for institutionens formål”*, endvidere vil manglende overholdelse af bogføringsloven samt forhold som kan medføre at ledelsen eller bestyrelsen ifalder erstatnings- eller strafansvar medføre en modificering af påtegningen, da disse forhold fra revisors side vil betegnes som dårlig forvaltning.

Hovedreglen for inddragelse af supplerende bemærkninger og forbehold, der er taget i forbindelse med den finansielle revision er i henhold til FSR⁵⁹:

- at, supplerende oplysninger i revisors erklæring vedrørende den finansielle revision *kan* medføre forbehold i påtegningen vedrørende forvaltningsrevisionen.
- at, forbehold i revisors erklæring vedrørende den finansielle revision *skal* medføre forbehold i påtegningen vedrørende forvaltningsrevisionen

Forbehold på forvaltningsrevisionen vil ikke tilsvarende medføre at der skal tages forbehold i relation til den finansielle revision, hvilket betyder at en manglende forsvarlig forvaltning af de offentlige midler ikke nødvendigvis har betydning for vurderingen af de finansielle oplysninger i årsrapporten.

Ud over at revisor skal tage hensyn til om der skal inddrages forhold der vedrører supplerende bemærkninger eller forbehold fra den finansielle revision, skal revisor inddrage en vurdering af om der er grundlag for at konkludere at der ved forvaltningsrevisionens gennemførelse er konstateret så væsentlige mangler i forvaltningen at det skal medføre supplerende bemærkninger eller forbehold.

⁵⁹ Notat om Modificerede påtegninger vedrørende forvaltningsrevision fra FSR

Denne vurdering foretages af revisor på baggrund af de foretagne revisionshandlinger, og vil i langt de fleste tilfælde være baseret på en uvidenskabelig vurdering af hvilke mangler der er så væsentlige at de bør medføre en modificeret påtegning.

Der kan naturligvis være tale om så åbenlyse og mangelfulde forhold i målopnåelsen eller økonomistyringen, at der ikke kan være nogen tvivl om at institutionen ikke tager tilstrækkelige økonomiske hensyn eller forvalter midlerne forsvarligt. Samtidig kan der være tilfælde hvor revisor vurderer at de valgte variable (forvaltningsmål) ikke kan anvendes eller at dokumentationen for de opnåede mål ikke er tilstrækkeligt valide.

I langt de fleste tilfælde vil der dog være tale om at institutionerne kun opnår en del af de fastsatte mål helt eller delvist, hvilket skyldes at der ikke arbejdes med ”standardiserede varer” inden for det socialpædagogiske område. Uanset om de variable (forvaltningsmål) der anvendes, defineres for det enkelte barn / unge eller om der defineres variable for en større gruppe eller for hele institutionen, vil det oftest være tilfældet, at der i løbet af måleperioden sker forskellige udefra kommende påvirkninger, som medfører at de opstillede mål og forventninger ikke kan indfries.

Det er imidlertid vigtigt at revisor foretager en vurdering af om den manglende målopfyldelse reelt skyldes udefrakommende forhold eller mangel på intern styring. Såfremt det konstateres at manglende målopfyldelse skyldes udefrakommende forhold, vil det ikke kunne medføre en modificeret påtegning. Det skal til gengæld fremgå af protokollen at revisor har lagt de udefrakommende forhold til grund for den manglende målopfyldelse.

Hvis revisor konstaterer at en andel af de opstillede mål ikke er indfriet mens en anden del er indfriet, skal der foretages en vurdering af om der er opnået så få mål, at det skal fremgå af påtegningen. Væsentligheden af de ikke opnåede mål, vil tilsammen få betydning for om det herefter skal resultere i en supplerende oplysning eller et forbehold.

Revisor kan endvidere identificere en række forhold, som indikerer mangler i forhold til forvaltningen og økonomistyringen, som ikke medfører et behov for modificering af påtegningen. Det vil blandt andet være tilfældet, hvor der er identificeret mangler som efterfølgende er udbedret eller hvor der er konstateret en uheldig udvikling i produktivitet eller effektivitet, som institutionen ef-

terfølgende har udbedret eller arbejder på at ændre. Sådanne tilfælde vil imidlertid skulle omtales i protokollen, hvoraf det tydeligt skal fremgå hvorledes manglerne er udbedret eller søges afhjulpet.

Der foreligger i henhold til den foretagne analyse af både baggrunden for indførelsen af kravet om forvaltningsrevisionen og forhandlingsparternes forventninger til forvaltningsrevisionens indhold og resultater, at der ikke er opstillet resultatmål eller krav til rapporteringen fra socialministeriet eller tilsynsmyndighedernes side. Det forhold medfører i sig selv, i henhold til FSR⁶⁰, at der bør afgives en påtegning med en supplerende oplysning om at forvaltningsrevisionen ikke er udført med udgangspunkt i eksterne målsætninger.

⁶⁰ Notat om modificerede påtegninger vedrørende forvaltningsrevision, FSR.

9 Konklusion

9.1 Hvilke revisionshandlinger forventes revisor at foretage

Den foretagne analyse af baggrunden for indførelse af kravet om forvaltningsrevision på private opholdssteder og skoletilbud, har ikke identificeret materiale, der beskriver de nærmere overvejelser om forvaltningsrevisionen, ligesom der ikke findes nogen dokumentation vedrørende drøftelser om definition af retningslinjer for revisionen. Årsagen til at der i slutningen af 2004 blev vedtaget en ny bekendtgørelse på området, skyldes et politisk ønske om, at forbedre grundlaget for samarbejdet mellem offentlige myndigheder og private tilbud. Indførelsen af kravet om forvaltningsrevisionen, er foretaget som følge af normal modernisering af regelsættet på området.

Analysen af forhandlingsparternes forventninger til forvaltningsrevisionens indhold og resultater har identificeret en manglende interesse og kompetence hos tilsynsmyndighederne. Således udtrykker de ikke nogen holdninger til hvilke revisionshandlinger der skal foretages i forbindelse med forvaltningsrevisionen. Derimod har repræsentanterne fra Landsforeningen af Opholdssteder, Botilbud og Skolebehandlingstilbud (LOS) udtrykt stor interesse i definitionen af indhold, variable (forvaltningsmål) samt rapporteringsform i relation til forvaltningsrevisionen. Herunder har de udtrykt ønske om, at indhold og resultater fra foretagne akkrediteringer inddrages i revisors forvaltningsrevision.

På baggrund af informationen fra Akkreditering Danmark vedrørende indhold i akkrediteringsstandarderne for døgntilbud til børn og unge og for skoletilbud samt introduktionen til omfanget af de efterfølgende evalueringer, vurderes det, at indhold og resultater fra gennemførte akkrediteringer kan anvendes som en del af grundlaget for revisors forvaltningsrevision. Herved reduceres antallet af revisionshandlinger på opholdssteder og skoletilbud som er akkrediteret.

Analysen af opholdsstedernes forventninger til forvaltningsrevisionens indhold og resultater har resulteret i to meget udbytterige samtaler med lederne fra henholdsvis Den selvejende institution "Fonden Vædderbo" og Den selvejende institution Under Kastanien. Begge ledere har demonstreret en høj grad af kendskab til det socialpædagogiske område og har med baggrund i deres viden bidraget til definitionen af indhold, variable (forvaltningsmål) og rapporteringsform i relation til forvaltningsrevisionen.

Opholdsstedernes ledere forventer at forvaltningsrevisionen skal omfatte følgende elementer, for at revisor kan foretage en vurdering af om de private opholdssteder og botilbud tager skyldige økonomiske hensyn:

- Der skal foretages en nøgletalsanalyse, til brug for vurdering af institutionens / skoletilbudets individuelle produktivitet og effektivitet
- Resultater og effekter fra gennemførte akkrediteringer skal inddrages i revisors forvaltningsrevision
- Internt udarbejdet dokumentation i form af strategiplaner, virksomhedsplaner, forretningsgangsbeskrivelser, akkrediteringscertifikater, tilfredshedsundersøgelser mv. skal inddrages i revisors forvaltningsrevision
- Der skal foretages en analyse af graden af målopnåelse for institutionens / skoletilbudets individuelle pædagogiske mål, til brug for vurdering af produktivitet og effektivitet

Af interviewene med lederne fra de to opholdssteder fremgår, at de ikke er interesserede i at der fastlægges generelle retningslinjer for hvilke nøgletal der skal lægges til grund for revisors forvaltningsrevision og at de ikke er interesserede i at de beregnede nøgletal samt vurdering af graden af målopnåelse på de individuelle pædagogiske mål offentliggøres. Det er imidlertid min vurdering, at det er vigtigt, at institutionerne offentliggør både de beregnede nøgletal og graden af målopfyldelse for de individuelle pædagogiske krav, da det har stor betydning for gennemsigtigheden i institutionernes forvaltning af de offentlige midler, hvorfor det udarbejdede udkast til revisionsinstruks på området tager udgangspunkt i at dette er tilfældet.

