

Kommunernes økonomistyring af det specialiserede socialområde efter sanktionsloven og budgetloven



SPECIALE

**AF MARIA RUGGIERO
& SØREN VILSTRUP ERIKSEN**

**Vejleder: Peter Triantafillou
Institut for Samfund og Globalisering
Roskilde Universitet
Afleveret den 2. september 2015**



Standardforside til projekter og specialer

Til obligatorisk brug på alle projekter og specialer på:

- Internationale udviklingsstudier
- Global Studies
- Erasmus Mundus, Global Studies – A European Perspective
- Politik og Administration
- Socialvidenskab
- EU-studies
- Forvaltning (scient.adm)

Udfyldningsvejledning på næste side.

Projekt- eller specialetitel:		
Kommunernes økonomistyring af det specialiserede socialområde efter budgetloven og sanktionsloven		
Projektseminar/værkstedseminar:		
Speciale		
Udarbejdet af (Navn(e) og studienr.):	Projektets art:	Modul:
Maria Ruggiero (42744)	Speciale	K4
Søren Vilstrup Eriksen (42804)	Speciale	K4
Vejleders navn:		
Peter Triantafillou		
Afleveringsdato:		
2. september 2015		
Antal anslag inkl. mellemrum:		
204.534 anslag med mellemrum - svarede til 85,2 sider		
Tilladte antal anslag inkl. mellemrum:		
192.000 – 240.000 anslag inkl. mellemrum svarende til ca. 80-100 sider		

OBS!

Hvis du overskrider det tilladte antal anslag inkl. mellemrum vil dit projekt blive afvist indtil en uge efter aflevering af censor og/eller vejleder.

ABSTRACT

This master thesis examines the effect of expenditure limitations and budget sanctions on local governments' fiscal governance. More specifically, we answer the research question: How do the sanction law and the budget law impact the local governments' fiscal governance of the specialized social sector? To examine this question we have constructed a hypothesis derived from the literature on budget theory and crisis budgeting in the public sector. Our empirical data consists of an e-survey supplemented with interviews. Based on our empirical findings we conclude that fiscal governance becomes more centralized, and that the local government as a consequence of expenditure limitations and budget sanctions 1) intensify the decentralized fiscal responsibility, 2) increase the monitoring of expenditure and 3) implement management tools to prevent exceeding of the budget. Furthermore, we argue that the choice of fiscal governance strategy depends on how economical stressed the local government is.

Indholdsfortegnelse

1 INTRODUKTION	4
1.1 PROBLEMFOMULERING.....	11
1.2 UDDYBNING AF PROBLEMFOMULERING.....	11
2 ANALYSERAMME.....	13
2.1 TEORI.....	13
2.1.1 Budgetteoriene.....	14
2.1.2 Opsamling – Hvad kan vi forvente?.....	21
2.2 METODE.....	23
2.2.1 Konstruktion og operationalisering af hypotesen	23
2.2.2 Forskningsdesign.....	27
2.2.3 Empiriindsamling.....	30
2.2.4 Databehandling	34
2.2.5 Opsamling på metoden	39
3 ANALYSE	41
3.1 SKÆRPELSE AF DET DECENTRALE ØKONOMISKE ANSVAR.....	41
3.1.1 Indikatorer på skærpet decentralt økonomisk ansvar	41
3.1.2 Forudsætninger for styrbare socialudgifter.....	42
3.1.3 Fastsættelse af servicemåltal	45
3.1.4 Rammestyling af den visiterende enhed for voksne med handicap.....	46
3.1.5 Merudgifter finansieres inden for Socialforvaltningens budgetramme.....	49
3.1.6 Økonomisk opbremsning	51
3.1.7 Omplacering af midler mellem serviceområder.....	51
3.1.8 Andre tendenser?.....	54
3.1.9 Opsamling.....	57
3.2 ØGET MONITORERING	59
3.2.1 Indikatorer på øget monitorering	59
3.2.2 Budgetopfølgning.....	60
3.2.3 Periodisering af Socialforvaltningens budget	61
3.2.4 Budgetopfølgning for den visiterende enhed.....	63
3.2.5 Periodisering af budgettet for den visiterende enhed.....	65
3.2.6 Opsamling.....	71
3.3 ØKONOMISKE TILTAG	72
3.3.1 Anvendelse af revisitering	72
3.3.2 Bufferpuljer i budgettet.....	77
3.3.3 Omplacering af midler	78
3.3.4 Forsøg på takstreducering og afdæmpet udgiftsudvikling.....	79
3.3.5 Opsamling.....	80
3.4 TVÆRGÅENDE OPSAMLING PÅ HYPOTHESEN	81
3.5 ØKONOMISKE EFFEKTER.....	84
3.5.1 Budgetoverholdelse på det specialiserede sociale voksenområde.....	84
3.5.2 Hvilken effekt har kommunernes økonomistyringsstrategi?.....	86
3.5.3 Opsamling.....	91
4 AFSLUTNING	93
4.1 DISKUSSION.....	93
4.1.1 Den ændrede økonomistyring i kommunerne	93
4.1.2 Budgetlovens betydning for kommunernes økonomistyring	95
4.1.3 Teoriens muligheder og begrænsninger	97

