

# Budgettet som styringsredskab

- realistiske og målbare budgetforudsætninger  
på det specialiserede socialområde



## Indholdsfortegnelse

Budgettet som styringsredskab – realistiske og målbare budgetforudsætninger .....	2
Tjekliste vedr. budgetteringsforudsætninger på socialområdet: .....	4
Området er styrbart – her er forudsætningerne.....	5
Faaborg-Midtfyn Kommune – alt på området kan styres .....	5
Antal modtagere og gennemsnitspriser fordelt på tilbud .....	6
Odense Kommune – simuleringværktøj på børneområdet .....	6
Ikast-Brande Kommune – sagsgennemgang giver forudsætninger .....	8
Faaborg-Midtfyn Kommune – budgettering med udgangspunkt i dispositionsregnskaber .....	8
Herning Kommune – fordeling af antal modtagere i og udenfor egen kommune .....	9
Indarbejdelse af forventede til- og afgang .....	10
Esbjerg Kommune – Den Sammenhængende Børnepolitikks effekt på budgettet .....	11
Herning Kommune – budgetlægning på baggrund af situationsanalyse og beregning af til- og afgang .....	13
Opdeling af budget for bestiller og udfører .....	15
Odense Kommune – bestillers og udførers selvstændige budgetter .....	15
Herning Kommune – udførerens nettobudget .....	16
Budgettering af refusionsindtægter for særligt dyre enkeltsager .....	16
Faaborg-Midtfyn Kommune – budgettering af refusionsindtægter med udgangspunkt i dispositionsregnskaber .....	17
Budgetforudsætninger som målepunkter i budgetopfølgningen .....	18
Københavns Kommune – budgetforudsætninger i kvartalsopfølgning ..	18

## **Budgettet som styringsredskab – realistiske og målbare budgetforudsætninger**

Kommunerne har på det specialiserede socialområde år for år oplevet betydelige budgetoverskridelser. Det kan samtidig konstateres, at budgetterne i flertallet af kommunerne ligger væsentligt under det foregående års regnskab. Mange kommuner angiver som én blandt flere årsager til den manglende budgetoverholdelse, at det er svært at budgetlægge på dette område, hvorfor budgetterne ikke altid er realistiske.

Budgettet skal lægge næste års kurs og pejlemærker for udgiftsudviklingen. Og her er opgaven at undgå to faldgruber. *På den ene side* er det vigtigt at undgå et urealistisk lavt budget, der ikke tager højde for den faktiske udvikling på området. Det handler om at bryde tendensen til, at budgettet for det kommende år ligger langt under det forventede regnskab for indeværende år, medmindre faktiske forhold kan begrunde det. Men *på den anden side* er det mindst lige så vigtigt at undgå et budget, der skaber god luft til fortsat udgiftsvækst på området. Budgettet skal kunne fungere som styringsværktøj, og det bør stå klart, hvilke aktiviteter og handlinger, der er forudsat, for at budgettet overholdes.

Erfaringen er, at vejen udenom de to faldgruber går via et budget, der hviler på klare og målbare budgetforudsætninger. De kommuner, der har arbejdet mest med udvikling af forudsætninger i forbindelse med budgetlægningen, finder det afgørende for budgetopfølgningen, at der er klarhed om, hvilke budgetforudsætninger der ligger til grund for de afsatte midler. Budgetforudsætningerne skal basere sig på realistiske forventninger til antal og gennemsnitlige priser, og det skal stå klart, hvilken udvikling og hvilke handlinger der er nødvendige, for at budgettet bliver overholdt.

Budgetforudsætninger er dermed en forudsætning for en god styring og opfølgning. Men da området naturligvis indgår i den samlede prioritering i kommunen på samme måde som alle andre serviceområder, bør budgetforudsætningerne ledsages af en beskrivelse af de politiske handlemuligheder og udviklingen for pris og mængde ved fremskrivning af det eksisterende serviceniveau.

Når budgettet er endeligt, bør det derfor indeholde de forudsatte priser og mængder, som rammen baserer sig på. Og det bør fremgå, om dette kræver en række tiltag og ændringer, eller det baserer sig på en videreførelse af det eksisterende niveau.

For at sikre den politisk prioritering og beslutning om, hvordan rammen skal udmøntes, kræver det samtidig, at der tænkes i, hvordan forudsætningerne præsenteres for politikerne. Giver man politikerne handlemuligheder,

og er der mulighed for at prioritere i de forskellige indsatser? For at budgettet skal være et styringsredskab, bør budgetforudsætningerne gøre det klart, hvilken linje der politisk er lagt med den afsatte ramme.

En opbakning til forudsætningerne kræver samtidig en god budgetproces, hvor de forskellige forvaltninger inddrages i oplægget vedr. prioriteringer. Det sikrer ejerskab. Det endelige resultat skal kommunikeres ud på en måde, så det er tydeligt, hvilke forudsætninger man arbejder efter vedr. mængde og pris, for at overholde budgettet.

KL har i dette notat samlet erfaringer fra nogle af de kommuner, der har arbejdet meget med udarbejdelse af budgetteringsforudsætninger. Notatet er tænkt som inspiration både til en forbedret budgetlægning og til den fase af budgetopfølgningen, hvor der udarbejdes målepunkter for opfølgningen.

Notatet indeholder en tjekliste vedr. budgetteringsforudsætninger på det specialiserede socialområde. Tjeklisten angiver en række opmærksomhedspunkter, som kommunen kan bruge til at tage en temperaturmåling på kommunens budgettering af området, og på hvorvidt budgettet kan fungere som styringsredskab. Hvis kommunen kan svar ja til hovedparten af punkterne, har kommunen lagt et godt fundament i budgettet til at styre efter. Kan man omvendt ikke svare bekræftende til mange af punkterne, tyder noget på, at der stadig er potentiale for en forbedret budgettering af området, og et arbejde omkring opstilling af målbare forudsætninger, der skal anvendes i budgetopfølgningen.

Udover tjeklisten indeholder notatet en række konkrete eksempler på kommuners arbejde med at tilvejebringe realistiske forudsætninger som basis for budgettet. Eksemplerne skal give inspiration til forskellige metoder til at udarbejde forudsætninger, der kvalificerer budgettet som styringsværktøj. Det være sig ud fra mere simple metoder på baggrund af regneark til mere omfattende it-værktøjer. Der gives eksempler på, hvordan nogle kommuner arbejder med målbare forudsætninger om priser og antal, hvordan dette kan gøres fordelt på enkeltydelser, og hvordan forudsætningerne kan indgå i budgetopfølgningen.