Analysen af hvorledes friskoler, gymnasier, erhvervsskoler og voksenuddannelsescentre arbejder med forvaltningsrevision, har påvist, at der findes en række minimumskrav til revisors forvaltningsrevision inden for undervisningsområdet. Minimumskravene omfatter krav til indhold, variable og rapportering. Der vurderes at være en andel af de pågældende minimumskrav, der med fordel kan anvendes som erfaringsgrundlag for udarbejdelse af et udkast til en revisionsinstruks for private tilbud.

Det udarbejdede udkast til revisionsinstruks på området, er udarbejdet med udgangspunkt i de ønsker og holdninger som er uddraget af materialet fra socialministeriet og fra de gennemførte samta-

ler / interviews med LOS og de to opholdssteder. Endvidere er dele af erfaringsgrundlaget fra undervisningsområdet inddraget.

9.2 Hvilke særlige forhold gør sig gældende i relation til revisors rapportering

Revisor er forpligtet til at rapportere om indhold og resultater fra den foretagne forvaltningsrevision i revisorerklæringen på årsrapporten og i revisionsprotokollatet til årsrapporten.

Som følge af at der på nuværende tidspunkt ikke er defineret variable (forvaltningsmål) af hverken socialministeriet, tilsynskommunerne eller de private institutioner forventes revisor selv at definere brugbare mål til brug for forvaltningsrevisionens gennemførelse.

Det medfører at revisor i en række tilfælde, vil komme til at erklære sig om forvaltningen af de offentlige midler, på baggrund af variable (forvaltningsmål) der er defineret af revisor selv. Derfor medfører det, at revisor selv opstiller forvaltningsmålene, foretager dataindsamlingen til brug for revisionen, gennemfører et antal revisionsbehandlinger og en afsluttende vurdering af målopnåelsen, udtrykker en erklæring om forvaltningen og afgiver anbefalinger til forbedringer. I de tilfælde vil der kunne identificeres en vis grad af selvrevision.

Af FSR's faglige notater samt foreliggende vejledninger og notater fra Rigsrevisionen fremgår hvilke forventninger socialministeriet, tilsynsmyndighederne og de private institutioner kan stille til en statsautoriseret revisors forvaltningsrevision. Endvidere fremgår et antal retningslinjer for hvad revisor skal forholde sig til ved revisionens udførelse samt i forbindelse med erklæringsafgivelsen og rapporteringen i protokollen.

Imidlertid har revisor en stor udfordring i at håndtere:

- vægtningen af konstateret manglende målopfyldelse / delvis målopfyldelse
- dokumentation af validitet og reliabilitet
- sammenligning af effektivitet og produktivitet mellem forskellige institutioner

Således vil vurderingen af om der skal afgives modificerede påtegninger på forvaltningsrevisionen eller om der skal ske omtale i revisionsprotokollen, altid bero på et individuelt skøn foretaget af revisor.

10 Perspektivering

10.1 Benchmarking

Specialet har i høj grad været koncentreret om definition af variable til brug for vurdering af de private opholdssteder og skoletilbuds forvaltning af de offentlige midler, de får stillet til rådighed. Der er imidlertid, efter min mening, ingen tvivl om, at definitionen af relevante variable kan bruges til benchmarking.

Repræsentanterne fra LOS og de to interviewede opholdssteder har imidlertid udtrykt modvilje mod at der foretages sammenligninger af de anvendte variable samt af resultaterne fra de foretagne beregninger / vurderinger.

Jeg forstår baggrunden for bekymringen, idet der, især det seneste år, har været en del kommuner der har anvendt oplysningerne vedrørende priser på ophold og skoletilbud fra Tilbudsportalen som det væsentligste grundlag for visitation og anbringelse af børn og unge. På den måde forsvinder den lovpligtige individuelle stillingtagen, som anbringelseskommunerne i henhold til serviceloven skal foretage, og opholdssteder og skoletilbud bliver målt på pris i stedet for kvalitet.

Min opfattelse er alligevel, at opholdssteder og skoletilbud sagtens kan drage nytte af, at de anvendte variable, de beregnede nøgletal og graden af målopfyldelse, anvendes som grundlag for benchmarking. Langt de fleste opholdssteder og skoletilbud skaber rigtig gode resultater og besidder meget stor know-how på de socialpædagogiske område, jeg synes derfor det er rigtig ærgerligt, at institutionerne ikke vil fortælle hvor gode de rent faktisk er.

Hvis oplysningerne anvendes til benchmarking, skal de tilsynskommuner og institutioner som anvender oplysningerne dog være opmærksomme på, at de anvendte variable, de beregnede nøgletal og graden af målopfyldelse ikke ukritisk kan sammenlignes. Der er rigtig stor forskel på de forskellige institutioner, både hvad angår størrelse, beliggenhed, målgruppe, pædagogik og metoder m.v., hvorfor der skal tages en række hensyn, når institutionerne sammenlignes.

11 Litteraturliste

Rapporter & Vejledninger

Rapport fra arbejdsgruppen om
Kulegravning af private opholdssteder
og botilbud

Socialministeriet / www.sm.dk (2003)
www.statensnet.dk/pligtarkiv/fremvis.pl?vaerkid=17529&reprid=0&filid=6&iarkiv=1

Rapport fra dialogforum

Socialministeriet / www.sm.dk (2004)
www.sm.dk/data/Lists/Publikationer/Attachments/233/publikation.pdf

Notat om ”Ny matchmodel –
hvorfor og hvordan?”

Arbejdsmarkedsstyrelsen/ www.ams.dk (2009)
www.ams.dk/Reformer-og-indsatser/Indsatser/Matchmodel/modellens-hovedtraek.aspx

God offentlig revisionskik (GOR)
- en vejledning

Rigsrevisionen/ www.rigsrevisionen.dk (2008)
www.rigsrevisionen.dk/composite-652.htm#II

Notat om Modificerede påtegninger
vedrørende forvaltningsrevision

FSR/ www.fsr.dk (2007)

Bøger

”Når man starter med minuspoint”

Danske Døgninstitutioner for børn og unge
2005, 1. udgave, 1. oplag

”Til barnets bedste – tilsyn med
anbringelser”

Knud Erik Pedersen
VERA no. 37, nov. 2006, side 63-74

”Forvaltningsrevision – begreb,
teori og praksis”

Rolf Elm-Larsen
2007, 2. udgave, 1. oplag

”Offentligt regnskab og
revision”

Rolf Elm-Larsen
2001, 1. udgave, 1. oplag

”Revisor – regulering og rapportering”

Kim Fücksel, Peter Gath, Lars Bo Langsted m.fl.
2007, 1. udgave, 2. oplag

”Auditing & Assurance Services”

Aasmund Eilifsen, William F. Messier Jr. m.fl.
2006, international edition

”Revisoransvar”

Lars Bo Langsted, Paul K. Andersen og Lars Kiertzner
2008, 7. udgave, 1. oplæg (studieudgave)

Artikler

”Kaotisk liv plager anbragte børn og unge”

Politiken, den 23. april 2010

”Opholdssteder mistænkes for fusk”

Jyllands-Posten, den 2. januar 2011

”Profit på samfundets svageste”

Politiken, den 17. juni 2004

Internetadresser

www.sm.dk

Socialministeriet

www.ams.dk

Arbejdsmarkedsstyrelsen

www.ds.dk

Danmarks Statistik

www.los.dk

Landsforeningen for Opholdssteder, botilbud og skolebehandlingstilbud

www.akkrediteringdanmark.dk

Akkreditering Danmark

www.vadderbo.dk

Den selvejende institution ”Fonden Vædderbo”

www.underkastanien.dk

Den selvejende institution Under Kastanien

www.retsinfo.dk

Retsinformation (bekendtgørelser, love, vejledninger mv.)

www.rigsrevisionen.dk

Rigsrevisionen

www.fsr.dk

Foreningen af Statsautoriserede Revisorer

Love, cirkulærer, vejledninger mv.