4.2 KONKLUSION.....	100
4.3 PERSPEKTIVERING.....	102
5 LITTERATURLISTE	104
6 LITTERATUROMFANG.....	110
7 BILAGSOVERSIGT.....	114
8 TABEL OG FIGUROVERSIGT	115

1 INTRODUKTION

De danske kommuners budgetoverholdelse har længe været en højt prioriteret udfordring. Efter de historiske store budgetoverskridelser i 2009, som samlet løb op på 5 mia. kr., tog den daværende VK-regering initiativ til at skærpe statens sanktionsmuligheder over for kommunerne ved vedtagelsen af sanktionsloven som afskrækkelse mod fremtidige budgetoverskridelser. Denne lovgivning blev i 2012 fulgt op af budgetloven, som fastlagde et fireårigt loft for kommunernes serviceudgifter (Finansministeriet, 2012, s. 1).

Halvdelen af overskridelserne fra 2009 kunne tilskrives det specialiserede socialområde, som kommunerne havde fået overført til deres opgaveportefølje i forbindelse med kommunalreformen fra 2007 (Blom-Hansen, Ibsen, Juul, & Mouritzen, 2012, s. 89). Mange karakteriserede i 00'erne det specialiserede socialområde som ikke-styrbart, idet det var kendetegnet ved en markant udgiftsvækst og store budgetoverskridelser år for år (Pilegaard, 2012). Behovet for at få styr på udgifterne på det specialiserede socialområdet var derfor af afgørende betydning for at overholde de samlede kommunale budgetter, hvilket blandt andet afspejlede sig i kommuneaftalen fra 2010 (Regeringen & KL, 2009).

Ved første øjekast tyder det på, at missionen lykkedes. I hvert fald erklærede kommunerne i 2011, uafhængigt af hinanden, at det specialiserede socialområde nu var gjort styrbart. I forlængelse heraf udmeldte KL i 2012, at kommunerne gennem en massiv indsats have tæmmet området og sikret fremtidig budgetoverholdelse (Pilegaard, 2012). Truslen om sanktioner lader til at have haft en mærkbar effekt på kommunernes budgetoverholdelse. Spørgsmålet er derfor, hvilke styringstiltag kommunerne har indført for at leve op til kravene i sanktionsloven og budgetloven samt hvordan har kommunerne kunne transformere det ikke-styrbare udgiftsområde til styrbart?

Baggrunden for indførelse af sanktionsloven og budgetloven

Indførelsen af sanktionsloven og budgetloven kom i kølvandet på finanskrisen, som satte sit tydelige aftryk på europæisk finanspolitik og den økonomiske styring i EU-landene siden 2009. Som konsekvens af krisens destabiliserende effekt på OECD's landenes offentlige finanser og en efterfølgende europæisk gældskrise og recession, har man blandt EU-landene fundet det nødvendigt at gentænke den eksisterende finanspolitik og de etablerede budgetregler og –

procedurer (Schick, 2013, s. 2). Efter finanskrisen har den dominerende økonomiske politik i OECD-landene, herunder også i Danmark, været at konsolidere de offentlige finanser og sikre holdbare offentlige finanser på sigt. Med finanspagten blev der introduceret et overordnet krav om, at medlemsstaternes offentlige budgetstilling skulle være i balance eller overskud, og at der skulle indføres budgetregler i den nationale lovgivning. De danske stramninger overfor kommunernes økonomi kan derfor ikke isoleres til at være et udelukkende nationalt anliggende, men skal ses i lyset af både finanskrisen, skærpede EU krav og de historiske udfordringer med at overholde de kommunale budgetter.

I Danmark vedtog Folketinget i 2012 en budgetlov som et middel til at sikre, at Danmark overholdt Finanspagtens krav til de offentlige finanser (Finansministeriet, 2012, s. 1). Med budgetloven får Folketinget kompetence til at vedtage fireårige udgiftslofter for både staten, kommunerne og regionerne, som bliver mødt af økonomiske sanktioner, hvis ikke deres budgetter og regnskaber holder sig inden for de fastsatte udgiftslofter (Ibid.).