## Tjekliste vedr. budgetteringsforudsætninger på socialområdet:

- ✓ Bygger budgettet på viden om den forventede aktivitets- og udgiftsudvikling – dvs. indeværende års forventede regnskab?
- ✓ Er budgetforudsætningerne målbare – dvs. indgår der i budgettet en forudsætning om mængde- og pris?
- ✓ Baserer oplysningerne om antallet af ydelsesmodtagere sig på et fagligt realistisk grundlag?
  - Indgår en forventning om en til- og afgang af sager ved en videreførelse af serviceniveauet?
  - Indgår der overvejelser om, hvorvidt budgetrammen skal påvirkes af til- og afgang?
- ✓ Indgår der forudsætninger om gennemsnitspriser indenfor de forskellige delområder fx indenfor typer af anbringelser, forskellige botilbudstyper til handicappede osv.?
- ✓ Baserer de budgetterede refusionsindtægter vedr. særligt dyre enkeltsager sig på en beregning pba. som minimum det eksisterende antal sager og de månedlige udgifter i hver enkelt sag?
- ✓ Tager refusionsberegningen højde for en udvikling i antallet af sager?
- ✓ Er budgettet opdelt mellem kommunen som bestiller og som leverandør?
- ✓ Står det klart, hvorvidt budgettet forudsætter en ændring i serviceniveauet fx i form af en nedgang i antal sager eller en reduceret gennemsnitspris?
- ✓ Fremgår det tydeligt, hvilke handlinger, der skal gennemføres for at udmønte budgettet? Fx ændret visitationspraksis, brug af alternative tilbud el.lign.
- ✓ Er forudsætningerne for den afsatte ramme overensstemmende med de målepunkter/nøgletal, der anvendes i løbet af året i økonomistyringen?

## **Området er styrbart – her er forudsætningerne**

En første forudsætning for at kunne styre udgiftsudviklingen på det specialiserede socialområde er, at man anerkender områdets styrbarhed og tager konsekvensen heraf. Det følger heraf, at der stilles krav til styringen af området både i forbindelse med budgetlægningen og den efterfølgende budgetopfølgning. Ligeledes følger det deraf, at der er en forståelse af, at serviceniveauet må tilpasses den afsatte ramme.

For at skabe den nødvendige forståelse for, at området er styrbart, og at der er handlemuligheder på området både politisk og administrativt, har man nogle steder truffet en politisk beslutning om, at området er styrbart. Det sker for at ekspliciterer områdets styrbarhed og for at klargøre det politiske fokus, der er på at styre området. Det handler således om at understrege, at der er en række handlemuligheder omkring prioritering af indsatsen og styringen af udgifterne. Samtidig handler det om at signalere, at det er naturligt at diskutere serviceniveau på dette område ligesom på de øvrige serviceområder i kommunen.

## **Faaborg-Midtfyn Kommune – alt på området kan styres**

En af de kommuner, der har besluttet at kategorisere området som styrbart er Faaborg-Midtfyn Kommune. Her har man anerkendt, at det specialiserede socialområde kan og skal styres, og at det skal kommunikeres ud i organisationen. Man har dog samtidig anerkendt, at det tager tid, at få det samlede overblik, som styrbarheden forudsætter. Derfor indføres kravene til styrbarheden af områderne løbende.

Budgettet baseres på såvel børne- som voksenområdet på forudsætninger om pris og mængde i forhold til de enkelte foranstaltninger, og der stilles generelt krav om, at budgetrammen skal overholdes.

I Faaborg-Midtfyn Kommune opereres der med to kategoriseringer af områderne. Delområder kan enten være ”styrbare” eller ”vanskeligt styrbart”. Alle områder anses således for at være styrbart i større eller mindre omfang. ”Styrbare” områder kendetegnes ved at være omfattet af en aftale om, at et eventuelt underskud skal hentes ind året efter på området. Ligeledes gælder et eventuel overskud, der overføres til næste års budget. ”Vanskeligt styrbare” delområder omfattes derimod ikke af samme aftale.

På børneområdet i Faaborg-Midtfyn kommune er det ”vanskeligt styrbare” område afgrænset til delområdet kronisk syge og handicappede børn. Resten af børneområdet betragtes som styrbart. Det er målsætningen, at alle delområder på børneområdet fra 2010 bliver kategoriseret som ”styrbare”.

## **Antal modtagere og gennemsnitspriser fordelt på tilbud**

Mange funktioner i kontoplanen på det specialiserede socialområde dækker over forskellige foranstaltninger med dertil hørende forskellige udgifter. For at få retvisende gennemsnitspriser til brug for budgetteringen bør man derfor gå et niveau længere ned end funktionsniveauet. Her bør der tages højde for de forskellige priser set i forhold til de enkelte tilbudstyper.

Det er samtidig væsentligt at kunne skelne mellem borgerens placering, idet kommunens styringsmuligheder varierer alt efter om borgeren er placeret på et af kommunens egne tilbud, eller på et tilbud udenfor kommunen. Hvis der er tale om en stigning i gennemsnitsprisen for borgere i egen kommune, vil der straks kunne sættes fokus på, hvordan kommunen som leverandør kan handle for eventuelt at reducere prisen igen. Er der tale om en prioriteret serviceforbedring på tilbuddet, en manglende kapacitetstilpasning til en lavere belægning eller noget helt tredje?

Drejer det sig i stedet om ændringer i forhold til borgere i andre kommuner, er styringsmulighederne anderledes, og det kræves at der sættes andre ting i værk for at styre udviklingen. Det gælder dialog med leverandøren og indgåelse af aftaler på regionalt niveau, hvis tilbuddet er omfattet af rammeaftalen.

I nogle kommuner baserer genereringen af budgetforudsætningerne sig på et it-værktøj, der automatisk opsamler antal sager og afholdte udgifter. I andre kommuner udarbejdes budgetforudsætningerne med udgangspunkt i dispositionsregnskaber eller andre former for sagsgennemgange. Brugen af forkromede it-værktøjer gør genereringen af budgetforudsætningerne lettere, men giver ikke nødvendigvis bedre budgetforudsætninger. Det vigtigste er, at der skabes et realistisk overblik i form af forudsætninger, der har udgangspunkt i det aktuelle pris- og aktivitetsniveau.

### **Odense Kommune – simuleringsværktøj på børneområdet**

Odense Kommune har fra 2009 på området for udsatte børn og unge udarbejdet budgetforudsætninger på baggrund af en simulering af det følgende års sagsantal. Kommunen har udviklet et simuleringsværktøj. Kommunen baserer sit budget på børneområdet på forudsætninger om antallet af børn og den gennemsnitlige pris. Simuleringsværktøjets data bygger på kommunens afregningssystem, der indeholder data for alle kommunens sager.

