



Baggrund

Børne- og Ungdomsforvaltningen er i Indkaldelsescirkulæret for budget 2007 blevet pålagt at udarbejde en redegørelse til Økonomiudvalget.

Formålet med redegørelsen er at belyse mulighederne for at udbygge den nuværende økonomistyring med brugerundersøgelser, produktivitsanalyser og kvalitets- og outcomemålinger på de enkelte serviceområder/ institutioner.

Baggrunden for redegørelsen er hensigtserklæringen nr. 8 fra budget vedtagelsen 2006 BR (429/05).

Den nye budgetmodel der blev indført i forbindelse med budget 2006 er grundlæggende baseret på priser og mængder. Budgetmodellen indeholder ikke noget om kvalitet, produktivitet mv. og målet med udvalgenes redegørelser er et øget fokus på disse forhold.

I forbindelse med etableringen af Børne- og Ungdomsforvaltningen og på baggrund af merforbruget i det tidligere Uddannelses- og Ungdomsudvalgs regnskab i 2004 og 2005 er der nedsat en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra Børne- og Ungdomsforvaltningen, Revisionsdirektoratet og Økonomiforvaltningen, hvis formål er at sætte fokus på styrkelse af økonomistyringen i Børne- og Ungdomsforvaltningen.

I forlængelse heraf har Børne- og Ungdomsforvaltningen iværksat en gennemgang af budgetmodeller og kontrolsystemer med henblik på forbedringer, herunder fokus på mulighederne for at styrke budgettering, opfølgning og rapportering. Gennemgangen vil blandt andet omfatte en vurdering af datagrundlag, værktøjer, kompetencer og processer i økonomistyringen..

Redegørelse om forbedring af økonomistyringen forventes behandlet på Børne- og Ungdomsudvalgets møde den 7. juni 2006.

Sagsfremstilling

Børne- og Ungdomsforvaltningens redegørelse belyser muligheder for at gennemføre systematiske brugerundersøgelser, produktivitetsanalyser og kvalitets- og outcomeanalyser på de enkelte serviceområder og institutioner – som et led i Børne- og Ungdomsforvaltningens budgetlægning.

Redegørelsen dækker både en beskrivelse af, hvordan begreberne opfattes og hvordan de kan ses i en sammenhæng med budgetlægningen samt en overordnet beskrivelse af, hvordan elementerne anvendes i Børne- og Ungdomsforvaltningen i dag og, hvordan de kan finde yderligere anvendelse.

Definition af begreber og sammenhæng med budgetlægningen

Der anvendes fire begreber, der alle finder anvendelse i forhold til målinger og systematiserede tilbagemeldinger fra brugere/borgere/forvaltning.

- Systematiske brugerundersøgelser
- Produktivitetsanalyser
- Kvalitetsmålinger
- Outcomemålinger

Helt overordnet skal de fire begreber finde anvendelse på et område, hvor udbuddet af pladser (skoler, dagtilbud og fritidsordninger) i udgangspunktet må dimensioneres efter behovet for pladser.

Behovet for pladser er overordnet (nationalt) bestemt ved, at der er obligatorisk skolegang og krav om tilbud af pasning fra barnets 6. måned. Specifikt (Københavns Kommune) er definitionen skærpet, således at der tilbydes skolegang i barnets bopælsdistrikt og pasning i barnets bopælsbydel eller nabobydel. Det vil sige, at det er mest rentabelt for kommunen at tilpasse udbuddet af pladser pr. distrikt/bydel efter det antal børn, der dels skal gå i skole, dels i dagtilbud. Det overordnede krav til forvaltningen er, at den – med en vis fleksibilitet – skal kunne tilbyde det antal pladser, der er børn til i kommunen, hele året rundt.

Det er dette krav, som budgetlægningen først og fremmest skal tage hensyn til. Men når antallet af pladser, der skal budgetlægges efter, er fastlagt af udefra kommende faktorer (lovgivning og antal børn), bliver det markant vigtigt, at forvaltningen kan sikre en god kvalitet i alle kommunens pladser, og det er i forhold til denne kvalitetssikring, at de fire målingselementer kan finde anvendelse.

Systematiske Brugerundersøgelser

Brugerundersøgelser kan anvendes til en generelt samstemmende vurdering af brugernes holdninger/tilfredshed med et område. De kan desuden bruges til at sætte fokus på et bestemt tema eller område. Hvis brugerne skal specifikt inddrages, kan dette gøres via forældrebestyrelser, høringer eller dialogmøder, - fora. Disse tiltag er implementeret på området og, der arbejdes aktivt med dem.

I forhold til budgetlægningen er brugerundersøgelser vigtige, fordi de giver en indikation af, hvilke typer af institutioner/skoler/ordninger forældrene er mest tilfredse med, og fordi de giver en indikation af, hvor der evt. er utilfredshed med et område, som der derfor bør lægges mere vægt på at øge kvaliteten på.