Bekendtgørelse af lov om social Service (Serviceloven)

LBK nr. 1096 af 21. september 2010

Bekendtgørelse af lov om statsrevisorerne

LBK nr. 7 af 7. januar 1997

Bekendtgørelse af lov om revisionen af statens regnskaber m.m. (rigsrevisorloven)

LBK nr. 3 af 7. januar 1997

- Bekendtgørelse om Tilbudsportalen samt om godkendelse af og tilsyn med visse private tilbud* *BEK nr. 1580 af 16. december 2010*
- Bekendtgørelse af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område* *LBK nr. 1054 af 7. september 2010*
- Lov om ændring af lov om social service, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og forældreansvarsloven* *LOV nr. 628 af 11. juni 2010*
- Bekendtgørelse om Tilbudsportalen* *BEK nr. 163 af 10. marts 2006 (historisk)*
- Vejledning nr. 7 til serviceloven* *VEJL nr. 7 af 15. december 2006*
- Bekendtgørelse af lov om folkeskolen (folkeskoleloven)* *LBK nr. 998 af 16. august 2010*
- Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden socialpædagogisk bistand* *LBK nr. 885 af 7. juli 2010*
- Bekendtgørelse af lov om fonde og visse foreninger (fondsloven)* *LBK nr. 698 af 11. august 1992*
- Bekendtgørelse om revision og tilskudskontrol m.m. ved institutioner for almengymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse m.v.* *BEK nr. 1292 af 12. december 2008*
- Bekendtgørelse om revision og tilskudskontrol m.m. ved institutioner for erhvervsrettet uddannelse* *BEK nr. 1293 af 12. december 2008*
- Bekendtgørelse om revision og tilskudskontrol m.m. ved frie grundskoler og private skoler for gymnasiale uddannelser mv.* *BEK nr. 1188 af 8. december 2008*

Øvrigt

Materiale fra Akkreditering Danmark – vedrørende akkreditering af opholdssteder og skoletilbud (version 3, december 2010)

- Vejledning – for ansøgersteder under Akkreditering Danmark, version 2, April 2008
- Vejledning – for ansøgersteder under Akkreditering Danmark, version 3, December 2010
- Akkrediteringsstandard for døgntilbud til børn og unge
- Akkrediteringsstandard for skoletilbud

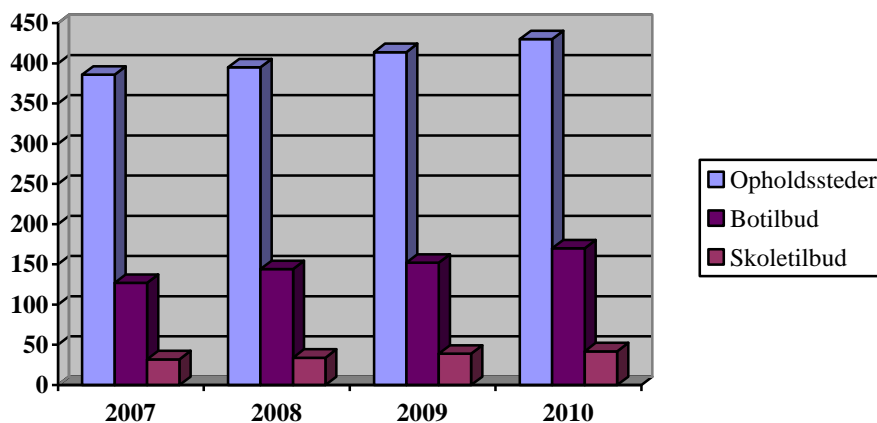
Materiale fra sag nr. 641-1304 v. Socialministeriet – Dialogforum vedrørende opfølgning på kulegravningen af private opholdssteder og botilbud (2002-2003)

- Socialministeriets offentliggjorte notater om opfølgning af kulegravning 1 og 2 af private opholdssteder og botilbud
- Socialministeriets offentliggjorte notater om nedsættelse af dialogforum som opfølgning på kulegravning 1 og 2 af private opholdssteder og botilbud
- Interne mødereferater, mails, bilag, sagsfremstillinger, breve og diverse skriftlige kommentarer fra parterne i det nedsatte dialogforum.
- Høringssvar fra parterne i det nedsatte dialogforum vedrørende udformningen af den endelige rapport vedrørende det foretagne arbejde og parternes endelige godkendelse af rapportens indhold.
- Socialministeriets offentliggjorte notater om resultatet af det nedsatte dialogforum samt interne noter vedrørende socialministerens fremlæggelse af resultatet i folketinget.
- Interne notater vedrørende socialministerens holdning til privatisering af området herunder artikelmateriale fra dagblade/aviser.
- Høringssvar og høringsliste vedrørende bekendtgørelse nr. 1340 af 15. december 2004 om godkendelse af og tilsyn med private opholdssteder og private botilbud.
- Socialministeriets offentliggjorte notater om ikrafttrædelse af bekendtgørelse nr. 1340 af 15. december 2004 om godkendelse af og tilsyn med private opholdssteder og private botilbud.
- Høringssvar og høringsliste vedrørende udarbejdelse af vejledning om godkendelse af og tilsyn med private opholdssteder og private botilbud.

12 Bilag

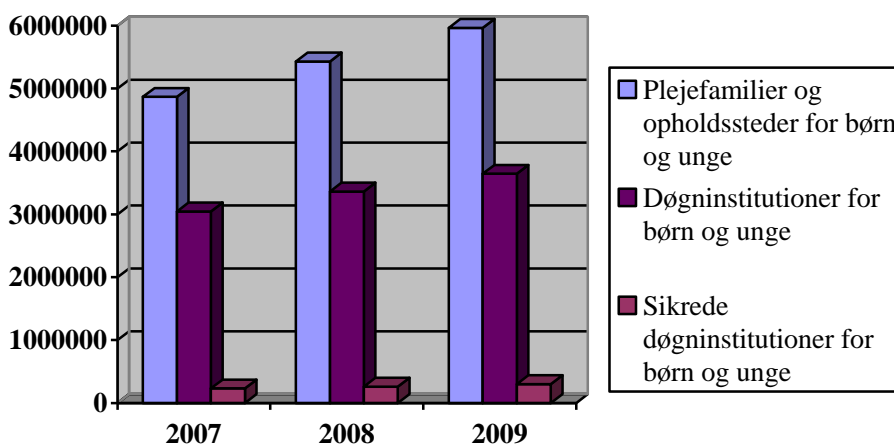
12.1 Antal opholdssteder, botilbud og skoletilbud

Optællingen af antal opholdssteder, botilbud og skoletilbud i perioden 2007-2010 er baseret på en beregning af det gennemsnitlige årlige antal iht. medlemsoptællinger fra medlemsbladet Gi'Los nr. 1.2007 – 4.2010.



12.2 Udvikling i udgifter til plejefamilier, opholdssteder og døgninstitutioner

Statistik på udviklingen i udgifter til plejefamilier, opholdssteder og døgninstitutioner er baseret fra 2007-2009, er baseret på statistiske oplysninger fra Danmarks Statistik vedrørende ”kommunale regnskaber (1.000 kr.) efter område, art, funktion og tid (www.statistikbanken.dk/REGK31)



12.3 Kommissorium for Dialogforum

Kommissoriet for Dialogforum er en gengivelse af det skrevne kommissorium som fremgår af Rapport fra Dialogforum, fra februar 2004, bilag 1 – side 37-38.

Baggrund

I forbindelse med forhandlingerne mellem regeringen og de kommunale parter om amters og kommunernes økonomi i 2003 var der enighed om, at der grundet det begrænsede økonomiske råderum i de kommende år er behov for en opbremsning af den hidtidige udgiftsvækst. Der var endvidere enighed om at understøtte opbremsningen af udgiftsudviklingen på området, gennem en række initiativer på kort og længere sigt.