Simuleringen baserer sig på de konkrete børn, kommunen har i sit system indenfor de væsentligste udgiftsniveauer (børn der får et tilbud i form af anbringelse eller omfangsrig forebyggende foranstaltning), mens mindre enkeltydelser simuleres på baggrund af udgifterne. Simuleringsværktøjets fremskriver udgifterne over de følgende 15 måneder. Budgettet baseres på

en forudsætning om fordelingen af typer af anbringelser og forebyggende foranstaltninger samt prisen herfor. Forudsætningerne tager udgangspunkt i en fremskrivning af det eksisterende serviceniveau. Kommunen har dermed et godt datagrundlag og en god basis for at basere budgettet på realistiske forudsætninger.

Samtidig anvendes systemet i den månedlige budgetopfølgning. Der er altså overensstemmelse mellem de opsatte budgetforudsætninger og de målepunkter, der anvendes i budgetopfølgning og økonomistyring i løbet af året. Kommunen styrer efter disse forudsætninger i den løbende månedlige opfølgning. Og overholdes rammen ikke, er det tydeligt at se, hvilke forudsætninger, der har ændret sig.

Indførelsen af det dokumenterede grundlag for budgetlægningen betyder, at budgettet er realistisk, og der forventes budgetoverholdelse i 2009.

Figur 1: Eksempel på simuleringsværktøjet fra Odense Kommune

KatalogydelsesTekst	Gruppering			
Afledte udg. ifm.døgninstitutionsanb. under 18 år		913,00	33.654	30
Døgninstitution over 18 år	Døgninstitutioner incl. afledte udgifter over 18	2.738,00	5.347.811	90
Døgninstitution under 18 år	Døgninstitutioner incl. afledte udgifter under 18	23.175,48	54.915.106	772
Døgninstitution under 18 år med tvang	Døgninstitutioner incl. afledte udgifter under 18	6.224,00	13.184.299	205
Eget værelse over 18 år		61,00	70.550	2
Eget værelse over 18 år	Eget værelse over 18	4.400,00	1.949.242	145
Eget værelse under 18 år	Eget værelse under 18	5.255,00	3.774.091	219
Familiepleje over 18 år	Familiepleje over 18	3.799,00	2.615.720	125
Familiepleje under 18 år	Familiepleje under 18	61.314,96	56.576.835	2097
Familiepleje under 18 år med tvang	Familiepleje under 18	9.957,00	9.790.264	329
Forventet anbringelse	Ikke kategoriserede forventede anbr. under 18	8.753,00	13.339.340	288
Netværksplejefamilie under 18 år	Netværksfamiliepleje under 18	2.614,00	613.027	86
Netværksplejefamilie under 18 år med tvang	Netværksfamiliepleje under 18	385,00	280.318	12
Refusionssager – afgivet refusion over 18 år	Døgninstitutioner incl. afledte udgifter over 18	914,00	1.767.120	30
	Eget værelse over 18	424,00	315.108	14
	Familiepleje over 18	3.431,00	2.525.732	113
	Socialpædagogisk opholdssteder over 18	4.046,00	5.622.318	133
Refusionssager – afgivet refusion under 18 år	Familiepleje under 18	7.300,00	7.022.609	240
	Kost – og efterskoler under 18	365,00	255.113	12
	Socialpædagogisk opholdssteder under 18	2.311,00	4.241.234	76
Sikrede institutioner		1.852,00	0	64
Skoleophold under 18 år	Kost – og efterskoler under 18	1.791,00	1.723.043	59
Socialpæd. opholdssted over 18 år	Socialpædagogisk opholdssteder over 18	4.436,00	6.294.542	146
Socialpæd. opholdssted over 18 år med dom	Socialpædagogisk opholdssteder med dom over 18	150,00	310.000	5
Socialpæd. opholdssted under 18 år	Socialpædagogisk opholdssteder under 18	25.985,00	46.985.019	855
Socialpæd. opholdssted under 18 år med dom	Socialpædagogisk opholdssteder under 18 med dom	868,00	2.143.928	29
Socialpæd. opholdssted under 18 år med tvang	Socialpædagogisk opholdssteder under 18	2.173,00	5.116.164	72
Suppl. aflastning under 18 år – Familiepleje	Supplerende aflastning under 18 år	4.758,00	2.029.754	386
Suppl. aflastning under 18 år – Institution	Supplerende aflastning under 18 år	114,00	140.818	10
<b>Total</b>		<b>190.487,44</b>	<b>248.962.757</b>	<b>6645</b>

### **Ikast-Brande Kommune – sagsgennemgang giver forudsætninger**

På børneområdet i Ikast-Brande Kommune anvendes norm-budgettering og budgetteringen for det kommende budgetår tager udgangspunkt i en sagsgennemgang. I sagsgennemgangen opgøres antallet af sager og de tilknyttede udgifter med udgangspunkt i regneark.

Der budgetteres på baggrund af det eksisterende antal sager kombineret med en vurdering af til- og afgang i budgetåret. Hertil knyttes udgifterne til de aktuelle sager. De enkelte funktioner inddeles i underkategorier, fx opdeles anbringelser på døgninstitutioner for børn og unge (funktion 5.28.23) i anbringelse som følge af handicap og anbringelse som følge af social adfærd.

For hver af underkategorierne opgøres jf. tabel 1 et forventet sagsantal samt en forventet gennemsnitlig udgift til den enkelte underkategori. Gennemsnitsudgiften beregnes på baggrund af de udgifter, som kommunen aktuelt har til anbringelser i de enkelte underkategorier.

*Tabel 1: Budgetforudsætninger for budget 2009 for døgninstitutioner for børn og unge (05.28.23), Ikast-Brande Kommune*

	Antal personer	Gns. udgift pr. person	Samlet budgetsum
Handicap	6	1.413.666	8.482.000
Social adfærd	10	1.074.500	10.745.000

Samtidig klargøres det i budgetudkastet for 2010, at der er et tæt samspil mellem de forskellige delområder. Det gælder fx mellem områderne for anbringelser på opholdssteder og i plejefamilier samt udgifter til forebyggende foranstaltninger. Hvis børn i målgruppen ikke skal anbringes, skal der således være andre forebyggende støtteordninger i stedet. Kommunen vurderer, at en indsats omkring de forebyggende foranstaltninger og et fokus på at vælge de mest omkostningseffektive løsninger, kan nedbringe døgnanbringelserne med to pladser.

### **Faaborg-Midtfyn Kommune – budgettering med udgangspunkt i dispositionsregnskaber**

I Faaborg-Midtfyn Kommune anvendes dispositionsregnskaber på såvel børne- som voksenområdet. Heri registreres udgifterne til de enkelte foranstaltninger/tilbud fordelt på CPR-nummer. Således giver dispositionsregnskaberne et godt udgangspunkt for opstilling af gennemsnitspriser i forhold til de enkelte ydelsestyper. I nedenstående tabel 2 ses de anvendte budgetforudsætninger i budget 2010 til forebyggende foranstaltninger (funktion 05.28.21) rettet mod undergruppen af kronisk syge og handicappede børn og unge.