Tilbagevendende brugerundersøgelser giver et godt redskab til at evaluere et område generelt og vurdere på dets udvikling over tid.

I Københavns Kommune er det intentionen at udvide anvendelsen af brugerundersøgelser, således at personalet og børnene får mulighed for at give deres holdninger til kende på lige fod med forældrene.

Produktivitetsanalyser

Produktivitetsanalyser kan anvendes til at vurdere, om de midler, der afsættes til et område, finder den ønskede anvendelse. Analysetypen beskrives bedst ved et eksempel:

Hvis f.eks. en institution får udmeldt midler til at have en bestemt åbningstid (f.eks. lang åbningstid), kan det analyseres om institutionen tilbyder dette "produkt" og, om det anvendes optimalt. Hvis det efter en analyse står klart, at der f.eks. ikke er efterspørgsel på "produktet" lang åbningstid, kan man som politikere i budgetlægningen vælge at omfordere de midler, der anvendes til produktet til et andet område.

Produktivitetsanalysen kan også bestå i, at der løbende udarbejdes statistikker over, hvilken anvendelse, der er af kommunens tilbud. Hvis f.eks. et fritidshjem er normeret til 30 børn og får udmeldt budget til dette, men de kun har indmeldt 20 børn, så kan produktivitetsanalysen afdække dette. Efterfølgende kan der ved budgetlægningen vedtages økonomiske modeller, hvor der kun udmeldes midler til det antal børn, der bliver passet på fritidshjemmet.

Kvalitetsmålinger

Kvalitetsmålinger kan anvendes til at analysere om forvaltningens mange enheder producerer den ønskede kvalitet. Kvaliteten måles op mod nationale og kommunale fastsatte mål. Kvalitetsmålinger kan blandt andet anvendes til intern og ekstern benchmarking og vidensdeling.

En analyse af kvalitet kan f.eks. tage udgangspunkt i det materiale, enhederne producerer i årsplaner, læreplaner og virksomhedsplaner. På skoleområdet kan analyser af kvalitet endvidere udgangspunkt i forskellige registreringer af elevernes faglige resultater – disse bør dog altid også korrigeres for elevernes socioøkonomiske baggrund.

I forhold til budgetlægningen er kvalitetsmålinger vigtige, fordi de afdækker, hvorvidt området lever op til de fastsatte mål og dermed giver politikere en indikation af, hvor der er behov for at lægge mere systematisk fokus på et område og, hvor området allerede er velfungerende og blot skal vedligeholdes.

Outcomemålinger

Outcomemålinger kan anvendes til at analysere, om effekten af givne, specifikke tiltag står mål med det ønskede. Børne- og Ungdomsforvaltningen forstår primært outcome-målinger som effektmålinger eller effektevalueringer i forhold til konkrete igangsatte tiltag.

En generel overordnet outcomemåling på f.eks. skoleområdet eller dagtilbudsområdet vil ikke være anvendelig, da rammerne og udkommet er defineret på forhånd, og da der er tale om individer, som ikke skal nå de samme mål via f.eks. deres skolegang. Børnenes og de unges gode udbytte af kommunens tilbud generelt kan derimod måles ved brugerundersøgelser og kvalitetsmålinger.

Outcomemålinger kan anvendes i budgetlægningen i forhold til konkrete tiltag, hvis f.eks. der er afsat en pulje til at igangsætte en ordning med sund skolemad, så kan effekten af puljen efterfølgende måles kvantitativt ved at se på, antallet af elever som modtager tilbuddet om sund skolemad. Derudover kan der også laves kvalitative outcomemålinger i forhold til, om f.eks. lærerne efterfølgende mener, at børnene bliver bedre til at koncentrere sig i timerne på grund af den sunde mad m.v.

I budgetlægningen kan outcomemålingerne på konkrete tiltag anvendes til at vurdere, om der er opnået den givne effekt og, om det er politisk prioriteret at afsætte flere eller færre midler til at fortsætte tiltaget.

Elementernes anvendelse i forvaltningen i dag og forslag til eventuel yderligere anvendelse

Der er to overordnede områder inden for Børne- og Ungdomsforvaltningen. Der er dels 0-5 års området, hvor forældrene til de små børn tilbydes et dagtilbud, men hvor der ikke er krav om, at forældrene skal sige ja; men hvor der er et krav om, at kommunen kan leve op til efterspørgslen. Og så er der 6-17 års området, hvor børnene skal modtage tilbuddet om skolegang, men hvor det stadig er frivilligt, om de vil anvende kommunens fritids- og klubordninger.