Kommunernes økonomiske rammevilkår

Kommunerne afholder 50 procent af de samlede offentlige udgifter, og en stor andel af de offentlige velfærdsydelser produceres af kommunerne. Styring af kommunernes udgifter er derfor afgørende for at sikre den makroøkonomiske og udgiftspolitiske styring af den offentlige sektor samt konsolidering af de offentlige finanser i lyset af finanskrisen.

Særligt fra 2008 er der blevet indført en række regler og procedurer fra statens side for at kunne styre udviklingen i de kommunale udgifter og sikre budgetoverholdelse i kommunerne. Med budgetloven fra 2012 og sanktionsloven fra 2009 er kravene til kommunerne økonomiske resultater skærpet væsentligt. Sanktionsloven indebærer, at kommunerne bliver økonomisk sanktioneret i form af et mindre bloktilskud, hvis de kommunale budgetter ikke holder sig indenfor rammerne i økonomiaftalen, og hvis regnskaberne ikke holder sig indenfor budgetterne. Det mindre bloktilskud vil blive fordelt 40 procent kollektivt og 60 procent individuelt for de kommuner, der overskrider budgettet (Blom-Hansen, Ibsen, Juul, & Mouritzen, 2012, s. 137).

Som reaktion på de øgede økonomiske krav indførte KL i 2009 den faseopdelte budgetlægning, som indebærer en øget koordination og dialog mellem kommunerne og KL i forhold til at overholde de årlige kommuneaftaler. Formålet med den faseopdelte budgetlægning er at give

kommunerne løbende information, således kommunerne kan tilpasse deres budgetter i forhold til en samlet landsprognose, som består af den aktuelle budgetprognose sammenholdt med kommuneaftalens måltal (KL, Finansministeriet, & Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2013). Samme koordinationsarbejde er blevet implementeret på regnskabssiden, hvor de forventede regnskabsresultater drøftes mellem kommunerne – igen med henblik på samlet aftaleoverholdelse (Ibid.).

Et tiltag som den faseopdelte budgetlægning vidner om, at KL og kommunerne er klar over at de opererer under hensyn til de øgede økonomiske krav, hvor ressourceknaphed og stramme økonomiske rammer udgør kommunernes nye styringsvilkår. Der er ikke længere plads til budgetoverskridelser – hverken inden for den enkelte kommune eller kollektivt på tværs af kommunerne. Kommunernes decentrale organisationsform med mange organisationslag giver styringsmæssige udfordringer, og stiller store krav til økonomistyringen for sikre samlet budgetoverholdelse i den enkelte kommune. Overholdelse af udgiftsloftet har krævet, at kommunerne har udgiftsstyret stramt i hele den kommunale opgaveløsning (KL, Finansministeriet, & Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2013).

De kommunale regnskaber anno 2012

De kommunale regnskaber fra 2012 og 2013 viser, at det er lykkedes kommunerne at sikre samlet budgetoverholdelse. Regnskaberne for 2012 og 2013 ligger henholdsvis 5 mia. kroner og 4,9 mia. kroner under det budgetterede (Det Økonomiske Råd, 2014). Dette står i skærende kontrast til de kommunale budgetter og regnskaber i 00'erne. Betragter man isoleret de kommunale serviceudgifter, overskred 71 kommuner deres budgetter i 2007 og 78 kommuner i 2008. Ser man derimod på årene 2012 og 2013 var antallet af kommuner, der overskred rammen for serviceudgifterne i deres budgetter på henholdsvis 8 i 2012 og 2 i 2013¹ (Bilag 1).

De økonomiske krav har tilskyndet til et øget opmærksomhed på budgetoverholdelse i kommunerne, og de årlige budgetoverskridelser er udskiftet med udgiftsniveauer, der holder sig inden for den aftalte økonomiske ramme. Det øgede statslige fokus på budgetoverholdelse har umiddelbart betydet bedre styr på kommunernes økonomi, og siden 2012 har kommunerne overholdt kravene i de årlige økonomiaftaler mellem KL og Finansministeriet. Effekten af

¹ Tallene er baseret på KORAs opgørelse for budget afvigelse <http://www.kora.dk/noegletal/>

sanktionsloven og budgetloven har således været markant for budgetoverholdelsen i de danske kommuner, og må derfor have betydet væsentlige ændringer i kommunernes økonomistyring.

Hvad er økonomistyring?