På anbringelsesområdet lægges budgettet i helårspersoner, således at der tages højde for, at ikke alle sager medfører udgifter i alle årets måneder. I forhold til forebyggende foranstaltninger lægges budgettet dog i forhold til antal personer i løbet af året.

*Tabel 2: Faaborg-Midtfyn Kommunes budgetforudsætninger for forebyggende foranstaltninger til kronisk syge og handicappede børn og unge, forslag til budget 2010*

<b>Foranstaltning</b>	<b>Antal sager</b>	<b>Pris</b>	<b>Budgetgrundlag</b>
§ 52.3.1 Konsulentbistand	13	24.615	320.000
§ 52.3.2 Praktisk pædagogisk eller anden støtte	2	5.000	10.000
§ 52.3.3 Familiebehandling	7	20.429	143.000
§ 52.3.5 Aflastning	47	79.064	3.716.000
§ 52.3.6 Udpegning af personlig rådgiver	2	60.000	120.000
§ 52.3.7 Udpegning af fast kontaktperson for barn	8	47.375	379.000
§ 52.3.7 Udpegning af fast kontaktperson for familien	1	165.000	165.000
§ 52.3.9 Praktikophold	3	24.000	72.000
§ 52.3.10 Anden hjælp	23	19.739	454.000
§ 52.3.11 Økonomisk støtte	16	38.125	610.000
§ 52.3.12 Støtte med henblik på at undgå anbringelse	6	16.500	99.000
§ 54 Støtteperson for forældremyndigheden	2	27.500	55.000
<b>Forebyggende foranstaltninger i alt</b>	<b>130</b>		<b>6.143.000</b>

### **Herning Kommune – fordeling af antal modtagere i og udenfor egen kommune**

I Herning Kommune har man ligeledes etableret et budget med et forudsat antal børn og unge samt en gennemsnitspris. Samtidig fokuserer man på at opgøre antallet af udsatte børn og unge fordelt på anbringelsessteder i og udenfor Herning Kommune. Opdelingen har til formål at skabe overblik over fordelingen af borgere, herunder brugen af egne tilbud.

Det er fx et fokusområde i Herning Kommune, at flest mulige borgere skal have et tilbud i egen kommune, og at der arbejdes mod et mere fleksibelt udbud af ydelser med afsæt i efterspørgslen. Hensigten er, at brugeren får det mindst indgribende og bedst individuelt tilpassede tilbud. Opdelingen i tilbud i og udenfor egen kommune gør det således muligt at følge op på denne målsætning.

*Tabel 3: Budgetforudsætning vedr. familiepleje og opholdssteder i Herning Kommune*

	Herning kommune	Andre kommuner	I alt
Plejefamilier	67	15	82
Netværkspleje	4	0	4
Kost- og efterskoler	14	2	16
Socialpædagogiske opholdssteder	1	40	41

*Tabel 4: Budgetforudsætning vedr. anbringelser på døgninstitution i Herning Kommune*

	Herning kommune	Andre kommuner	I alt
Døgninstitutioner for adfærdsvanskelige børn	23	22	45
Døgninstitutioner for handicappede børn mv.	17	4	21

## **Indarbejdelse af forventede til- og afgang**

Budgettet bør altid tage udgangspunkt i det aktuelle aktivitets- og prisniveau, der angives i det aktuelle budgetårs forventede regnskab. Det er dog ikke tilstrækkeligt alene at tage udgangspunkt i det aktuelle niveau for fx antal modtagere. Der bør ligeledes indgå en forudsætning om til- og afgang (nettotilgangen) baseret på den eksisterende visitationspraksis og det fastlagte serviceniveau. Forudsætningen om fx antallet af anbragte børn baseres på summen af det aktuelle antal anbringelser samt forventninger om til- og afgang.

Forventningen om til- og afgang i det kommende budgetår bør baseres på en vurdering af tekniske og politisk prioriterede ændringer. Sådanne ændringer kan udgøres af ændret lovgivning, ændringer i antal diagnosticerede, særligt prioriterede indsatser i kommunen, fx fokus på øget forebyggelse til nedbringelse af anbringelserne eller fokus på at fastholde den handicappede borger i eget hjem. Derudover kan der være tale om aktivitetsændringer som følge af demografiudviklingen og dødeligheden. Og endelig skal der tages højde for borgerens overgang fra ung til voksen, når denne fylder 18 år.

I forbindelse med borgerens overgang fra ung til voksen er det væsentligt at sikre en god kommunikation mellem forvaltningerne, så der fx tages højde for det antal handicappede børn, der fylder 18 år. Det gælder både på voksenområdet, hvor der vil være en tilgang, mens overgangen indregnes som en afgang på børn og unge området. Sagen overgår typisk fra en forvaltning til en anden og udgiften dertil følger med. Således er det, hvis kommune har besluttet, at pengene følger borgeren, væsentligt at sikre, at en tilgang af

ressourcer til voksenområdet tilsvarende medfører en reduktion på børneområdet.

En forudsætning om antallet af til- og afgangne danner basis for en politisk vurdering af:

- 1) visitationspraksis (fx kriterier for hvornår en given funktionsnedsættelse på handicapområdet medfører en ydelse)
- 2) serviceniveauet for de visiterede borgere (gennemsnitsprisen)

Hvis det vurderes, at antallet ikke kan påvirkes, må der justeres på gennemsnitsprisen.

Det kan dermed gøres tydeligere, om der er budgetmidler til en videreførelse af det eksisterende serviceniveau. Hvis der forventes et større antal modtagere af fx længerevarende botilbud, men rammen er den samme, står det klart, at serviceniveauet bør revideres for at overholde rammen. En forventning om nettotilgangen ud fra den eksisterende visitationspraksis bør derfor vurderes i forhold til, om den eksisterende visitationspraksis kan videreføres eller må ændres.

Vurderingen kan samtidig følges af en beregning af den samlede merudgift alt afhængig af gennemsnitsprisen. I tabel 5 illustreres, hvordan opstillingen af forskellige scenarier, der varierer på gennemsnitsprisen, kan klargøre forskellen i den samlede merudgift som følge af en nettotilgang. Hermed tydeliggøres det, at der må foretages en politisk prioritering.

