

Realistiske mål i de sociale budgetter

Efter år med massive styringsindsatser og gode resultater heraf ser det ud til, at styringsudfordringerne på området for udsatte børn og unge atter tager til. Der er derfor behov for øget styringsfokus. Væsentlige elementer heri er at sikre gode forudsætninger i budgetlægningen samt en opfølgning herpå, der er forankret i både fag- og økonomiforvaltningen, og som sikrer de nødvendige justeringer, der gør det muligt at overholde budgettet.

I årene efter kommunalreformen oplevede kommunerne store budgetoverskridelser på området for udsatte børn og unge. Efter massive indsatser for at opnå bedre styring, herunder øget politisk bevågenhed, indførelse af nye styringsredskaber m.v., fik kommunerne vendt udviklingen, og i 2011 endte regnskabet for første gang siden kommunalreformen under budgetniveau. Denne tendens gjorde sig også gældende i 2012. Men fra 2013 og frem kendetegnes området atter ved budgetoverskridelser år for år. Og forskellen mellem budget og regnskab er ligeledes øget år for år. 2016 ser ud til at fortsætte denne trend.

KL har på baggrund af 2. kvartals-tallene for 2016 lavet en prognose for regnskabet for 2016. Prognosen viser et forventet regnskabsniveau for udsatte børn og unge på 15,1 milliarder kroner. Holder prognosen, vil regnskabet således ende 0,8 milliard kroner over budgettet. Det er en afvigelse, der er dobbelt så stor, som afvigelsen i 2015. En sådan prognose skal selvfølgelig altid anvendes med visse forbehold for den tilknyttede usikkerhed. Tendensen er imidlertid klar.

Den prognosticerede udvikling på landsplan dækker naturligvis over variationer på tværs af kommuner. Prognosen forudsiger imidlertid, at hele 68 kommuner overskrider bud-



PETER BOGH

Souschef i KLK



MARIA PILEGAARD

Specialkonsulent
i KL's økonomiske
sekretariat

gettet for 2016. 36 af disse kommuner forventes at overskride budgettet med mere end 10 procent. Et regnskabsresultat på 15,1 milliarder kroner i 2016 vil samtidig indebære en stigning på 0,1 milliard kroner set i forhold til regnskabet for 2015. Regnskabsniveauet har siden 2012 ligget rimelig stabilt på cirka 14,9 milliarder kroner, om end der ses en tendens til en svag stigning. I samme periode er kommunernes budgetter til udsatte børn og unge blevet mindre. Gabet mellem budget og regnskab er altså blevet tiltagende større i de seneste år.

Kommunerne oplever således øgede udfordringer med at sikre budgetoverholdelse på området for udsatte børn og unge. Det kan der være mange forklaringer på: Lægges der gevinster af effektiviseringstiltag ind, som ikke realiseres? Stiger behovet for indsatser til udsatte børn og unge? Stiger priserne på indsatserne til udsatte børn og unge? Uanset hvilke faktorer, der måtte forklare udgiftsudviklingen, så er der behov for at sikre gode forudsætninger for budgetlægningen såvel som at følge løbende op på disse og foretage de nødvendige tilpasninger, når forudsætningerne ændrer sig.

Den gode budgetlægning

Når udgifterne til området for udsatte børn og unge ikke holdes inden

for budgettets grænser, er det nærliggende at pege på to mulige forklaringer. Den ene er, at budgetrammen ikke afspejler realistiske forventninger til forbruget. Med andre ord, at budgettet ikke udgør bedste skøn for næste års forbrug, og resultatet dermed bliver merforbrug. Den anden forklaring er, at der ikke er en tilstrækkelig styring af området. Budgettet udgør således ikke et grundlag for den faglige tilrettelæggelse af indsatsen for udsatte børn og unge. Måske er den samlede forklaring en blanding af begge.

Økonomien på området for udsatte

DE VIGTIGE POINTER I BUDGETLÆGNINGEN ER:

Budgettet skal omsættes til konkrete forudsætninger vedrørende antal indsatser af hver type og den gennemsnitlige pris pr. indsatstype.

Budgetforudsætningerne skal afspejle kommunens konkrete politik på området, for eksempel en ændring af anbringelsesmønsteret.

Man bliver hele tiden dygtigere til at lægge et budget, der er både økonomisk og fagligt realistisk, når man drøfter sammenhængen mellem faglige mål og indsatser og økonomien.

DE VIGTIGE POINTER I BUDGETOPFØLGNINGEN ER:

Der skal løbende følges op på de forudsætninger om mængder og priser, der indgår i budgettet.

Forklaringerne på eventuelle afvigelser mellem budgetforudsætninger og registreringer skal søges i faglige overvejelser.