I sin bredeste form handler økonomistyring om at styre anvendelsen af de begrænsede ressourcer, således man bedst muligt opfylder målene for den offentlige organisation (Jensen, 2011, s. 7). Modsat en privat virksomhed er det ikke et mål for en offentlig organisation at skabe profit, men derimod at frembringe ydelser i overensstemmelse med politiske og lovgivningsmæssige opgaver og målsætninger. Ydelser forstås som den offentlige organisations produkter eksempelvis hjemmehjælp, undervisning, handicaptilbud mv. Graden af målopfyldelse afhænger af omfanget og kvaliteten af den ydelse, som den offentlige organisation frembringer (Jensen, 2011, s. 22). Økonomistyring handler derfor om at styre ressourceanvendelsen, således den offentlige organisation opnår bedst mulig målopfyldelse. Samme perspektiv anlægger Preben Melander, der definerer økonomistyring som de ledelsesmæssige foranstaltninger, der iværksættes for at påvirke, ændre og udvikle de underliggende aktørers ressourceudnyttelsesadfærd i retning af en mere hensigtsmæssig udnyttelse af de knappe ressourcer i organisationen (Melander, 1987, s. 436).

Den dominerende tilgang til økonomistyring er, at opgøre enhedspriser og måle effekten af indsatsen. Styringsredskaberne er rettidig planlægning og detaljeret budgettering, således at der tages udgangspunkt i hvornår og hvilke opgaver, der skal løses. På samme tid indebærer god økonomistyring, ifølge bl.a. Finansministeriet også tæt opfølgning på udgifter og indtægter samt klare principper for styring, delegation, budgettering og opfølgning både på det centrale og de decentrale niveauer i kommunen (KL, Finansministeriet, & Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2013, s. 2).

Overholdelse af budgettet er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at kommunerne er blevet bedre til at økonomistyre. Som Finansministeriet fremhæver i deres rapport: *God økonomistyring i kommunerne*, er budgetoverholdelse udgangspunktet for økonomistyring, men god økonomistyring er mere end blot budgetoverholdelse (KL, Finansministeriet, & Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2013). Det er derfor interessant at undersøge, hvordan sanktionsloven og budgetlovens krav om budgetoverholdelse har påvirket økonomistyringen i kommu-

nerne. Når god økonomistyring er mere end blot budgetoverholdelse, hvad betyder det så, at flere kommuner har erklæret det ellers ikke-styrbare specialiserede socialområde for styrbart?

Det ustyrlige socialområde

Det varierer væsentligt mellem de forskellige kommunale sektorer, hvor styrbare områderne er, og alle sektorer rummer en eller flere ydelser, som kommunerne selv betegner som økonomisk ikke-styrbare. I en teknik- og miljøforvaltning er det svært at forudsige de årlige omkostninger til vinterberedskabet i form af snerydning og saltning af veje. Det samme gælder den aktive beskæftigelsesindsats til forsikrede og ikke forsikrede-ledige, hvor udgifterne delvist finansieres af statslige refusioner, som skaber helt andre økonomiske rammer og incitamenter for kommunerne. Beskæftigelsesområdet er meget konjunkturfølsomt, hvor antallet af ledige er afhængig af de økonomiske konjunkturer, hvilket blandt andet gør, at udgifterne her til ikke er underlagt budgetloven og sanktionsloven.

Vender man derimod blikket mod socialområdet, har et umiddelbart stop for ydelserne direkte og alvorlige konsekvenser for de borgere, der modtager ydelserne. Ydelserne er komplekse, og beror på individuelle vurderinger af borgerens behov, ligesom det er vanskeligt at koble direkte og indirekte omkostninger til den konkrete ydelse. Merudgifter indenfor et socialområde kan opstå, hvis en borger eksempelvis udsættes for et trafikuheld og pådrages en hjerne-skade. Kommunen er her forpligtet til at levere pleje og genoptræning til borgeren. Omkostningerne til borgere med særlige behov på det specialiserede socialområde kan let løbe op i 1 – 2 millioner kr. om året. Det er ikke muligt for kommunerne at forudsige forekomsten af eksempelvis uheld, og budgetlægningen på området må derfor bero på et mere eller mindre arbitrært skøn. Det er således ikke alene svært at forudse det kommende års udgifter, men også forbundet med store økonomiske omkostninger², når borgeren skal have en ydelse, som knytter sig til det specialiserede socialområde.

² Staten refunderer dele af udgiften ved særlig dyre enkeltsager (BEK nr. 873 af 29/08/2012). Nogle enkelt sager kan koste 1 – 2 millioner kr.

Kommunens råderum indenfor det specialiserede socialområde

Det er kommunernes ansvar at planlægge og udføre socialpolitikken inden for rammerne af serviceloven, hvilket umiddelbart efterlader et fleksibelt handlerum til at indrette den individuelle indsats efter borgerens behov. I princippet kan politikerne derfor fastlægge serviceniveauet, så længe de som minimum opfylder kravene i serviceloven.