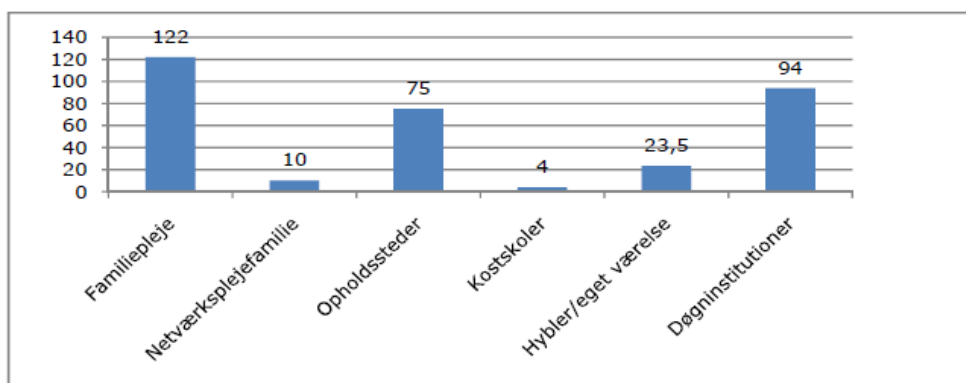
*Tabel 5: Illustration af konsekvens af forskellige prisscenarier ved nettotilgang*

	<b>Nettotilgang</b>	<b>Gennemsnitspris</b>	<b>Samlet sum</b>
Scenarie 1	10 personer	Uændret 435.000 kr.	4,4 mio. kr.
Scenarie 2	10 personer	Lavere 300.000 kr.	3 mio. kr.
Scenarie 3	10 personer	Højere 500.000 kr.	5 mio. kr.

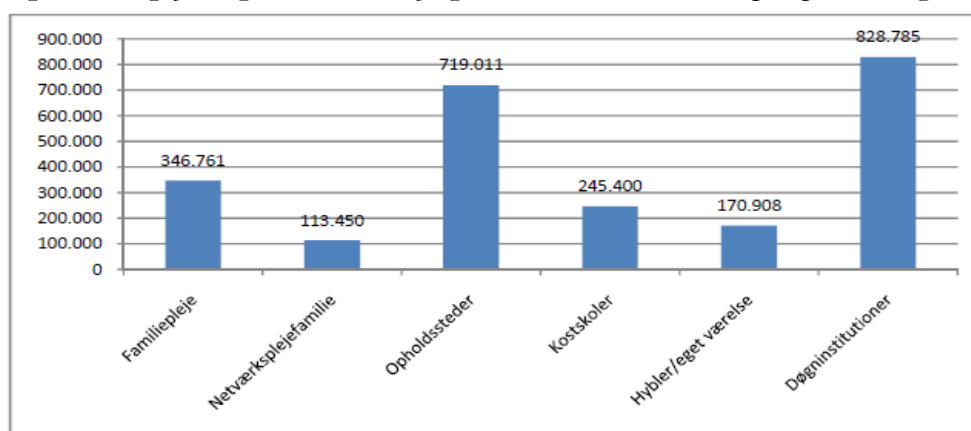
### **Esbjerg Kommune – Den Sammenhængende Børnepolitikks effekt på budgettet**

I Esbjerg Kommune baseres budgettet for 2010 på det kendte aktivitetsniveau. Mængderne såvel som priserne opgøres på funktionsniveau og herunder ned på foranstaltning-/tilbudstyper.

Figur 2: Budgetforslag 2010-13, Esbjerg Kommune – Antal anbringelser



Figur 3: Budgetforslag 2010-13, Esbjerg Kommune – Gennemsnitspris pr. anbringelse



I Esbjerg Kommune har man med virkning fra 2007 som del af Den Sammenhængende Børnepolitik vedtaget, at antallet af anbringelser skal nedbringes over en årrække som følge af en intensiveret forebyggende indsats. På den baggrund indlægges der årligt en forventet nedgang i antallet af anbringelser i budgettet. I praksis er antallet af anbragte nedbragt fra 405 i 2005 til 338 i 2009.

Samtidig er der i kommunen fokus på ændringer i den gennemsnitlige pris som følge af en omlægning af indsatsen. Der er fokus på de dyre anbringelser, og kommunen arbejder med at tilbyde et lige så godt, men mindre indgribende (og dermed ofte billigere) tilbud frem for de dyre anbringelser på fx døgninstitutioner. Således kan ændringen af anbringelsesform i sig selv give økonomisk råderum, hvis der i højere grad fokuseres på at bruge mindre indgribende og billigere tilbud, hvor dette er muligt. I Esbjerg Kommune arbejder man således ud fra en målsætning om, at antallet af anbringelser i døgninstitutioner, socialpædagogiske opholdssteder og familiepleje, der er de dyreste anbringelsesformer nedbringes med 5 pct. frem til udgangen af 2012, mens antallet af de billigere anbringelser på eget værelse, hybler og netværksplejefamilier øges.

Tabel 6: Måltal for antallet af anbringelser jf. Den Sammenhængende Børnepolitik i Esbjerg Kommune

<b>Anbringelser</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Måltal plejefamilier, opholdssteder, kostskoler og døgninstitutioner (faldende)</b>				
Nyt / resterende antal plejefamilier, opholdssteder og døgninstitutioner	311	288	288	288
Disse anbringelser nedbringes med yderligere 5 % i år 2012	-3	-6	-10	-14
<b>Nyt måltal</b>	<b>308</b>	<b>282</b>	<b>278</b>	<b>274</b>
<b>Måltal netværksplejefamilier og eget vær. / hybler (stigende)</b>				
Nuværende antal (31.12.12)	26	26	26	26
Det samlede antal (opr.) anbringelser forøges over årene så det i år 2012 har resulteret i en stigning på 15 % af det totale antal anb.	4	11	16	21
<b>Nyt måltal</b>	<b>30</b>	<b>37</b>	<b>42</b>	<b>47</b>
<b>Totale nye målsætning</b>	<b>338</b>	<b>319</b>	<b>320</b>	<b>321</b>

I budgetteringen af anbringelsesområdet tages der udgangspunkt i det aktuelle aktivitetsniveau. Dette kombineres med en forudsætning om en forventet nedgang i antallet af anbringelser i overensstemmelse med målsætningerne i Den Sammenhængende Børnepolitik jf. ovenstående tabel 6.

### **Herning Kommune – budgetlægning på baggrund af situationsanalyse og beregning af til- og afgang**

Herning Kommunes forslag til budget for 2010 baserer sig ligeledes på en opstilling af forventede antal borgere og prisen herpå. Vurderingen tager udgangspunkt i en situationsanalyse, der bl.a. vurderer omfang og årsager til de økonomiske udfordringer i 2008 og 2009 og forventeligt i 2010. Grundlaget for budgetlægningen er regnskab 2008, og der tages herefter højde for gældende takster og antal børn på baggrund af budgetopfølgningen i 2009.

Herning Kommune bruger et afregningsystem, hvor data på personniveau opregnes til årsudgiftsniveau. Hertil korrigeres for nettotilgangen, der beregnes ud fra udviklingen de foregående år. Der foretages en vurdering af tilgang- og afgang på de forskellige områder ud fra bl.a. væksten i nydiagnosticerede de tidligere år, antal handicappede børn, der fylder 18 år samt personer afgang ved døden mv.

