



NOTAT

8 gyldne regler for udgiftsstyring af udsatte børn og unge

På de første møder i borgmesternetværkene i foråret 2009 har der været en drøftelse af de styringsmæssige udfordringer i kommunerne. Specielt mulighederne for at styre udgifterne på det specialiserede socialområde har været debatteret i alle fem netværk.

I den forbindelse blev de konkrete styringsmuligheder på børn og unge området (forebyggende foranstaltninger og anbringelser) genstand for en særlig drøftelse.– Det skyldes, at der er betydelig forskel på kommunernes udgiftsvækst på området. Nogle kommuner oplever en massiv vækst, mens det for andre kommuner er lykkedes at få styr på udgiftsvæksten.

I det følgende fremhæves på den baggrund nogle af de væsentlige overvejelser, som har været gjort i de kommuner, hvor man har fået styr eller er ved at få bedre styr på området for udsatte børn og unge.

Notatet er udarbejdet til brug for drøftelsen på mødet i borgmesternetværket, og det er udarbejdet på baggrund af nogle af de analyser, som KL's sekretariat har foretaget.

Notatet fokuserer på otte punkter, som den politiske ledelse bør være opmærksom på. Der er i forhold til de otte punkter formuleret nogle "gyldne regler", som økonomiudvalgene bør have for øje, hvis man ønsker en økonomisk styring af området. De gyldne regler kan med fordel også anvendes på andre områder med enkeltvisitation, herunder ikke mindst voksenhandicapområdet. Men i første omgang er det valgt alene at fokusere på udsatte børn og unge området.

De 8 gyldne regler er følgende:

REGEL NR. 1:

Børn og unge området er så styrbart, som kommunalbestyrelsen gør det til

Det hele starter med holdninger. Her spiller kommunalbestyrelsen en helt central rolle. I de kommuner, hvor man vælger at definere og italesætte børn og unge området, som ustyrbart eller meget vanskeligt styrbart rent økonomisk, bliver det en selvopfyldende profeti. Det er der en række eksempler på. Hvis området skal styres, er det en klar forudsætning, at kommunalbestyrelsen anerkender og beslutter, at området – uagtet at udfordringerne er større end på andre områder – er styrbart.

Og den holdning skal forplante sig hele vejen gennem kommunens organisation – lige fra borgmester til yngste sagsbehandler. Kommuner, der har haft succes med at ændre styringen på området, fremhæver netop, at holdningen til styring gennemsyrrer hele organisationen.

I de kommuner hvor kommunalbestyrelsen definerer området som ustyrbart, ser man ofte, at dette politiske signal præger hele organisationen, både handlemulighederne i direktionen og beslutningerne i de visiterende enheder.

FAKTA:

KL har i januar måned gennemført en undersøgelse blandt de kommunale økonomidirektører/-chefer om deres opfattelse af styrbarheden på det specialiserede socialområde.

73 besvarede undersøgelsen, hvoraf 33 økonomidirektører/-chefer angav, at de anser området som nogenlunde styrbart, mens 40 økonomichefer mener det er meget vanskeligt at styre. Herudover blev økonomidirektøren/-chefen spurgt til om deres opfattelse af kommunalbestyrelsens holdning til styringsmulighederne. Her var svaret, at kommunalbestyrelserne i 15 kommuner ser området som styrbart, mens 58 anser området for meget vanskeligt at styre.

Kombinerer man disse svar, fås fire svarkategorier, jf. nedenstående tabel. I de 13 kommuner, hvor både økonomidirektør/-chef og kommunalbestyrelse anser området som styrbart, udgør den gennemsnitlige overskridelse i 2008 (=regnskab - oprindeligt budget) til udsatte børn og unge 179 kr. pr. 0-17-årig. Det er næsten syv gange mindre end i den kategori, hvor både økonomichef og kommunalbestyrelse vurderer, at området er vanskeligt at

styre. Her udgør det gennemsnitlige merforbrug i 2008 godt 1.200 kr. pr. 0-17-årig.

Gennemsnitligt merforbrug på udsatte børn og unge området i 2008 fordelt efter økonomichefens opfattelse af styrbarheden (antal kommuner angivet i parentes).

Merforbrug i regnskab 2008 kr. pr. 0-17 årig		Økonomichefens personlige vurdering af styringsmuligheder	
		Meget svært at styre	Styrbart
Økonomichefens vurdering af KB's holdning til styring	Meget svært at styre	1.210 (38)	603 (20)
	Styrbart	- * (2)	179 (13)

*På grund af det lave antal observationer (2 stk.), vurderes tallet at være for usikkert, hvorfor det er udeladt.