Socialområdet kan opdeles i fire områder: Ældre, børn, handicap og psykiatri (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2014, s. 19). Herunder skelnes der mellem det "normale" og det specialiserede socialområde. Der er ikke nogen officiel definition for opdelingen, men betegnelsen *normal* henviser generelt til socialydelser, som alle borgere kan forvente at modtage igennem et normalt livsforløb (fx børnepasning og ældrepleje). Det specialiserede område dækker derfor borgere, som har særlige eller specielle behov i hverdagen eksempelvis borgere med væsentlige handicap, socialt udsatte eller har psykiske problemer, der kræver ekstra omsorg og pleje (Gregersen, 2013, s. 22).

De forskellige underområder finansieres enten via et rammebeløb eller pr. indsats via overførsler. Generelt betegnes de rammestyrede områder som styrbare, da de udførende institutioner har en klar ramme, som de skal prioritere indenfor. Omvendt viser de kommunale regnskaber, at det er de indsatsstyrende områder, der ofte er skyld i budgetoverskridelserne, fordi budgettet for det indsatsstyrende område er baseret på estimater og reelt finansieres direkte via kommunekassen (Fredensborg Kommune, 2013; Aarhus Kommune, 2011). Med de indsatsstyrede ydelser følger pengene borgeren, der ofte har ret til en indsats, og kommunerne kan derfor ikke undlade at give borgeren den ydelse, som vedkommende er vurderet berettiget til.

Kompleksiteten i det specialiserede socialområdet og de økonomiske omstændigheder har fået flere til at karakterisere økonomien som ikke-styrbar. Andre har ligefrem udråbt området til en "gøgeunge", der med sin umættelige krav tilegner sig ressourcer på bekostning af andre og mere populære serviceområder (Kingsley, 2010). Særligt udgiftsstigningerne på det specialiserede socialområde har været markante og udgjorde i 2010 det mest omkostnings-tunge kommunale serviceområde på trods af, at modtagergruppen er relativ lille (Finansministeriet, 2010 B). Det har placeret området i et politisk-administrativt fokus som et særligt opmærksomhedskrævende område. En rundspørge blandet de kommunale økonomi-

direktører i 2008 fremhævede ligeledes økonomistyringen på socialområdet som en væsentlig udfordring for kommunerne i de kommende år (Jeppesen, 2008, s. 2).

Kommunerne og KL iværksatte derfor i 2009 en markant styringsindsats for at bremse udgiftsvæksten på det specialiserede socialområde. Allerede tre år efter erklærede KL, at kommunerne nu havde tæmnet det specialiserede socialområde og gjort det styrbart. KL selv påpeger, at det er lykkedes kommunerne på grund af et fokus på skabelse af bedre overblik og ledelsesinformation blandt andet gennem dispositionsregnskaber, fælleskommunale aftaler om takstreduktioner, øget fokus på fastsættelse af serviceniveauer og ikke mindst en omstilling af den faglige indsats blandt andet med fokus på øget forebyggelse (Pilegaard, 2012).

Eksempler på styringstiltag i kommunerne

I Aarhus Kommune gennemførte man en analyse af de ikke-styrbare udgifter og konkluderede, at ikke-styrbare udgifter ikke kan gøres styrbare, da de udspringer af uforudsigelige aktiviteter såsom trafikuheld. Derimod peger de på, at konsekvenserne ved nogle af de ikke-styrbare områder kan mindskes ved at lægge dem sammen med andre styrbare områder. Konkret foreslog de at decentralisere det økonomiske ansvar og dermed rammestyre flere områder under et. Alle merudgifter vil derfor blive dækket via omprioriteringer fra styrbare områder til ikke-styrbare, og kun i ekstreme tilfælde vil merudgifter blive behandlet af byrådet og dækket af kommunekassen (Aarhus Kommune, 2011).

Styringsstrategien i Aarhus Kommune lægger sig op af de tendenser, der har været dominerende de sidste 30 år inden for økonomistyring i den offentlige sektor, som har fokuseret på decentralisering af ansvaret for økonomi og drift til de enkelte afdelinger, kontorer, centrale enheder og institutioner (Jensen, 2011, s. 9). Det bagvedliggende rationale er, at den faglige ledelse har den rette faglige og lokale viden om, hvordan ressourcerne bedst anvendes til at opnå de mål, der er fastlagt fra politisk hold. Argumentet stammer fra de moderniseringsreformer, som blev rullet udover den offentlige sektor i en række OECD-lande i 80'erne og 90'erne, der ved at indføre styringsredskaber og ideer fra den private sektor ønskede at effektivere den offentlige sektor. Med New Public Management (NPM) bølgen ønskede man opnå klare effektiviseringer ved at ansvarliggøre de offentlige ledere. Derfor blev det daglige økonomiske ansvar decentraliseret sammen med retten til at disponere over ressourcer, for at beslutningerne skulle træffes tæt på efterspørgselssiden og dermed tæt på borgerne (Jarlov & Melander, 2011, s. 57). Samme styringsstrategi fra NPM går igen i budgetloven og sanktions-

loven, som overordnet stiller krav til budgetoverholdelse, og opstiller klare incitamentter for kommunerne i form af sanktioner.