I nettotilgangen indgår også en beregning af, hvad nogle af kommunens indsatser vil betyde i forhold til fremskrivningen. Kommunen har fx et pilotprojekt vedr. MST (MultiSystemisk Terapi). Forventningen er, at projektet vil lede til, at flere børn i aldersgruppen 12-17 år kan undgå at blive an-

bragt og i stedet kan vende tilbage til familien, forældremyndighedsindehaver eller anvises et andet mindre indgribende tilbud.

På området for voksenhandicap/udsatte grupper samt udsatte børn og unge anvendes en model for opgørelse af budgetbehovet ud fra en forudsætning om uændret serviceniveau. Der er ikke tale om en automatisk regulering, men en behovsvurdering på baggrund af historikken på området. Der opgøres antal, pris og varighed på enkelsager i det seneste regnskabsår, og udgiften beregnes for det kommende budgetår. Kommunen beregner den samlede "bestand" med udgangspunkt i sit afregningssystem.

Tabel 7: Beregning af reguleringsbehov ved nettilgang og uændret serviceniveau

<b>Det specialiserede socialområde</b>			
Behov for rammeregulering ved uændret serviceniveau, Serviceområde 16, Børn og familie (1.000 kr., 2010-pl)			
Nettilgang – antal helårspersoner		Gennemsnitspris	Reguleringsbehov
Døgntilbud - Fysisk/psykisk	5	1.125	5.625
Plejefamilier	-3	-332	-995
Social adfærd (4 unge overgår til MTFC)	5	829	4.145
Øvrige tilbud – Forebyggende foranstaltninger	0	10.200	10.200
I alt	7		<b>18.975</b>
<b>Korrektion for tidligere budgetreguleringer</b>			
Bevilget ved budgetlægningen for 2009 gældende for 2010-13			-5.000
Samlet ufinansieret udgift vedr. 3 udadreagerende unge			3.000
Forventet ekstra statsrefusion			-1.500
Overført beløb fra serviceområde 12			-230
Skønnet forventet takstnedsættelse jf. regnskab 2008			-2.200
Korrektioner i alt			<b>-5.930</b>
<b>Rammeregulering ved uændret serviceniveau</b>			<b>13.045</b>

Merbehovet skal som følge af kommunens rammestyring finansieres inden for den eksisterende ramme. Opgørelsen af reguleringsbehovet viser således, hvilket behov der er for at iværksætte tiltag for at reducere udgifterne. Kommunen supplerer opgørelsen med en vurdering af, hvordan de økonomiske udfordringer, hhv. gamle og nye, håndteres i budgettet. Der lægges

dermed op til forslag til omprioritering og en vurdering af omfanget af serviceniveaujusteringer.

Der følges kvartalsvist op på udviklingen i antal anbringelser. Da kommunen de seneste par år har oplevet en stigning i antallet af anbringelser både vedr. handicappede børn samt udsatte børn og unge er der i den forbindelse indført budgetopfølgning med sagsbehandlerne, hvor anbringelser og dyre aflastningstilbud gennemgås. Samtidig følges der op på anbringelsesstedet, for at sikre at der gives det optimale tilbud og ikke det maksimale tilbud.

### **Opdeling af budget for bestiller og udfører**

Når der lægges budget, er det vigtigt at kunne skelne mellem kommunens rolle som bestiller (dvs. myndigheden, der bestiller en given service til borgeren) og udfører (dvs. leverandøren af servicen). Det skyldes, at de hver især har forskellige opgaver, og dermed også forskellige hensyn og metoder til at overholde budgettet.

Bestillerens budget baseres på et antal modtagere og en gennemsnitspris, som det forventes, at servicen kan leveres til. Dette er i princippet uafhængigt af, hvor servicen leveres fra. Kommunens rolle som udfører er en anden. Udførerens opgave er at optimere driften af de tilbud, kommunen driver, at sikre en høj belægning og at tilpasse kapaciteten til en eventuelt ændret efterspørgsel. I princippet påvirkes udførerens opgave ikke af, om brugeren af tilbuddet kommer fra kommunen eller fra andre kommuner.

De to dele kan naturligvis ikke ses uafhængigt. Højere priser på et af kommunens tilbud medvirker fx til højere udgifter til bestiller, hvis borgeren er placeret i egen kommune. Men det er nødvendigt med en tydelig opdeling i budgettet for at klargøre, hvem der er ansvarlig for at overholde hvilken del af budgettet.

### **Odense Kommune – bestillers og udførers selvstændige budgetter**

Børne- og Familieafdelingen i Odense Kommune er overordnet organiseret efter en bestiller- udfører model (BUM-model). Der fastlægges således et særskilt budget for udførerenheden, der er adskilt fra budgettet for bestillerenheden.

Bestillerens budget udgør i princippet hele budgetrammen. Bestillerens budget baseres på et forudsat antal og en gennemsnitspris. Bestillerenheden er delt i to enheder for hhv. udsatte børn og unge og børnehandicapområdet. Når budgettet udmøntes til de enkelte distrikter, som visiterer til ydelserne, får distrikterne en ramme, der skal overholdes. Distrikterne har dog rum til at prioritere de forskellige indsatser indenfor denne ramme.

Udførerenheden er takstfinansieret, og får et nettobudget baseret på et forventet pladsantal, forudsat belægningsprocent mv. Men budgettet er i princippet uafhængigt af bestillerens budget, og der følges ligeledes op på de hhv. bestiller og udførers budgetoverholdelse i budgetopfølgningen.

### **Herning Kommune – udførerenhedens nettobudget**

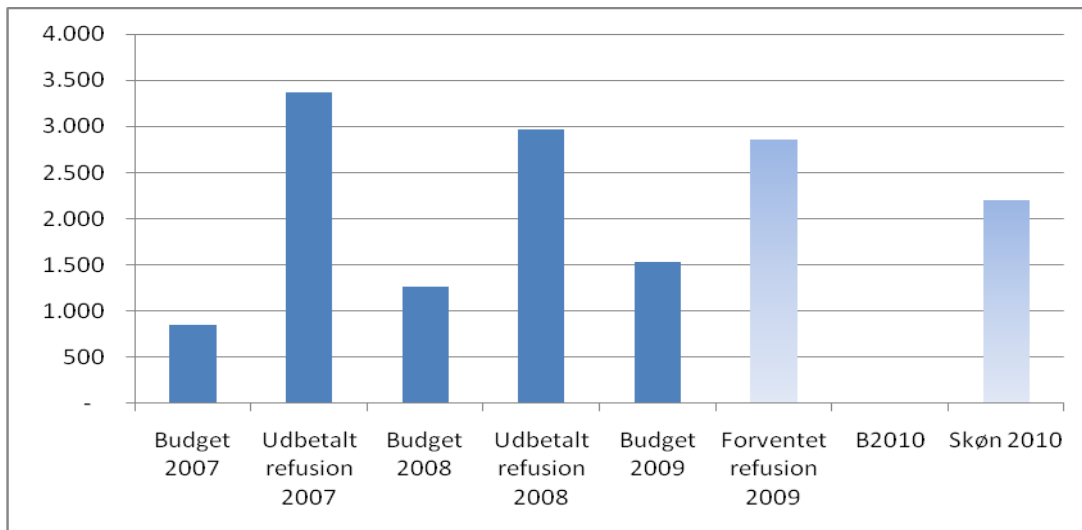
I Herning Kommune er budgettet ligeledes opdelt på bestiller og udfører. Der fastlægges således et selvstændigt budget for udførerenheden (Afdelingen for Specialtilbud), der varetager driften af en række tidligere amtstilbud. Området er stort set taxameterstyret, idet udgifterne finansieres via takstbetaling ved salg af pladser. Udførerens aktivitetsniveau afspejles i budgettet ud fra de budgetterede indtægter fra salg af pladser. Desuden fremgår en af udførers opgaver at være, at tilpasse kapaciteten og tilbuddene til efterspørgslen under hensyntagen til rammeaftalen på området.