REGEL NR. 2:

Organisationen skal tilpasses til kommunalbestyrelsens målsætninger

Det er nødvendigt, at der er stort ledelsesmæssigt fokus på styring af området, og alle følger den kurs, som er udstukket af kommunalbestyrelsen. Nogle kommuner har taget skridt til at forandre organisationen, herunder ved tilpasning af ledelsesniveauer og visitationsteams, med henblik på at indfri kommunalbestyrelsens målsætninger. Andre kommuner planlægger en række tilpasninger af organisationen, mens en større gruppe af kommuner ikke på nuværende tidspunkt har gjort sig overvejelser herom.

Hertil kommer, at nogle kommuner har brugt betydelige ressourcer på holdningsbearbejdelse og kompetenceudvikling i medarbejderstaben. Det har været nødvendigt i de tilfælde, hvor kommunalbestyrelsens styringsmålsætninger ikke er blevet fulgt i tilstrækkeligt omfang.

Herudover har en del kommuner peget på, at nye yngre sagsbehandlere, kan have behov for en hjælpende hånd, når der visiteres. Det er afgørende, at der visiteres med udgangspunkt i det serviceniveau, som kommunalbestyrelsen har fastlagt.

FAKTA:

I Faaborg-Midtfyn Kommune er der sat fokus på de organisatoriske forholds betydning for den økonomiske styring. Gennem konkrete ændringer

af kompetencer og sagsgange har kommunen sikret, at kommunalbestyrelsens ønske om øget økonomisk bevidsthed er ledt ud til de enkelte socialrådgivere. Der er bl.a. sat ind med følgende indsatser:

1. Tydelighed omkring den enkelte socialrådgivers kompetencer
 - Forebyggende foranstaltninger iværksættes af socialrådgiveren selv
 - Der er stærk fokus på ledelse – såvel faglig som økonomisk
 - Anbringelser er altid en ledelsesbeslutning og involverer familier og netværk – ofte via familierådslagning
2. Match-møder mellem leder, fagkonsulent og socialrådgiver når der er truffet beslutning om anbringelse.
 - Hvordan, hvor og til hvilken pris for at leve op til barnets behov inden for lovens krav?
3. Socialrådgiveren udarbejder månedlig kontorstatus over igangværende sager, herunder nye og lukkede sager:
4. Halvårlig sagsgennemgang mellem socialrådgiver og gruppeleder. Her gennemgås alle sager detaljeret. Dette har ført til at flere sager end tidligere lukkes, i overensstemmelse med det politisk valgte serviceniveau!
5. Klar udmelding om, at en økonomisk bevidsthed er en væsentlig del af socialrådgiverens faglighed.

REGEL NR. 3:

Bevillinger på børn og unge området er bindende og ikke vejledende – præcis som på alle andre områder

Kommunerne har i henhold til Serviceloven pligt til at hjælpe alle børn, som har behov herfor og træffe afgørelse om tilbud til det enkelte barn. Men det er afgørende for styringen, at det af kommunalbestyrelsen vedtagne serviceniveau følges. Såfremt dette indebærer et forbrug, der overstiger det budgetlagte, skal det være kommunalbestyrelsen og ikke den enkelte sagsbehandler, der enten justerer serviceniveauet eller ændrer i bevillingen til området.

Det forudsætter klare signaler fra kommunalbestyrelsen til administrationen om, at ansøgninger om tillægsbevillinger på området for udsatte børn og unge, ikke accepteres, hvis det skyldes stigninger i serviceniveauet, som ikke er politisk besluttede. Præcis som på andre serviceområder.

Det er imidlertid ikke tilfældet i alle kommuner. Tværtimod er tillægsbevillinger på området mere reglen end undtagelsen i nogle kommuner. Samtidig synes den gængse opfattelse i disse kommuners administration at være, at

der ikke på samme vis som på andre områder stilles kritiske spørgsmål i forbindelse med ansøgning omtillægsbevillinger på dette område. Derfor er der også en tendens til, at der er flere tillægsbevillinger i de kommuner, der ikke mener, at området kan styres end i kommuner, hvor området opfattes som styrbart.

FAKTA:

Københavns Kommune oplevede i 2007 en massiv overskridelse af budgettet på området for udsatte børn og unge. Kommunen satte derfor i 2008 massivt ind på at få styr på udgifterne til området. I det foreløbige regnskab for 2008 har indsatsen betydet, at udgifterne ligger under det budgetterede niveau. Kommunen har bl.a. sat ind med følgende initiativer:

1. Har hos både politikere og sagsbehandlere fået skabt en erkendelse af, at alle områdets udgifter kan styres.
2. Har tilvejebragt et overblik over samtlige sager – deres indhold samt økonomiske tyngde.
3. Har fulgt hyppigt op på aktivitet og økonomi – der gives bedre informationer hele vejen igennem systemet.
4. Har valgt især at rette fokus mod de mere ”almindelige” sager, fordi det især er her, at der kan tilbydes flere alternative foranstaltninger.
5. Har haft særskilt fokus på, hvorvidt der er andre foranstaltninger end de dyrest mulige, der vil virke mindst lige så godt.
6. Har indført en praksis om, at der skal være flere sagsbehandlere involveret, når der skal bevilges penge til foranstaltninger.