Spørgsmålet er, hvilke styringsmæssige tiltag kommunerne har indført på det specialiserede sociale voksenområde for at sikre budgetoverholdelse i kommunerne, og hvad styringen består i, når de har formået at gøre ikke-styrbare udgifter til styrbare? Da alle kommunerne siden 2011 har kunne sikre budgetoverholdelse, er det interessant at undersøge, om kommunerne over en bred kam har indført de samme styringstiltag i udgiftsstyringen af det specialiserede sociale voksenområde. Ligeledes er det interessant at undersøge, hvordan den statslige styring af kommunerne former den styringsstrategi, kommunerne vælger i deres interne styring af udgifterne på det specialiserede sociale voksenområde, som udgør en særlig udfordring, når budgetloven og sanktionsloven sætter hårde krav om budgetoverholdelse, og der fastsættes fireårige udgiftslofter for kommunernes serviceudgifter. Dette leder os frem til at undersøge følgende problemformulering i specialet:

1.1 Problemformulering

Hvordan har kravene i sanktionsloven og budgetloven påvirket kommunernes økonomistyring af det specialiserede sociale voksenområde?

1.2 Uddybning af problemformulering

En væsentlig antagelse i specialet er, at kravene i sanktionsloven og budgetloven er den primære årsag til, at kommunerne har budgetoverholdelse. Siden 2011 har der været budgetoverholdelse i kommunerne. Vi antager derfor, at kravene i sanktionsloven og budgetloven udgør et væsentligt incitament for, at kommunerne har sikret budgetoverholdelse siden 2011. Imidlertid er det sparsomt med viden om, hvordan kommunernes økonomistyring har ændret sig som følge af sanktionsloven og budgetloven.

En rapport fra Finansministeriet 2013, som kortlægger 10 kommuners økonomistyringspraksis viser, at der er en række fællestræk for kommunernes styringspraksis, hvor fællestrækkene er: 1) Overholdelse af servicerammen, 2) Begrænse brugen af tillægsbevillinger, 3) At de kommunale udgifter er styrbare og 4) At de decentrale enheder har overførselsadgang af mer-/mindreforbrug. Rapporten beskriver således nogle overordnede udviklingstræk

for kommunernes økonomistyring, men kigger ikke nærmere på de enkelte kommunale serviceområder. Rapporten giver os derfor ikke svar på, hvilke styringstiltag kommunerne har indført for at sikre budgetoverholdelse samt om samme styringsprincipper fremhævet i Finansministeriets rapport kan identificeres på et svært styrbare kommunale serviceområde, som det specialiserede sociale voksenområde. Motivation for specialet er netop at belyse dette, samt undersøge om der er nogle tværgående tendenser i kommunernes økonomistyring af det specialiserede sociale voksenområde på trods af, at kommunerne har forskellige karakteristika og økonomiske forudsætninger.

2 ANALYSERAMME

Følgende kapitel indeholder specialets teori og metode. Først vil det teoretiske afsæt for undersøgelsen blive præsenteret. Dernæst beskrives vores metodiske valg og fremgangsmåde.

2.1 Teori

I undersøgelsen af hvordan sanktionsloven og budgetloven påvirker kommunernes økonomistyring af det specialiserede sociale voksenområde, er flere forskellige teoriretninger relevante. Anskues problemstillingen i et historisk institutionalistisk perspektiv, kunne kravet om budgetoverholdelse og statslige fastsatte udgiftslofter forklares som en kritisk skillevej, der fører til nye måder at økonomistyre på i kommunerne (Pierson, 2004). Et politologisk ny-institutionalistisk perspektiv ville fokusere på normers og kulturers betydning for kommunernes økonomistyring på det specialiserede sociale voksenområde efter indførelsen af budgetloven og sanktionsloven (March & Olsen, 1989). Endelig ville teori om isomorfe pres kunne forklare, hvis der er sket en homogenisering i den økonomistyringsstrategi, som kommunerne anvender (Powel & DiMaggio, 1983).