Institutionernes drift finansieres fuldt ud gennem takstbetaling for køb af ydelserne af enten egen kommune eller andre kommuner, forudsat at de oppebærer den forudsatte belægningsprocent. Udførerenheden har et nettobudget, og budgettet udgøres af et mindre negativt beløb. Dette skyldes, at der indgår indtægter vedr. fx overhead, som ikke afholdes af udførerenheden. Udførerenhedens budget bygger på sidste års budget tilrettet med øvrige ændringer fx kommunens besluttede rammereduktion på 1 pct. i 2009.

### **Budgettering af refusionsindtægter for særligt dyre enkeltsager**

Der ligger en opgave i at udforme et realistisk budget for refusionsindtægterne for dyre enkeltsager, så refusionen beregnes på baggrund af det allerede kendte sager, samt en vurdering af udviklingen det kommende år vedr. tilgang og afgang. Siden ordningen blev indført i 2007 har den faktiske udbetalte refusion været langt højere end forudsat i budgettet. Dette afspejler sig i de tre sidste års budgetter for kommunerne under ét, der ligger langt under de udbetalte refusioner jf. figur 4.

Figur 4: Budgetlagt og udbetalt refusion 2007-2010 (2010-pl)



Et realistisk budget for refusionen har stor betydning for udgiftsudvikling og styring af områderne. Flere kommuner har de foregående år oplevet, at de øgede indtægter i løbet af året har betydet, at der har været rum til, at udgifterne tilsvarende kunne stige, uden at der politisk er truffet beslutning herom. Et urealistisk lavt indtægtsniveau i budgetsituationen skaber således en risiko for yderligere vækst i udgifterne i løbet af året, hvis ikke der er fuldstændig snor i ikke-budgetterede merindtægter. Dette udgiftsniveau er vanskeligt at tilbageføre.

For at skabe en realistisk vurdering af refusionsindtægterne bør beregningen af refusion baseres på et samlet regneark/system, der indeholder den individbaserede udgift, der er periodiseret. Herpå beregnes refusionen på baggrund af årets refusionsgrænser. I 2010 er refusionsgrænserne indfaset og det permanente niveau er dermed nået.

Der er stor forskel i sagernes tyngde, så en beregning på baggrund af gennemsnitspriser vil undervurdere refusionen. Ligeledes bør beregningen altid tage udgangspunkt i de samlede udgifter, der er tilknyttet den enkelte sag. Budgetteres refusionsindtægterne alene på baggrund af hovedydelsen vil indtægterne blive underbudgetteret.

### **Faaborg-Midtfyn Kommune – budgettering af refusionsindtægter med udgangspunkt i dispositionsregnskaber**

I Faaborg-Midtfyn Kommune tager både genereringen af pris- og mængdeforudsætninger og budgetteringen af refusionsindtægter fra den centrale refusionsordning for særligt dyre enkeltsager udgangspunkt i dispositionsregnskaberne, der anvendes på såvel voksen- som børne- og ungeområdet. På børne- og ungeområdet baseres budgetteringen af refusionsindtægterne udelukkende på dispositionsregnskaberne. Med udgangspunkt i dispositi-

onsregnskabet laves en konkret opgørelse over hvilke aktuelle sager, der med de pågældende refusionsgrænser kan hjemtages refusion på. Refusionens størrelse opgøres i forhold til de konkrete sagers samlede udgifter fremskrevet til budgetårets prisniveau.

På voksenområdet budgetteres refusionsindtægterne ud fra en regnearksmodel. Heri indgår en facilitet, hvor refusionsindtægterne i 2010 simuleres på baggrund af udgifterne i 2008 kombineret med de forventede refusionsgrænser for 2010. Regnearksmodellen udgør basis for vurderingen af den forventede refusionsindtægt på voksenområdet. Der er dog samtidig en opmærksomhed på, at der kan være sket væsentlige ændringer fra 2008 til 2010. På den baggrund suppleres simuleringsmodellens resultat med en konkret vurdering af mellemliggende ændringer af betydning for refusionens samlede størrelse. Denne konkrete vurdering foretages i et tæt samarbejde mellem Økonomistaben og Fagsekretariatet.

## **Budgetforudsætninger som målepunkter i budgetopfølgningen**

Pris- og mængdeforudsætningerne, der lægges til grund for budgettet, bør ligeledes indgå i budgetopfølgningen i løbet af året. Det skaber et redskab til at vurdere, om eventuelle budgetoverskridelser skyldes en større tilgang af borgere end forventet (skred i antallet), eller om gennemsnitspriserne er steget i forhold til det forudsatte serviceniveau (skred i prisen).

Ovenstående er udgangspunktet for at vurdere, hvor og hvordan der skal sættes ind for at sikre budgetoverholdelse. Stiger gennemsnitsprisen er det måske udtryk for, at der bliver visiteret til dyrere tilbud end forudsat. Der bør derfor sættes ind i forhold til visitationspraksis. Er der derimod sket en stigning i antallet af modtagere, er det nødvendigt at vurdere, om der er kommet flere til målgruppen, eller om der er tale om en mere lempelig visitationspraksis i forhold til bestemte målgrupper. Er grænsen for, hvornår der tilbydes en særlig ydelse ændret? Hvis der er tale om en antalsstigning i målgruppen kan det samtidig betyde, at det er nødvendigt at revidere serviceniveauet generelt, for at budgetrammen overholdes.

### **Københavns Kommune – budgetforudsætninger i kvartalsopfølgning**

Københavns Kommune anvender et ydelseskatalog til brug for budgetlægningen med pris- og mængdeforudsætninger. Disse pris- og mængdeforudsætninger ligger samtidig til grund for budgetopfølgningen.