På den baggrund blev det bl.a. aftalt mellem regeringen og de kommunale parter, at der skulle foretages en kulegravning af de eksisterende regler og praksis i forhold til de private opholdssteder for børn og unge og de private botilbud til voksne.

Arbejdsgruppen om kulegravning af private opholdssteder og private botilbud blev herefter nedsat i foråret 2002. Arbejdsgruppen var sammensat af repræsentanter fra Socialministeriet, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, Københavns kommune og Frederiksberg kommune.

Arbejdsgruppen offentliggjorde 3. februar 2003 rapport om kulegravning.

Kulegravningsgruppen havde ikke mulighed for at foretage en egentlig analyse af amternes praksis, men arbejdsgruppen vurderer, at amternes administrative praksis lever op til intentionerne i socialministeriets vejledninger og de supplerende vejledninger fra Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening.

Opholdsstederne og botilbuddenes forskellighed har imidlertid i nogle sager rejst problemstillinger, hvis løsning ikke umiddelbart entydigt følger af reglerne.

Håndteringen af disse sager har kunnet give anledning til usikkerhed, debat og mytedannelser og arbejdsgruppen foreslår derfor, at der nedsættes en midlertidig kontaktgruppe eller dialogforum med det formål at opsamle viden og erfaring om praksis.

Nedsættelse af kontaktgruppen / dialogforum

Dialogforummet er ikke et beslutnings- eller ankeorgan og der er således alene tale om, at parterne har fundet det ønskeligt at skabe et fælles erfaringsgrundlag om amternes praksis at operere ud fra.

Dialogforummet kan diskutere principielle sager / søgsmål, hvis løsninger ikke umiddelbart entydigt følger af de gældende regler. Sagerne diskuteres med respekt for de tilkendegivelser, anbefalinger og forslag som arbejdsgruppen om kulegravning af private opholdssteder og private botilbud i øvrigt er kommet med.

Medlemmerne af dialogforummet aftaler hvilke principielle sager / søgsmål der bør tages op i dialogforummet.

Der foreslås følgende:

- Dialogforummet sammensættes med en repræsentant fra Socialministeriet, en repræsentant fra Amtsrådsforeningen, en repræsentant fra Kommunernes Landsforening, en repræsentant fra Frederiksberg kommune og en repræsentant fra Københavns kommune.
- Socialministeriet varetager sekretariatsfunktionen for dialogforummet.
- Repræsentanter fra berørte amter, kommuner, LOS og øvrige organisationer kan deltage i drøftelser med dialogforummet i det omfang, der er enighed herom i dialogforummet.
- Dialogforummet nedsættes midlertidigt og det foreslås, at gruppen nedsættes i løbet af foråret 2003 og fungerer indtil 31. december 2003.
- Der afholdes som udgangspunkt i alt 3 møder, fordelt på et i april/maj, et i august/september og et i november/december.
- På baggrund af den erfaring som dialogforummet har indhentet på møderne, udarbejdes et fælles notat, primo 2004, der kommer med forslag til evt. ændringer i lovgivning, vejledninger mv. Notatet forelægges for medlemmerne af dialogforummets respektive organisationer.
- De enkelte botilbud / opholdssteder og amter som er parter i de konkrete sager, der diskuteres i dialogforummet får ikke tilbagemelding fra dialogforummet. Der kan heller ikke i besvarelser på konkrete sager henvises til drøftelser i dialogforummet. De rejste sager / spørgsmål indgår i de overvejelser, der danner baggrund for det notat, der udarbejdes primo 2004.

12.4 Socialministerens oplæg til dialogforums arbejde.

Notat om opfølgning på kulegravning 1 og kulegravning 2 er en gengivelse af det skrevne notat fra Socialministeriets 4. kontor – Udsatte grupper / 2. kontor – Børn, unge og familie og indgår i Socialministeriets journal nr. 641-1304 som bilag 34.

Hvad er problemet?

Resultaterne fra de to udvalgsarbejder har ikke løst problemerne. Det skal der rådes bod på!

Hvad er strategien?

De løsningsforslag, som vedrører kulegravning 1, vil vække modstand både hos de kommunale parter og Finansministeriet. Vi præsenterer vores løsningsforslag i det nedsatte Dialogforum på en sådan måde, at det er klart, at det ikke er til forhandling, men alene et spørgsmål om vi skal samarbejde om løsningerne eller Socialministeriet skal komme med et lovforslag respektive en bekendtgørelse.

De kommunale parter vil senest på dette tidspunkt (eller måske allerede fra kommuneforhandlingernes start) søge en alliance med Finansministeriet om at tilvejebringe de fornødne økonomiske styringsmuligheder, fx ved en lovændring. Hvis (når) dette sker, er det vigtigt at socialministeren står fast. Den forventede konflikt må formentlig afgøres af statsministeren. Det bemærkes at vi ikke ved hvordan Dansk Folkeparti vil stille sig til et sådant evt. lovforslag, men man kunne forestille sig noget med, at hvis private tilbud var truede, kunne det betyde, at de var modstandere.

Hvad er det vi vil foreslå? (ad kulegravning 1)

1.

Selskabsformer: Borgerne skal have frit valg til at organisere sig i en hvilken som helst lovlig selskabsform.

2.

Juridisk enhed: Der skal formuleres en *klar* hjemmel enten i loven eller bekendtgørelsen om kravet til selvstændig juridisk enhed. Samtidig skal der laves en dispensationsmulighed, således at små opholdssteder, der fx også rummer en aktiveringsdel, ikke skal deles i to juridiske enheder.

3.

Ingen dobbelt godkendelser: Opholdssteder, der modtager personer både over og under 18 år, skal ikke godkendes efter både børne- og voksenreglerne.

4.

Rammegodkendelse: Amterne skal **ikke** foretage en detaljeret gennemgang af de enkelte budgetposter, men foretage et overordnet skøn om det ser ud til at hænge sammen. Det betyder også, at amtet ikke skal godkende pladsprisen på voksenområdet. Markedet på stå for denne ”regulering”. Dette gør sig ikke i samme omfang gældende på børneområdet hvor budgettet er udgangspunktet for pladsprisen men med muligheder for supplerende betalinger.

5.

Der må – fmt. i lovsform – indføres mulighed for at tjene penge på virksomheden og mulighed for henlæggelser.

6.

Der skal ikke stilles krav udover gældende lovgivning til bestyrelsessammensætningen, dvs. at hvis det er nok med ét uafhængigt bestyrelsesmedlem, skal amtet ikke stille krav om flere.

7.

Opsigelsesvarsler. I og med der bliver mulighed for henlæggelser, skal der ikke være adgang for opholdsstederne til at afkræver kommunerne lange opsigelsesvarsler. Løbende måned + 30 dage er fmt. tilstrækkeligt.

8.

Ejendomsudgifter. KL og Amtsrådsforeningen har en arbejdsgruppe herom. I det omfang resultatet heraf ikke ”stritter” ift. de øvrige tiltag, skal de medtages i en samlet løsning.

Ad. Kulegravning 2:

9.

Vi bruger om nødvendigt den eksisterende forsøgsbestemmelse i SEL til at give muligheder for at kommunerne kan lave kommunale ”opholdssteder”. Dette bør der stå en sætning om i den kommende aftale med KL.

10.

Da forsøgsbestemmelsen forudsætter, at kommunerne søger os om tilladelse (=dvs. kommunerne har initiativet), ville det være smart at få afsat en satspulje, der kunne understøtte initiativer og evalueringer vedr. punkt 9.

Tidshorisont:

Dialogforum er indkaldt til møde den 28. maj 2003 og er vel det naturlige sted at præsentere vores udspil. Omvendt kan sagen blive presset frem gennem planlægningen af kommuneforhandlingerne, men det gør vel heller ikke noget.

Opholdsstedernes organisationer inviteres med til en del af mødet.

Notatet er godkendt af socialministeren den 21. maj 2003.

12.5 Specifikation af akkrediteringskriterier for døgntilbud til børn og unge

Specifikationen er en delvis gengivelse af akkrediteringsstandarden for døgntilbud for børn og unge, version 3, december 2010, hvoraf fremgår følgende specifikation af de 12 akkrediteringskriterier.