Korrigerende handlinger skal have som mål at overholde både de politiske mål og budgettet.

børn og unge skal ikke alene styres med en ramme, som fastsættes ud fra, hvor mange ressourcer kommunen ønsker at afsætte som led i den samlede prioritering af kommunens økonomi. Budgetrammen skal også afspejle realistiske forventninger til områdets samlede økonomiske forbrug året efter, og den skal omsættes til realistiske forventninger til de konkrete indsatser, som kommunen

foretager for børn, unge og familier med særlige behov. Det er således vigtigt at sikre, at der er en meget direkte sammenhæng mellem antallet af og prisen på de foranstaltninger, der forventes i budgetåret. På den baggrund kan budgettet fremadrettet bruges som styringsredskab. Forventningerne til de konkrete foranstaltninger skal afspejle kommunens konkrete politik på området. Hvis man, som mange kommuner gør, ønsker at øge den forebyggende indsats og nedbringe antallet af børn og unge, der er anbragt på en institution, skal dette afspejle sig i budgettet på meget konkret vis. Der skal ikke være tale om ønsketænkning, men om realistiske politiske og faglige vurderinger af, hvad der kommer til at ske, når disse politiske mål og ønsker skal opfyldes. Det handler således om at finde balancen mellem realistiske forudsætninger og det politiske ambitionsniveau i forhold til udvikling af indsatserne.

Den vigtige budgetopfølgning

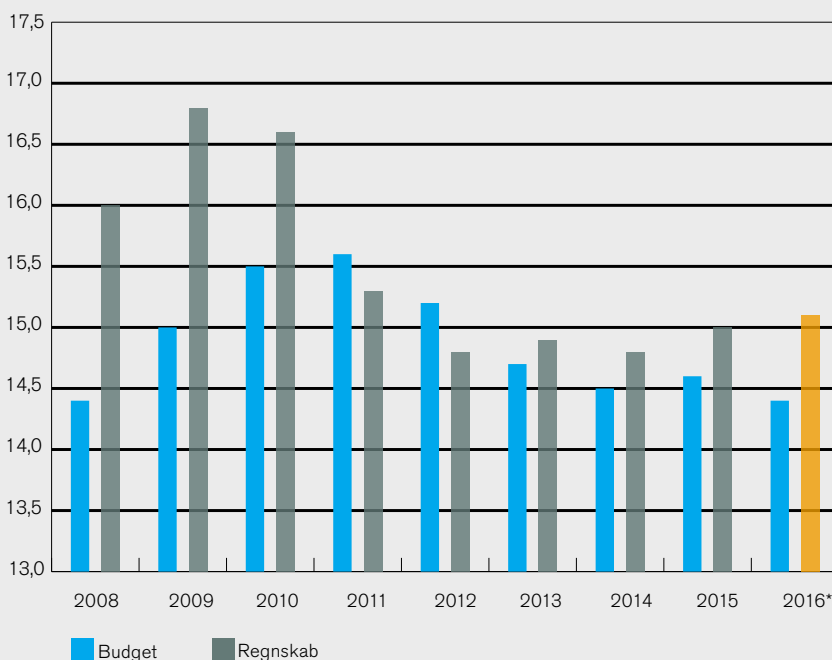
Efterfølgende skal den faglige indsats i kommunens familieafdeling tilrettelægges, så den understøtter de politiske mål og dermed også overholdelse af budgettet. Dette skal forstås meget konkret. De forventede antal og priser i budgettet er ikke bare vejledende, men mål der skal opnås. Faglige drøftelser af indsatser for børn og unge skal tage udgangspunkt i budgettets forudsætninger, som dermed bliver konkrete mål for arbejdet i familieafdelingen. Der skal følges løbende op på de forudsætninger, der ligger til grund for budgettet. Formålet med opfølgningen er selvfølgelig at holde øje med, om den samlede budgetramme overholdes. Opfølgning på mængder og priser, som de er forudsat i budgettet, giver vigtig viden om, hvorvidt man er på vej i den rigtige retning rent økonomisk.

Men formålet med budgetopfølgningen er også langt mere end økonomi. Når budgettets forudsætninger afspejler de politiske mål på området, er opfølgningen på budgettets forudsætninger en vigtig del af opfølgningen på den faglige indsats. Hvis der konstateres afvigelser mellem budgettets forudsætninger og de tal, der fremgår af budgetopfølgningen, bør det give anledning til to aktiviteter.

Den første er at søge forklaringen på afvigelsen, dvs. hvilke mængder og priser afviger i forhold til budgetforudsætningerne, og hvorfor tror vi, at de gør det. Og her er det de faglige overvejelser, der kommer i spil. Det næste er at bruge denne viden til at foretage korrigerende handlinger, der har fokus på både at overholde de faglige politiske mål og at overholde budgettet. Denne opgave er ikke let og kan også kræve involvering af det politiske niveau for at afstemme forventningerne til resultater og økonomi.

Enden på historien er, at gode budgetforudsætninger er den bedste forudsætning for at få et budget, der holder til det hårde møde med virkeligheden. ■

Udgiftsudviklingen i budget og regnskab på området for udsatte børn og unge, 2008-2016 (mia. kr., 2016-pl og opgaveniveau)



* Regnskabsniveauet for 2016 er udtryk for en prognose baseret på 2. kvartalstallene for 2016 og forbrugsandelene i 2015 for samme periode.