Ydelseskataloget fungerer som en hjælp for politikerne til at prioritere budgettet mellem ydelser. Af ydelseskataloget fremgår det, hvor meget de forskellige ydelser koster (gennemsnitspris), og hvor mange borgere, der for-

ventes at modtage dem. I vurderingen af antal modtagere indgår ligeledes en vurdering af, hvilke konsekvenser tekniske ændringer, prioriterede ændringer (eksempelvis afvikling af sagspukler eller generelle besparelser), ændret lovgivning og særligt prioriterede indsatser (fx en handicapplan) har på mængden af helårsanbragte. Det fremgår endvidere i hvilket omfang, der er personer på venteliste.

#### *Budgetforudsætningerne*

På børneområdet indgår et antal helårsanbragte børn og unge samt gennemsnitspriser på de forskellige tilbud. Det fremgår jf. figur 5 fx i budgettet for 2009, at der for døgnpleje for udsatte børn og unge er forudsat 1.081 helårsanbragte samt en gennemsnitspris herfor på 342.741 kr. Der skelnes her mellem anbringelser i hhv. familiepleje/opholdssteder og døgninstitutioner, da anbringelsestypen har stor udgiftsmæssig betydning – døgninstitutioner er væsentlig dyrere.

*Figur 5: Eksempel fra Ydelseskataloget for budget 2009, Udsatte børn og unge, Københavns Kommune*

<b>Pris</b>	
Tabel – Enhedspris – Døgnophold til udsatte børn (2009-p/l, kr.)	
Nettopriser, kr.	VB 2009
Døgnpleje (5.28.20.1+5.28.20.2)	342.741
Døgninstitutioner (5.28.23.1+5.28.23.2)	546.931
<b>Mængde</b>	
Tabel – Mængde – Døgnophold til udsatte børn	
Antal helårsanbragte	VB 2009
Døgnpleje (5.28.20.1+5.28.20.2)	1.081
Døgninstitutioner (5.28.23.1+5.28.23.2)	627

Det samme gør sig gældende for voksenområdet, hvor der fx for voksne handicappede forudsættes en gennemsnitspris for hhv. længerevarende botilbud, midlertidige botilbud, beskyttet beskæftigelse, aktivitets- og samværstilbud baseret på et forudsat antal helårspladser og en gennemsnitspris for de enkelte tilbud.

#### *Budgetopfølgningen*

I forbindelse med den kvartalsvise opfølgning kræves det, at der fremlægges prognose og forventet regnskab med udgangspunkt i aktivitetstabeller baseret på enhedspriser og antal. Der følges op på ydelser, aktiviteter og enhedspriser, hvis der er sket væsentlige ændringer. Det er samtidig et krav, at de budgetterede og realiserede enhedspriser indgår i aktivitetsoversigterne.

Som redskab til styring ud fra aktiviteter og enhedspriser har børneområdet siden 2008 haft et værktøj, BOPA (Budget Og Prognose Applikation), til styring på klientniveau. Med dette værktøj opnås der et endnu mere detaljeret grundlag for budgetterings- og prognosearbejde. I BOPA laves der således både budgettering og prognose for hvert barn, der modtager foranstaltninger. Samtidig er BOPA knyttet op til forvaltningens sagsregistrerings-system, hvor alle børnesager er registreret.

Afvielser mellem fremskrivninger og prognoser drøftes løbende mellem centralforvaltningen og socialcentre. Her indgår ligeledes drøftelser om faglige prioriteringer i forhold til visitationspraksis. Eksempelvis har Københavns Kommune et ønske om at visitere flere børn til familiepleje og netværksfamiliepleje frem for eksempelvis socialpædagogiske opholdssteder. Drøftelserne har dermed et både økonomisk og socialfaglig fokus.

Afrapporteringen ud fra aktivitetstal og enhedspriser benyttes ligeledes ved sammenligning over år, hvor tendenser i stigende eller faldende brug af specifikke foranstaltningstyper kan identificeres og bl.a. danne baggrund for tilpasning af institutionstilbud mv.

I figur 6 ses et uddrag af kommunens aprilprognose for 2009 på handicapområdet. Heraf fremgår sammenligningen af budgettet med forventningen til regnskabsresultatet. På denne måde står det klart, om det er pris og/eller mængde, der ligger til grund for en eventuel afvigelse fra budgettet. Prognosen giver således en anvisning af årsagen til en eventuel budgetoverskridelse. Dermed giver prognosen et fingerpeg om, hvor der skal sættes ind for at sikre budgetoverholdelse.

Figur 6: Uddrag fra handicapområdets aprilprognose for 2009, Københavns Kommune

<b>Tabel 15: Aktivitet og enhedspriser for længerevarende døgntilbud, 1.000 kr.</b>					
<b>Botilbud – længerevarende pladser (§ 108)</b>	<b>Regnskab 2008</b>	<b>Budget 2009</b>	<b>Forventning 2009</b>	<b>Forventet afvigelse fra budget</b>	<b>Forventet afvigelse fra budget i pct.</b>
Enhedspris, 1000 kr.	470,2	501,8	499,4	-2,4	-4,78 pct.
Antal pladser	805	804	804	0	0,00 pct.
Budget/forventning mi11. kr.	378,5	403,5	401,5	-2,0	-4,95 pct.

<b>Tabel 16: Aktivitet og enhedspriser for midlertidige døgntilbud, 1.000 kr.</b>					
<b>Botilbud – midlertidige pladser (§ 107)</b>	<b>Regnskab 2008</b>	<b>Budget 2009</b>	<b>Forventning 2009</b>	<b>Forventet afvigelse fra budget</b>	<b>Forventet afvigelse fra budget i pct.</b>
Enhedspris, 1000 kr.	249,9	251,8	253,5	+1,7	0,67 pct.
Antal pladser	145	161	161	0	0,0 pct.
Budget/forventning mi11. kr.	36,2	40,5	40,8	+0,3	0,74 pct.

Note. Stigningen i antal pladser skyldes ibrugtagningen af Tranehavegård II.

De enkelte ydelser (og funktioner i kontoplanen) kan dog ikke ses uafhængigt. Visse områder er tæt forbundet, således at en udvikling på den ene konto (fx færre udgifter til længerevarende botilbud - funktion 5.38.50) påvirker udviklingen på andre konti (fx flere udgifter til borgere i eget hjem og støttekorpsset - funktion 5.32.33). Dette skyldes fx en prioriteret indsats for at fastholde borgerne i eget hjem frem for at anvende et egentligt botilbud. I Københavns Kommune foretages derfor i forbindelse med budgetopfølgningen en sammenstilling af udviklingen indenfor alternative tilbud. Det vurderes fx i aprilprognosen for 2009, at en stigning i antal borgere indenfor støtte i egen bolig efter § 85 modsvares af et fald i en alternativ boform såsom bofællesskaber mv.