Døgntilbuddet skal for hvert af følgende kriterier:

Værdigrundlag

- have et nedskrevet værdigrundlag der indeholder en beskrivelse af værdierne
- gøre værdigrundlaget tilgængeligt for barnet/den unge, forældre og samarbejdspartnere

Ydelsesbeskrivelser

- beskrive kerne- og delydelser
- beskrive målgruppen
- beskrive de sociale, -pædagogiske og/eller behandlingsmæssige teorier, metoder og værktøjer som anvendes
- gøre ydelsesbeskrivelserne tilgængelige for børn/unge, forældre, samarbejdspartnere og potentielle nye brugere
- beskrive hvordan ydelsesbeskrivelserne minimum 1 gang årlige gennemgås med medarbejdergruppen

Udviklingsplaner

- til hvert barn/ung have en udviklingsplan, der beskriver mål og delmål for det enkelte barn/ung, samt eventuelle aftaler mellem barn/ung og tilbuddet
 - o udviklingsplanen udarbejdes i samarbejde med barnet/den unge
 - o den første udviklingsplan udarbejdes senest 3 måneder efter indflytning
 - o udarbejdelsen skal tage udgangspunkt i de mål som anbringende kommune har beskrevet i en eventuel kommunal handleplan
 - o udviklingsplanen skal følges op i samarbejdet med barnet/den unge minimum hver 6. måned
- evaluere på, om indsatsen, i henhold til udviklingsplanerne, forløber efter hensigten, således der opnås de ønskede resultater.

Visitation og Indslusning

- have en procedure for visitation der indeholder beskrivelse af fremgangsmåde for samarbejdet samt beskrivelse af hvorledes barnet/den unge samt forældre inddrages i visitationsprocessen, hvilken skal revideres minimum en gang årligt.
- have en politik der beskriver stedets overordnede værdier og principper omkring indslusningsforløbet og som beskriver de aktiviteter og værktøjer der anvendes i indslusningen, hvilken skal revideres minimum en gang årligt

Udslusning og Efterværn

- have en politik, der beskriver døgntilbuddets værdier og principper i forhold til udslusning, hvilken skal revideres minimum en gang årligt.
- have en kort beskrivelse af hvorvidt der tilbydes efterværn samt en beskrivelse heraf såfremt det tilbydes

Forebyggelse og sundhed

- have en sundhedspolitik, der beskriver værdier og principper i forhold til stedets individuelle og generelle sundhedsfremmende indsats, hvilken skal revideres minimum en gang årligt
- have en procedure for medicinbehandling, der beskriver hvordan medicinbehandling skal finde sted, hvem der har ansvar og kompetence, og hvordan udlevering af medicin registreres, for hvilken der minimum en gang årligt skal gennemføres egenkontrol samt revision af proceduren

Inddragelse af børn og unge

- have en politik der er tilgængelig for børn/unge og forældre, som beskriver hvordan barnet/den unge inddrages i dagligdagen og eget liv på tilbuddet, herunder de aktiviteter og eventuelle værktøjer der anvendes for at inddrage barnet/den unge
- dokumentere via det enkelte barn/den unges udviklingsplan, hvordan barnet/den unge inddrages, eksempelvis hvilke aftaler der er indgået mellem døgntilbuddet og barnet/den unge
- evaluere hvorvidt der er overensstemmelse mellem børnene/de unges oplevelse af inddragelse og den inddragelse tilbuddet stiller i sigte

Forældre og Netværk

- have en politik der er tilgængelig for børn/unge, forældre, netværk, medarbejdere samt potentielle brugere, som beskriver stedets overordnede værdier og principper i forhold til samarbejdet med forældre og netværk
- beskrive hvordan individuelt tilpassede aftaler imellem forældre og døgntilbud vedrørende samarbejde tilbydes og dokumenteres
- evaluere hvorvidt der er overensstemmelse mellem forældrenes oplevelse af inddragelse og den inddragelse tilbuddet stiller i sigte

Samarbejdspartnere

- have en beskrivelse af hvordan der samarbejdes med primære samarbejdspartnere, herunder som minimum barnet/den unges skoletilbud, tilsynskommune og anbringende kommuner
- have en oversigt over primære samarbejdspartnere
- evaluere samarbejdet med primære samarbejdspartnere, herunder som minimum barnet/den unges skoletilbud samt tilsynskommune

Ledelse, Vision og Strategi

- have en vision med et 5-10 årigt perspektiv og en tilhørende strategiplan med et 1-2 årigt perspektiv, der beskriver hvordan der arbejdes hen imod visionen, hvilken skal indeholde beskrivelse af hvorledes medarbejderne gøres bekendt med indholdet
- beskrive hvilke kommunikationsveje, der anvendes internt på tilbuddet og med hvilke formål
- beskrive hvordan medarbejdere gøres bekendt med reglerne omkring tavshedspligt, videregivelse af oplysninger samt personfølsomme oplysninger, hvilken skal indeholde beskrivelse af hvorledes tilbuddet løbende sikrer at reglerne overholdes
- udarbejde et organisationsdiagram hvoraf tilbuddets organisering tydeligt fremgår

Kompetencer

- have funktionsbeskrivelser der beskriver hvad samtlige af stedets funktioner indeholder (f.eks. ledelse, praktisk-, administrativt- og pædagogisk personale)
- beskrive stedets aftaler vedr. supervision eller anden behov for faglig sparring
- udarbejde kompetenceplaner for hver enkelt ansat, som hænger sammen med den afholdte medarbejdersamtale
- senest 18 måneder efter akkreditering, gennemføres en kompetenceevaluering eller lignende, hvor stedet identificerer minimum 5 kompetencer, som stedet får brug for fremover, når der henses til stedets vision, strategi og målgruppe

Beredskabsplaner

- have skriftlige beredskabsplaner på følgende områder: Brand, vold, seksuelle overgreb, magt-anvendelse, ulykker, leders forfald og personlige kriser, hvilke revideres mindst en gang årligt
- beskrive hvordan beredskabsplanerne er kendt af alle medarbejdere og dokumentere at disse gennemgås en gang årligt
- én gang årligt gennemgå brandberedskabet for alle børnene/de unge og alle medarbejdere
- sikre at alle nye børn/unge samt nye medarbejdere får gennemgået brandberedskabet

12.6 Specifikation af akkrediteringskriterier for skoletilbud

Specifikationen er en delvis gengivelse af akkrediteringsstandarden for skoletilbud, version 2, april 2008, hvoraf fremgår følgende specifikation af de 16 akkrediteringskriterier.

Døgntilbuddet skal for hvert af følgende kriterier:

Ydelsesbeskrivelser

- beskrive målgruppen
- gøre ydelsesbeskrivelserne tilgængelige for børn/unge, forældre og samarbejdspartnere
- beskrive hvordan ydelsesbeskrivelserne minimum 1 gang årlige gennemgås med medarbejdergruppen

Undervisningspraksis

- beskrive sammenhængen mellem undervisningspraksis og den pædagogiske tilgang
- revidere beskrivelsen af undervisningspraksis minimum 1 gang årligt, med inddragelse af den lokale kommune, forældre og eventuelle opholdssteder

Elevplaner

- udarbejde en individuel elevplan, som understøtter elevens faglige udvikling
 - o den første elevplan udarbejdes senest 3 måneder efter skolestart
 - o elevplanen skal indeholde beskrivelse af metoder og handlinger i forhold til eleven
 - o elevplanen skal indeholde beskrivelse af erfaringer fra nuværende skole, tidligere skoler samt PPR
 - o elevplanen revideres minimum hver 6. måned

Behandlingspraksis

- beskrive sammenhængen mellem undervisningspraksis og behandlingspraksis således, at sammenhængen mellem den pædagogiske tilgang og undervisningsordningen fremstår tydeligt
- revidere beskrivelsen af undervisningspraksis minimum 1 gang årligt, med inddragelse af den lokale kommune, forældre og eventuelle opholdssteder

Behandlingsplaner

- udarbejde en individuel behandlingsplan, som understøtter elevens samlede udvikling
 - o den første behandlingsplan udarbejdes senest 3 måneder efter skolestart
 - o behandlingsplanen skal indeholde beskrivelse af metoder og initiativer i forhold til eleven
 - o behandlingsplanen skal indeholde beskrivelse af erfaringer fra nuværende og fra eventuelt tidligere skolebehandlingsforløb
 - o behandlingsplanen revideres minimum hver 6. måned