REGEL NR. 4:

Faglighed og økonomi skal gå hånd i hånd, når der visiteres til tilbud

Det er lettere sagt end gjort, men det er helt centralt, at sagsbehandlerne på området tænker faglighed og økonomi sammen, når der visiteres til tilbud. Det handler om at finde det optimale tilbud, ikke om at finde det maksimale tilbud.

Det optimale tilbud findes inden for de udstukne økonomiske rammer og det serviceniveau, der er fastsat af kommunalbestyrelsen. Med henblik på at sikre overensstemmelse mellem det besluttede og det udmøntede serviceniveau har nogle kommuner specificeret serviceniveauet for de enkelte målgrupper. Fx har nogle delt børne- og ungeområdet op i 15 målgrupper.

Der er meget stor forskel på styringsevnen mellem de kommuner, hvor man på den ene side anvender den økonomiske ramme som en del af beslutningsgrundlaget i visitationen, og på den anden side hvor den økonomiske

ramme og visitationen er to helt adskilte størrelser. I den sidstnævnte gruppe er det sædvanligvis meget vanskeligt at lave blot en almindelig budgetopfølgning og følge med i, hvordan udgifterne udvikler sig.

FAKTA:

I tabellen nedenfor fremgår det, at kommunernes sammensætning af tilbud på børne- og ungeområdet varierer. Nogle kommuner benytter i højere grad dyre socialpædagogiske opholdssteder og døgninstitutioner, mens andre kommuner i højere grad benytter andre og billigere tilbud. Disse forskelle afhænger ikke i nævneværdig grad af, hvor socialt belastet kommunen er.

Antal anbragte pr. 1.000 0-17-årige i udvalgte kommuner samt kommunernes udgiftsniveau til udsatte børn og unge i 2007.

	Eget værelse, kost- og efterskole mm.	Familiepleje	Socialpæd. oph.steder og døgninst.	Socio-økonomisk indeks, 2007	Udgifter til udsatte børn og unge, placering i 2007
Høje-Taastrup	2	5	9	1,19	7
Gennemsnit	2	5	5	1,00	-
Frederikshavn	2	7	4	1,14	61
Skønnet gns.pris pr. anbringelse	200-300.000	385.000	900.000	-	-

Anm.: Ved placering forstås, hvor kommunen ligger blandt de 98 kommuner rent udgiftsmæssigt på udsatte børn og unge området opgjort pr. 0-17-årig. Nr. 1 har de højeste udgifter.

REGEL NR. 5:

Dyre beslutninger bør træffes i samråd – enten i et visitationsteam eller et visitationsudvalg

Den enkelte sagsbehandler bør ikke alene træffe beslutning om de ekstraordinært dyre tilbud. *Dels* kan den enkelte sagsbehandler komme ud for et unødigt pres. *Dels* kan visitationen i kommunen risikere at blive uensartet.

Det er erfaringerne fra nogle af de kommuner, der med held har etableret visitationsteams blandt sagsbehandlerne. Her træffer man i fællesskab beslutninger i de komplicerede sager. Etableringen af teams har givet et mere oplyst beslutningsgrundlag og en mere ensartet udmøntning af serviceniveauet. Og nok så væsentligt: Teamdrøftelserne munder ofte ud i tildeling af billigere ydelser, end hvis den enkelte sagsbehandler træffer afgørelsen alene.

Ikke alle kommuner har på nuværende tidspunkt overvejet, om de eksisterende beslutningsgange i forbindelse med fx anbringelser er hensigtsmæssige. Samtidig er der ikke nødvendigvis klare retningslinjer for, hvem der må træffe hvilke typer af beslutninger.

Et alternativ til at etablere visitationsteams kan være, at der etableres et visitationsudvalg i kommunen, der skal godkende sager over en vis beløbsgrænse og/eller sager, der har en særlig karakter. Det er en beslutning, som nogle kommuner har truffet som en midlertidig foranstaltning for at sikre overensstemmelse med de politisk fastsatte mål.

REGEL NR. 6:

Beslutninger om valg af anbringelsestyper bør med jævne mellemrum tages op til fornyet overvejelse

I serviceloven er der fastsat regler for, hvor ofte og hvordan den iværksatte indsats over for det enkelte barn/unge skal revurderes. Men erfaringerne fra de kommuner, der gør det bedst, er, at viften af tilbud på området med jævne mellemrum tages op til fornyet overvejelse. De tilbud, der var optimale i går, er ikke nødvendigvis de rigtige tilbud i morgen.