De skitserede teoretiske tilgange falder imidlertid uden for specialets genstandsfelt ved, at de enten retter sig mod forklaring af, hvordan udefrakommende faktorer medvirker til, at der er sket et skift i kommunernes økonomistyring, eller hvordan organisatoriske og kulturelle normer er styrende for kommunernes økonomistyring. Teorierne ville derfor have været relevante i en analyse af, *hvorfor* kommunernes økonomistyring tager sig ud, som den gør. Specialets undersøgelsesfelt er i stedet at forklare, *hvilke* styringsredskaber kommunerne har indført for at overholde kravet om budgetoverholdelse for på den måde at forklare, hvordan kravet om budgetoverholdelse påvirker kommunernes økonomistyring på det specialiserede socialområde.

Til at undersøge hvilke styringstiltag kommunerne har benyttet for at sikre budgetoverholdelse, og hvordan sanktionsloven og budgetloven har påvirket kommunernes økonomistyring af det specialiserede sociale, har vi taget afsæt i den internationale litteratur om offentlige organisationers budgetprocesser. I valget af teori har vi valgt at fokusere på de offentlige bud-

getteorier, som både behandler mere grundlæggende økonomiske adfærdstræk blandt bureaukrater og bureaukratier samt teorier der undersøger, hvordan omgivelserne påvirker økonomistyringen inden for en budgetinstitution.

Når vi anvender begrebet budgetinstitution, refererer vi både til tilblivelsen af budgettet og den efterfølgende disponering og eksekvering af budgettet (Christiansen, 2008, s. 9). Budgetteoriene er særligt domineret af public choice forskningen, der anser bureaukrater og bureaukratier for at være rationelle og egennyttemaksimerende (Hindmoor, 2010). Dette er ikke ensbetydende med, at vi i vores undersøgelse abonnerer på samme antagelse, men blot at vi er bevidste om, at meget af forskningen på området anlægger dette perspektiv. En analyse udelukkende bygget på rational choice tilgangen vil fokusere på kommunernes incitament til at overholde budgetterne, hvilket i sagens natur er blevet skærpet med sanktionsloven og budgetloven, idet der er blevet indført hårde økonomiske sanktioner. Med et public choice perspektiv ville konklusionen ende i en cirkel, hvor de indførte sanktioner vil få æren for den ændrede adfærd, men ikke gøre os klogere på, hvad kommunerne rent faktisk har gjort anderledes i deres økonomistyring. På trods af den dominerende tilstedeværelse af public choice forskning, kan budgetteoriene stadig bidrage med en lang række brugbare undersøgelser, der viser hvordan kommuner, lokale myndigheder og stater reagerer under omstændigheder, der ligner de danske kommuners. I det følgende vil vi gennemgå, hvordan budgetteoriene kan forklare, hvad der ligger til grund for kommunernes ændrede adfærd ud fra både abstrakte antagelser og konkrete cases.

2.1.1 Budgetteoriene

En af de første til at beskæftige sig med teoretisering af offentlige budgetter er V. O. Key, som med artiklen *The Lack of Budgetary Theory* problematiserede den manglende akademiske interesse for området (Key, 1940). Han påpegede, hvordan budgetoverskridelser blev betragtet som en ubalance mellem offentlige indtægter og udgifter, og derfor ofte blev brugt som et argument for at lade skatteindtægterne stige. Key ønskede med sin mikro-økonomiske inspirerede tilgang at rette fokus mod omkostningssiden i budgetprocessen og mente, at øget brug af cost-benefit analyser kunne sikre en bedre ressourceanvendelse og minimere behovet for skattestigninger. Offentlige institutioner burde, ifølge Key, anvende en prioriteringsmetode med fokus på at maksimere den marginale nytte. Den nytteorienterede tilgang blev støttet af

flere, som mente, at det kunne sikre en øget legitimitet i prioriteringen af offentlige goder (Lewis, 1950; Smithies, 1955). Keys argumenter om inddragelse af omkostningssiden og den marginale nytte, som et normativt ideal er fortsat et grundlæggende præmis inden for budgetteoriene.