Forebyggelse og sundhed

- have en sundhedspolitik, der beskriver værdier og principper i forhold til stedets individuelle og generelle sundhedsfremmende indsats, hvilken skal revideres minimum en gang årligt
- have en procedure for medicinbehandling, der beskriver hvordan medicinbehandling skal finde sted, hvem der har ansvar og kompetence, og hvordan udlevering af medicin registreres, for hvilken der minimum en gang årligt skal gennemføres egenkontrol samt revision af proceduren

Inddragelse af elever

- have en politik der er tilgængelig for elever, forældre, medarbejdere samt potentielle brugere, som beskriver hvordan eleven inddrages og hvilke aftaler der er mellem skoletilbuddet og den enkelte elev herom
- evaluere hvorvidt der er overensstemmelse mellem elevernes oplevelse af inddragelse og de individuelt tilpassede aftaler

Forældre

- have en politik der beskriver skoletilbuddets overordnede værdier og principper i forhold til samarbejdet med forældre (myndighedsindehaver) som er tilgængelig for elever, forældre, medarbejdere samt potentielle brugere af skoletilbuddet
- beskrive hvordan individuelt tilpassede aftaler imellem forældre og døgntilbud vedrørende samarbejde tilbydes og dokumenteres
- evaluere forældrenes oplevelse af samarbejdet, herunder evaluere, hvorvidt der er overensstemmelse mellem forældrenes oplevelse af inddragelse og de individuelt tilpassede aftaler

Samarbejdspartnere

- have en beskrivelse af hvordan der samarbejdes med primære samarbejdspartnere, herunder elevens anbringelsessted
- have en oversigt over primære samarbejdspartnere
- evaluere samarbejdet med primære samarbejdspartnere, herunder elevens anbringelsessted

Visitation og Revisitation

- have en procedure for visitation og revisitation der indeholder beskrivelse af fremgangsmåde for samarbejdet samt beskrivelse af hvorledes eleven samt forældre inddrages i visitationsprocessen, hvilken skal revideres minimum en gang årligt.
- have en procedure for samarbejdet omkring visitation og revisitation med henvisende myndighed og relevante skolemyndigheder

Undervisningsoverenskomst og Tilsyn

- have en procedure for samarbejdet omkring den lovmæssige godkendelse og tilsyn i henhold til overenskomsten
- dokumentation for samarbejdet med tilsynsmyndigheden i form af referater
- have en kort beskrivelse af hvordan omfattede medarbejdere gøres bekendt med referater fra tilsynsbesøg

Undervisningsmiljø

- have en beskrivelse af skolens fysiske rammer, aktivitetsmuligheder samt tilknytning til lokalsamfundet
- have en undervisningsmiljøvurdering
- beskrivelserne skal være tilgængelige for elever, forældre og samarbejdspartnere og skal revideres minimum en gang årligt.

Værdigrundlag

- have et nedskrevet værdigrundlag der indeholder en beskrivelse af skoletilbuddets menneskesyn og principper, hvoraf fremgår hvordan værdigrundlagets betydning for praksis på skolen drøftes i medarbejdergruppen
- gøre værdigrundlaget tilgængeligt for elever, forældre og samarbejdspartnere
- værdigrundlaget skal evalueres minimum hvert 3. år

Ledelse, Vision og Strategi

- have en vision med et 5-10 år perspektiv og en strategiplan med et 1-2 års perspektiv, der beskriver rammerne for arbejdet samt måden hvorpå det tilrettelægges, både i forhold til den daglige praksis og skoletilbuddets fremadrettede perspektiv
- beskrive hvilke kommunikationsveje, der anvendes internt på skoletilbuddet og med hvilke formål
- beskrive hvordan medarbejdere gøres bekendt med reglerne omkring tavshedspligt, videregivelse af oplysninger samt personfølsomme oplysninger, hvilken skal indeholde beskrivelse af hvorledes tilbuddet løbende sikrer at reglerne overholdes
- beskrive hvordan medarbejdere gøres bekendt med indholdet af LOS's etiske regelsæt
- udarbejde en arbejdspladsvurdering

Kompetencer

- have beskrivelser der dokumenterer de ansattes funktioner og kompetencer i relation til skoletilbuddets ydelser og målgrupper
- udarbejde kompetenceplaner for hver enkelt ansat, som hænger sammen med den afholdte medarbejdersamtale
- beskrivelse af sammenhængen mellem medarbejdergruppens samlede funktioner og kompetencer, kerneydelser, delydelser og målgrupper

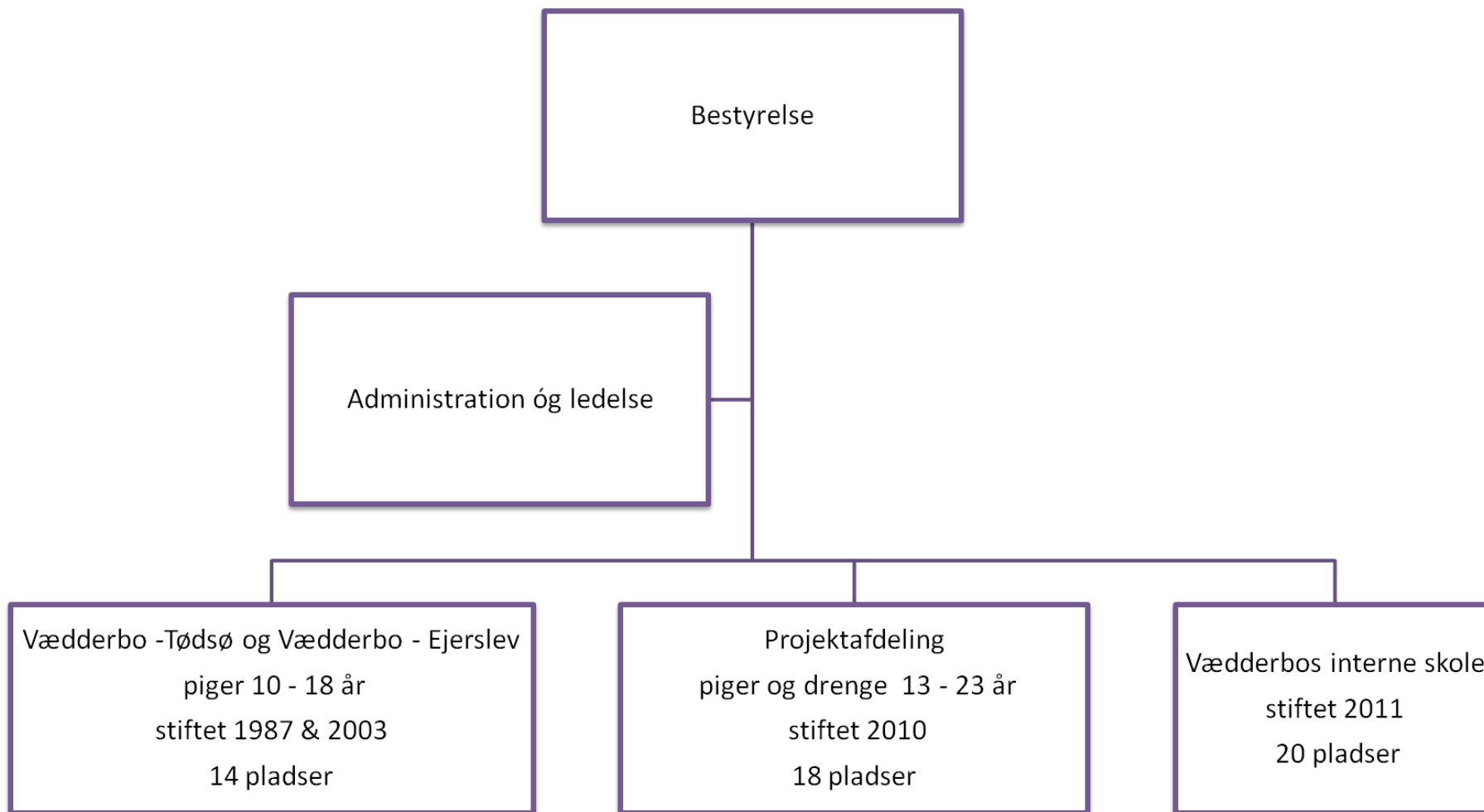
Beredskabsplaner

- have skriftlige beredskabsplaner på følgende områder: Brand, vold, seksuelle overgreb, magt-anvendelse, ulykker, leders forfald og personlige kriser, hvilke revideres mindst en gang årligt
- beskrive hvordan beredskabsplanerne er kendt af alle medarbejdere og dokumentere at disse gennemgås en gang årligt
- én gang årligt gennemgå brandberedskabet for alle elever og alle medarbejdere
- sikre at alle nye elever samt nye medarbejdere får gennemgået brandberedskabet