Nogle kommuner har opnået gode styringsresultater ved at foretage en kritisk gennemgang af alle sager. Selvom meget af fokus er rettet mod de dyre enkeltsager har det i nogle kommuner vist sig, at der er mange ressourcer at hente ved at kigge på "standardtilbuddene". De er relativt billige, men der er til gengæld mange af dem. Hvis alle disse sager ligger i den øvre ende af udgiftsskalaen, har det store økonomiske konsekvenser.

Et eksempel er i højere grad at benytte sig af netværksanbringelser frem for at benytte dyre socialpædagogiske opholdssteder og døgninstitutioner. Det kan også øge tilfredsheden i de berørte familier, fordi den anbragte kommer tættere på familien og vante omgivelser.

Nogle kommunalbestyrelser har krævet, at der med et passende interval skal ske en grundig gennemgang af alle anbringelsessager. Der er her tale om en gennemgang, der rækker ud over den årlige lovpligtige vurdering af handleplanen. Det sker med henblik på at vurdere effekten af tilbuddene og deres relevans fremadrettet.

Mange kommunalbestyrelser har endnu ikke overvejet, om det kan være en god idé at beslutte, at administrationen skal foretage en systematisk gennemgang af de eksisterende anbringelsessager.

FAKTA:

KL har gennemført en undersøgelse blandt de ansvarlige direktører for børne- og ungeområdet i januar 2009, og den viste, at effekten af børneungeindsatsen kun i hver fjerde kommune er et anliggende for kommunal-

bestyrelsen, og i hver femte kommune drøftes effekten af det relevante fagudvalg. Der er næppe tvivl om, at kommuner uden politisk opfølgning og svage politiske styringssignaler har sværere ved at styre udgifterne.

REGEL NR. 7:

Budgettet bør være et aktivt styringsredskab – sæt priser og mængder på alt

God styring af børn og unge området starter med et retvisende budget, hvor der er sat priser og mængder på alle væsentlige tilbudstyper. Et budget, der alene består af et samlet budgetbeløb, er ikke velegnet til at prioritere og styre ud fra. Det er samtidig væsentligt, at budgettet tager højde for den seneste aktuelle udgiftsudvikling på området, så budgettet bliver en realistisk ramme for styringen.

Mange kommuner har i de sidste par år brugt betydelige ressourcer på at udvikle budgetmaterialet på udsatte børn og unge området med henblik på at give kommunalbestyrelsen et mere oplyst og gennemsigtigt beslutningsgrundlag. Samtidig har det den sidegevinst, at det giver et bedre udgangspunkt for at følge, om aktivitets- og udgiftsudviklingen i løbet af året er i overensstemmelse med det vedtagne budget.

I andre kommuner har reformen i 2007 (endnu) ikke givet anledning til at overvejelser om, hvorvidt budgetmaterialet til kommunalbestyrelsen er tidsvarende og indeholder de nødvendige oplysninger om aktiviteter og enhedsudgifter på området.

Der er stor forskel på kommunerne på dette punkt. Det har været en udfordrende opgave at få mængde og pris på plads efter overtagelse af de nye opgaver pr. 1. januar 2007. Selv om det kan forekomme at være en ”teknisk opgave” bør der være politisk interesse for, om denne del af styringsgrundlaget er på plads. Uden information om antal sager og disses fordeling på prisniveauer, kan der ikke laves en tilfredsstillende budgetopfølgning. Kommuner med utilstrækkelige informationer om mængde og pris er derfor ofte udsat for ubehagelige budgetoverraskelser.

REGEL NR. 8:

Løbende afrapportering om aktivitetsudvikling og økonomi er et ”must”

I nogle af de kommuner, hvor man har fået styr på området, er der lavet en klar kobling mellem børne- og ungesystemet (aktiviteten) og økonomisystemet (økonomien).

På den måde er det muligt løbende at få et overblik over det aktuelle forbrug samt forventningerne til forbruget i resten af året. På den måde undgår man ubehagelige overraskelser i slutningen af året i form af "uafviselige" tillægsbevillinger.

Nogle borgmestre og kommunalbestyrelser oplever dog, at der trods en tilsyneladende tæt budgetopfølgning i løbet af året alligevel dukker uforudsete merudgifter op i november og december måned. Det hænger ofte sammen med, at budgetopfølgningen alene fokuserer på de bogførte udgifter og ikke tager højde for den faktiske aktivitetsudvikling, fx for antallet af anbragte børn i andre kommuner, hvor der ikke nødvendigvis er fremsendt regninger endnu.

Dette kan klares ved at lave dispositionsregnskaber, således at der i samme øjeblik, som der fx træffes beslutning om en anbringelse, også disponeres midler i økonomisystemet. Der er imidlertid en del kommuner, hvor der ikke på nuværende tidspunkter laves dispositionsregnskaber. Disse kommuner står i risiko for at få budgetoverraskelser sidst på året.