Både dagtilbuds- og skoleområdet er kendetegnet ved stor selvforvaltning og decentralisering. Det politiske udvalg sætter mål og rammer for området, forvaltningen implementerer disse mål og

rammer, men det er institutionerne/ordningerne/skolerne der selv udfylder rammerne med deres faglige kompetence og specifikke kendskab til de børn, der er hos dem.

Nedenfor gives i skemaform eksempler på, hvor der allerede arbejdes med de fire elementer inden for de givne rammer og, hvor man kan forstille sig en fortsat eller yderligere anvendelse af disse.

Allerede anvendte elementer	0-5 årsområdet Dagtilbud	6-17 årsområdet Skoler	6-17 årsområdet Klub- og fritidsordninger
Brugerundersøgelser	Årlige undersøgelser i KL-regi, hvilket giver mulighed for sammenligning. Derudover jævnlige interne undersøgelser på typer af ordninger blandt både forældre og personale	Årlige undersøgelser i KL-regi, hvilket giver mulighed for sammenligning. Hvert tredje år undersøges skolernes undervisningsmiljø, hvor elevernes synspunkter inddrages	Årlige undersøgelser i KL-regi af fritidsordningerne, hvilket giver mulighed for sammenligning.
Produktivitets-analyser	Årlige undersøgelser af personalets sygefravær Der udarbejdes løbende statistikker over antal tomme pladser i institutioner og ventelister til disse. Disse analyser ligger til grund for den konkrete årlige budget-udmelding.	Årlige undersøgelser af personalets sygefravær	Årlige undersøgelser af personalets sygefravær
Kvalitets-målinger	Institutionerne udarbejder årsplaner, der årligt evalueres og fremlægges for det politiske udvalg. Der føres pædagogisk tilsyn med alle tilbud minimum to årlige besøg.	PISA-undersøgelse af faglige kompetencer nationalt og kommunalt hvert tredje år. Standardiserede test i læsning og matematik med efterfølgende resultatsamtale.	
Outcome-målinger	Puljemidler udløses kun, når der er formuleret en evalueringsplan og fastsat overordnede mål for effekten	Puljemidler udløses kun, når der er formuleret en evalueringsplan og fastsat overordnede mål for effekten	Puljemidler udløses kun, når der er formuleret en evalueringsplan og fastsat overordnede mål for effekten

Forslag til yderligere anvendelse	0-5 årsområdet Dagtilbud	6-17 årsområdet Skoler	6-17 årsområdet Klub- og fritidsordninger
Brugerundersøgelser	<p>Der kan årligt afsættes budget til, at forvaltningen får mulighed for at gennemføre tilfredshedsundersøgelser herunder KL.</p> <p>Disse undersøgelser skal udføres, således at det både er forældrenes, personalets og børnenes holdninger, der kommer til orde, de steder hvor der er mulighed for dette.</p> <p>Forvaltningen har fremlagt ønske om midler til gennemførelse af undersøgelser i budget 2007</p>	<p>Der kan årligt afsættes budget til, at forvaltningen får mulighed for at gennemføre tilfredshedsundersøgelser herunder KL.</p> <p>Disse undersøgelser skal udføres, således at det både er forældrenes, personalets og børnenes holdninger, der kommer til orde, de steder hvor der er mulighed for dette.</p>	<p>Der kan årligt afsættes budget til, at forvaltningen får mulighed for at gennemføre tilfredshedsundersøgelser herunder KL.</p> <p>Derudover foreslås det at formulere design for og gennemføre tilsvarende undersøgelser på klubområdet.</p> <p>Disse undersøgelser skal udføres, således at det både er forældrenes, personalets og børnenes holdninger, der kommer til orde, de steder hvor der er mulighed for dette.</p>
Produktivitetsanalyser	<p>Der kan gennemføres analyser af kapacitetsudnyttelsen i dagtilbuddenes åbningstid og personalets anvendelse af lukkedage</p>	<p>Der kan årligt fremlægges en oversigt over hvor stor en andel af distriktets børn, den enkelte skole optager.</p> <p>Endvidere kan kapacitetsudnyttelsen - i form af klassekvotienter - for den enkelte skole analyseres</p>	<p>Der kan gennemføres analyser af kapacitetsudnyttelsen i fritidsordningernes åbningstid.</p> <p>.</p>

Kvalitets-målinger	-	Der skal i forbindelse med "Faglighed for Alle" (FFA) udarbejdes koncept for måling af livsglæde og trivsel. Alle skoler evalueres eksternt hvert fjerde år (FFA). De enkelte skolars resultater i de kommende nationale tests oplyses for U&U-udvalget (resultaterne må ikke offentliggøres)	
Outcome-målinger	Alle udmeldte projekt og puljemidler i "Faglighed for Alle" vil blive evalueret som konkrete tiltag		