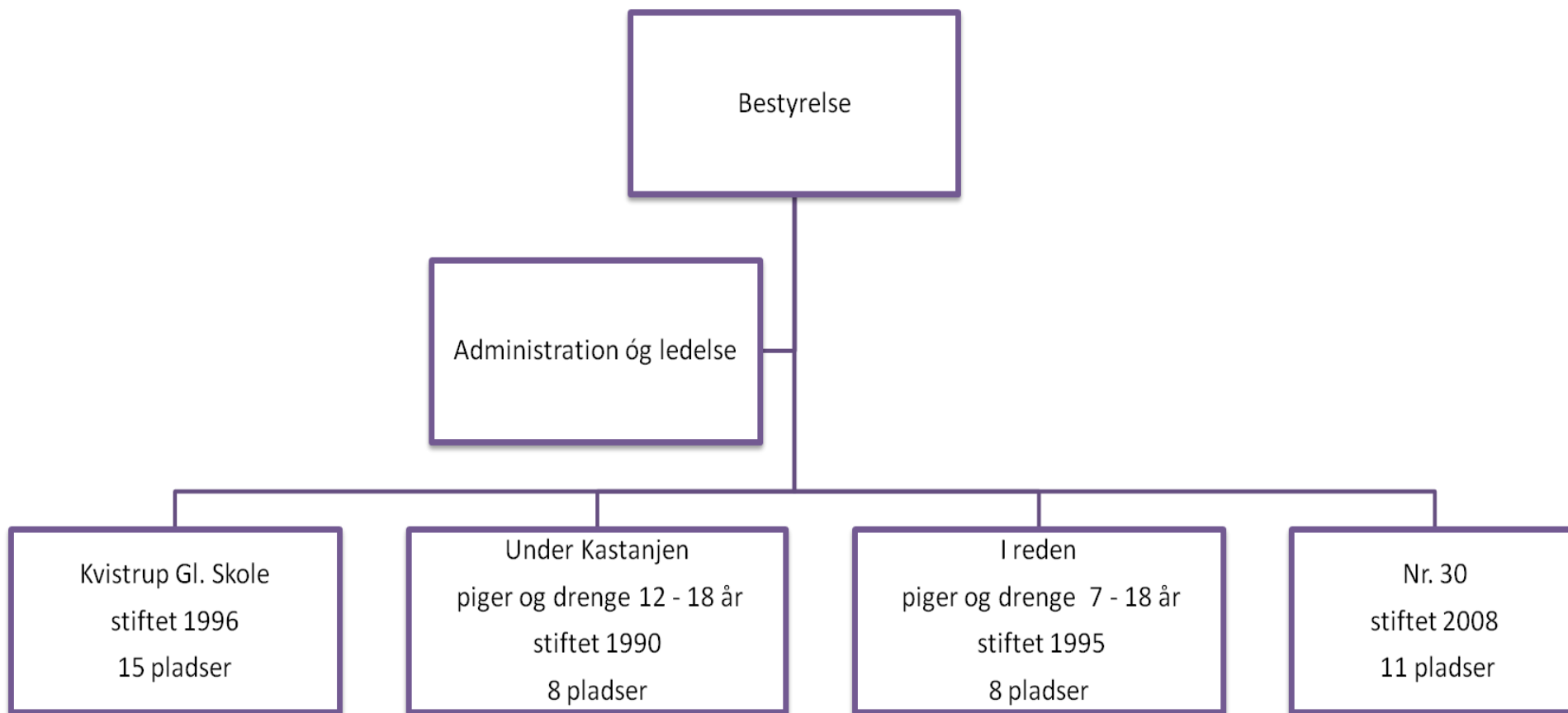
12.7 Inspirationsliste med variabler (forvaltningsmål)

| Forvaltningsrevision | |
|--|---|
| <i>Finansielle mål</i> | <i>Pædagogiske mål</i> |
| <p>Produktivitet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Udvikling i belægningsprocent - Antal henvendelser på anbringelser fra visiterende kommuner - Antal ansatte i forhold til antal børn/unge - Udgifter til løn, mad, husleje, uddannelse, aktiviteter mv. i forhold til antal børn/unge - Andel af arbejdstimer der ikke anvendes sammen med børnene/de unge | <p>Produktivitet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Opnået uddannelses start /-niveau - Selvforsørgende - Antal børn/unge flyttet fra indslusning - > ophold - Antal børn/unge flyttet fra ophold -> efterværn - Omsætningshastighed børn/unge - Udvikling i antal børn/unge for hver pædagogiske ”problemstilling” |
| <p>Effektivitet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Generel kvalitetsstyring (strategiplan, vision, mission, virksomhedsplan) - Medarbejdertilfredshed - Forældretilfredshed - Sygefravær - Efteruddannelse (timer el. kr.) - Medarbejderstabilitet (anciennitet) | <p>Effektivitet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Antal forældresamtaler - Antal medarbejdersamtaler - Antal tilsynsbesøg - Antal handleplaner / opfølgninger - Tilfredshed med visitation & indskrivning - Tilfredshed med hjemgivning & efterværn |
| <p>Sparsommelighed:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Krav til overskudsgrad - Ressourceforbrug pr. barn/ung - Udvikling i enhedsomkostninger - Krav til reduktion af enkelte udgiftsposter - Placering af overskudslikviditet - Krav til finansieringsgrad - Valg af finansieringsformer (risiko/rente) - Debitorstyring og indkøbspolitik - Administrative fællesskaber | <p>Sparsommelighed:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Matcher medarbejderkvalifikationer de pædagogiske opgaver - Matcher de fysiske rammer det aktuelle behov (lokaler, inventar og udstyr) |

12.8 Den selvejende institution "Fonden Vædderbo" - organisationsdiagram



12.9 Den selvejende institution Under Kastanien - organisationsdiagram



12.10 Revisionsinstruks – forvaltningsrevision

Konklusionsark

| | | |
|-----------|---------------|-------------|
| Klientnr. | Navn | Index |
| Dato | Udarbejdet af | Regnskabsår |
| Dato | Godkendt af | |

Er revisionen udført i overensstemmelse med områderevisionsplan?

JA NEJ Hvis nej, se arbejdsrapport
 index _____

REVISIONSMÅL

| | Hvilke revisionsmål er væsentlige? (sæt kryds) | Afdækkede og korrekte? | | Problemer/mangler/svagheder se index |
|---------------------|---|--------------------------|--------------------------|---|
| | | JA | NEJ | |
| Produktivitet (P) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | _____ |
| Effektivitet (E) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | _____ |
| Sparsommelighed (S) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | _____ |

RAPPORTERING

Giver revisionen anledning til bemærkninger der skal anføres i:

| | NEJ | JA | Hvis ja, se arbejdsrapport index |
|--------------------|--------------------------|--------------------------|-------------------------------------|
| Revisionsmemo | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | _____ |
| Management Letter | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | _____ |
| Revisionsprotokol | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | _____ |
| Revisionspåtegning | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | _____ |

| REVISIONSINSTRUKS | | Rev.- mål | Løb./ status | Udført af Init./ dato | Bemærkninger Indexhenvisninger | Anv. tid |
|---|----------------|--------------|-----------------|--------------------------------|-----------------------------------|-------------|
| Klientnr. | Navn | | | | | |
| Index | Områderevision | Regnskabsår | | | | |
| FORVALTNINGSREVISION | | | | | | |
| <p><i>Udgifter til aktiviteter, rejser og ekskursioner i forhold til antal børn/unge (opholdssted)</i></p> <p><i>Udgifter til undervisningsmateriale i forhold til antal børn/unge (skoletilbud)</i></p> <p><i>Udgifter til personaleuddannelse og supervision i forhold til antal børn/unge</i></p> <p><i>Undervisningstimer i forhold til det samlede timeforbrug for læreransatte (skoletilbud)</i></p> <p><i>Procentandel af børn/unge der har været indstillet til folkeskolens afgangseksamen (skoletilbud)</i></p> <p><i>Procentandel af de børn/unge der har været indstillet til folkeskolens afgangseksamen, som er bestået (skoletilbud)</i></p> <p>Beregning af ovenstående nøgletal foretages for både opholdssted og skoletilbud, undtaget de tilfælde hvor der er angivet andet.</p> <p>Sammenligningen skal både tage højde for tidligere års erfaring og ledelsens forventninger til året, herunder det budgetterede forbrug.</p> <p>Effektivitet</p> <p>-2 Effektiviteten undersøges ved hjælp af vurdering af i hvor høj grad institutionens individuelle pædagogiske målsætninger er opnået, f.eks.:</p> <p><i>En bestemt procentandel af de anbragte i institutionens afdeling "X" forventes at kunne deltage i folkeskolens almindelige undervisningstilbud ved næste skoleårs begyndelse.</i></p> <p><i>De anbragte som det kommende år bliver 18 år, forventes at kunne hjemgives uden yderligere støttebehov.</i></p> | | P | | | | |
| | | E | | | | |

| REVISIONSINSTRUKS | | Rev.- mål | Løb./ status | Udført af Init./ dato | Bemærkninger Indexhenvisninger | Anv. tid |
|--------------------------|---|--------------|-----------------|--------------------------------|-----------------------------------|-------------|
| Klientnr. | Navn | | | | | |
| Index | Områderevision | Regnskabsår | | | | |
| | FORVALTNINGSREVISION | | | | | |
| | <p>Det undersøges om der er betryggende interne kvalitetskontroller til brug for den efterfølgende evaluering af behandlingen / undervisningen.</p> <p>Det skal fremgå tydeligt af institutionens definition af de individuelle pædagogiske målsætninger, hvilke afdelinger målsætningen omfatter, såfremt målene ikke er gældende for hele institutionen.</p> <p>-3 Effektiviteten undersøges ved hjælp af udviklingen i nøgletal. Effektiviteten skal se i forhold til f.eks.:</p> <p style="padding-left: 40px;"><i>Antal beboermøder / husmøder pr. år (kommunikation med børnene / de unge)</i></p> <p style="padding-left: 40px;"><i>Antal handleplaner / statusmøder pr. år (kommunikation med anbringelseskommunen)</i></p> <p style="padding-left: 40px;"><i>Antal supervisions / personalemøder pr. år (kommunikation med personalet)</i></p> <p style="padding-left: 40px;"><i>Antal sygedage pr. medarbejder pr. år</i></p> <p style="padding-left: 40px;"><i>Antal overarbejdstimer pr. medarbejder pr. år</i></p> <p>Sammenligningen skal både tage højde for tidligere års erfaring og ledelsens forventninger til året, herunder det budgetterede forbrug.</p> <p>-4 Er institutionen akkrediteret inden for de seneste tre år?</p> <p>Hvis ja:</p> <p>-5 Har institutionen foretaget evaluering og opdatering af:</p> <p style="padding-left: 40px;">Udviklingsplaner? Politik for inddragelse af børn og unge? Politik for samarbejde med forældre og netværk? Politik for samarbejde med samarbejdspartnere?</p> | E | | | | |

| REVISIONSINSTRUKS | | Rev.- mål | Løb./ status | Udført af Init./ dato | Bemærkninger Indexhenvisninger | Anv. tid |
|--------------------------|--|--------------|-----------------|--------------------------------|-----------------------------------|-------------|
| Klientnr. | Navn | | | | | |
| Index | Områderevision | Regnskabsår | | | | |
| | FORVALTNINGSREVISION | | | | | |
| | <p>Hvis nej:</p> <p>-6 Har institutionen en strategiplan?</p> <p>- Følges institutionens strategiplan?</p> <p>- Er institutionens faktiske virksomhed i overensstemmelse med strategiplanen?</p> <p>-7 Har institutionen nået sine strategiske mål – herunder kvalitative – set i forhold til de ressourcer, der har været involveret?</p> <p>-9 Har institutionen et nedskrevet værdigrundlag (en virksomhedsplan)?</p> <p>-10 Har institutionen udarbejdet ydelsesbeskrivelser, som beskriver institutionens kerne- og delydelser?</p> <p>-11 Har institutionen udarbejdet udviklingsplaner for det enkelte barn / den unge, og opdateres disse i henhold til gældende retning?</p> <p>-12 Har institutionen en nedskrevet procedure for visitation / indskrivning samt hjemgivning / etablering af efterværn?</p> <p>-13 Har institutionen en nedskrevet sundhedspolitik og politik for håndtering af medicin?</p> <p>-14 Har institutionen en beskrivelse af hvorledes barnet / den unge inddrages i dagligdagen?</p> <p>-15 Har institutionen en politik, der beskriver hvorledes samarbejdet med forældre, netværk, samarbejdspartnere mv. håndteres?</p> <p>-16 Foreligger der funktionsbeskrivelser for de væsentligste funktioner (ledelse / økonomifunktion / afdelingsledere / skoleledere) ?</p> | E | | | | |

| REVISIONSINSTRUKS | | Rev.- mål | Løb./ status | Udført af Init./ dato | Bemærkninger Indexhenvisninger | Anv. tid |
|--------------------------|--|--------------|-----------------|--------------------------------|-----------------------------------|-------------|
| Klientnr. | Navn | | | | | |
| Index | Områderevision | Regnskabsår | | | | |
| | FORVALTNINGSREVISION | | | | | |
| -.17 | Foreligger der skriftlige beredskabsplaner for de væsentligste områder (brand, vold, seksuelle krænkelser, magtanvendelse, ulykker, leders forfald mv.) ? | E | | | | |
| | Sparsommelighed | S | | | | |
| .18 | Afholdes der lønudgifter til et for rigeligt eller overkvalificeret personale eller til personer der ikke opfylder betingelserne for den pågældende stilling? - Er den godkendte normering overholdt? - Er der for mange ansatte med overtimer? | | | | | |
| .19 | Er der nedskrevet retningslinjer i forbindelse med institutionens indkøbspolitik? - Er rabatmuligheder udnyttet? - Er reglerne om EU-udbud overholdt? - Er det overvejet om reparationsudgifter på inventar og materiel er så væsentlige, at en udskiftning er nødvendig? | | | | | |
| .20 | Anbringes likvide midler fordelagtigt? - Indgås der periodevis anbringelse af overskudslikviditet? | | | | | |
| .21 | Er der optaget lån på en forsvarlig måde? - Vurderes forrentningen af eksisterende lån som værende for høj set i forhold til omkostningerne i forbindelse med eventuel omlægning? | | | | | |
| .22 | Anvendes institutionen udstyr, inventar og lokaler på en hensigtsmæssig måde? | | | | | |

| REVISIONSINSTRUKS | | Rev.- mål | Løb./ status | Udført af Init./ dato | Bemærkninger Indexhenvisninger | Anv. tid |
|--------------------------|---|--------------|-----------------|--------------------------------|-----------------------------------|-------------|
| Klientnr. | Navn | | | | | |
| Index | Områderevision | Regnskabsår | | | | |
| | FORVALTNINGSREVISION | | | | | |
| .23 | Er der udarbejdet retningslinjer, der sikrer at fakturering sker umiddelbart efter præstation af ydelserne – så unødige kreditgivning undgås? | S | | | | |
| .24 | Foretages der vurdering af om leasing og lejeaftaler er fordelagtige i forhold til eventuelt køb? | | | | | |
| | Økonomistyring | E P S | | | | |
| .25 | Er der etableret procedurer for den løbende økonomistyring? <ul style="list-style-type: none"> - Udarbejdes der driftsbudget i henhold til gældende retningslinjer? - Foretages der løbende opfølgning til budgettet? - Udarbejdes der kvartals eller halvårsregnskaber? - Sker opfølgningen og udarbejdelsen af delårsregnskaber på forsvarlig måde? - Anvendes budgetopfølgninger, kvartals eller halvårsregnskaber overfor 3. mand? | | | | | |