Budgetprocessen som rationel og efficient

En anden væsentlig bidrager til den mere mainstream forståelse af offentlige organisationers økonomiske adfærd er William Niskanen, som er en del af public choice litteraturen. Med tæsen om budgetmaksimerende bureaukratier understregede Niskanen, at årsagen til de evigt stigende offentlige udgifter skal findes i den manglende konkurrence i den offentlige sektor (Niskanen, 1968, s. 293). I og med bureaukratier er egennyttmaksimerende, og der eksisterer informationsasymmetri mellem bureaukratier er løsningen, ifølge Niskanen, at der skal indføres en række incitamentsstrukturer og styringsmekanismer, som modarbejder disse indlejrede karakteristika (Niskanen, 1968, s. 304). Rationalet i denne tese kan identificeres i styringselementerne for sanktionsloven og budgetloven, som dette speciale behandler. Ud fra dette perspektiv kan det hævdes, at det ikke længere kan betale sig for kommunerne at budgetmaksimere, fordi det vil udløse økonomiske sanktioner. De mulige sanktioner har ændret kommunernes grundlæggende interesser, der nu vægter budgetoverholdelse højest (Ibid.). En væsentlig pointe er her, at hvis kommunerne rent faktisk ville overholde deres budgetter, kunne de gøre det, men uden sanktioner mangler motivationen. Public choice tilgangen vil derfor hævde, at kommunernes budgetoverholdelsen kan forklares ved, at der med budgetloven og sanktionsloven er blevet indført en række incitamentsstrukturer, som former kommunernes interesser og dermed deres handlinger i en bestemt retning. Tilgangen efterlader dog kun få forklaringsmuligheder for, hvordan kommunerne internt har ændret styringspraksis og hvilke styringstiltag, de har indført for at sikre budgetoverholdelse, som indførelsen af interne incitamentsstrukturer i kommunen. Ligeledes vil public choice tilgangen ikke kunne forklare en variation i kommunernes anvendelse af økonomistyringsredskaber, da det implicit ligger i public choice litteraturen, at indførelse af bestemte styringsredskaber fører til samme økonomiske adfærd.

Andre teoretikere som Anthony Downs forsøgte ligeledes at karakterisere de grundlæggende strømninger for den offentlige budgetproces ved at opstille en universel teori. Downs medianvælgerteori koncentrerer sig efter faktorer udenfor bureaukratiet som bestemmende for budgetlægningen. Ifølge Downs bliver størrelsen på de offentlige budgetter bestemt ud fra vælgernes præferencer. Argumentet herfor er, at vælgerne er efterspørgere og politikere er udbydere, hvor politikerne vil imødekomme vælgernes udgiftspræferencer for at sikre genvalg. Budgettets endelige størrelse bliver ifølge Downs' teori lig med medianvælgernes udgiftsønsker, hvilket indikerer, at det politiske tilhørsforhold for den siddende borgmester eller den dominerende partikoalition har en betydning (Pallesen, 2008, s. 41). Downs medianvælgerteori forholder sig imidlertid ikke til bureaukratiet, men fokuserer på, hvad der sker *udenfor* de offentlige institutioner, idet omdrejningspunktet for teorien er vælgerne, og hvordan politikerne forsøger at maksimere vælgertilstrømning.

Budgetprocessen som inkrementel og præget af politiske magtkampe

De ovenstående teorier har en universel tilgang, som antager, at aktørerne altid vil agere ud fra de samme præferencer uanset konteksten. Budgetprocessen kan imidlertid ikke koges ned til et snævert spørgsmål om at allokere ressourcer til X og Y formål på den mest effektive måde eller universelle antagelser om aktørernes adfærd. Ifølge Aron Wildavsky skal budgetprocessen i den offentlige sektor i stedet betragtes som en proces, der forsøger at finde et kompromis mellem modsatrettede interesser på en politisk markedsplads. Output fra og tilrettelæggelse af budgetprocessen er her et resultat af aktørernes interne styrkeforhold som bedst tilgodeses ved hjælp af inkrementelle tilpasninger (Wildavsky A. , 1961).

De universelle budgetteorier er ligeledes blevet kritiseret for entydigt at fokusere på årsagerne til væksten i offentlige budgetter, men mangler en forklaringsevne i situationer, hvor budgetterne mindskes. Kun den inkrementelle tilgang forsøger at levere et bud på, hvordan offentlige organisationer gennemfører besparelser. Charles Lindblom (Lindblom, 1959) og senere Aron Wildavsky (Wildavsky A. , 1964) fremhævede, at offentlige institutioner blot fremskrev deres budgetter inkrementelt for at undgå politiske konflikter i forbindelse med omprioriteringer. Ifølge inkrementalismen vil man ved besparelser altid efterstræbe en *fair-share* tilgang, således besparelserne fordeles ligeligt mellem de offentlige organisationer for på den måde at undgå konflikter (Pallesen, 2008, s. 39). Med en "fair" fordeling af budgetreduktionen vil de uundgåelige protester fra sektorspecifikke interessenter i og uden for bu-

reaukratiet kunne imødekommes med henvisning til, at reduktionen er lige stor eller lille for alle (Christiansen, 2008, s. 32). Gennemførelsen af besparelser i den offentlige sektor er således først og fremmest forbundet med strategiske valg i en kamp mellem forskellige interesser.

Budgetprocessen i en krisetid

På samme måde som Wildawsky, mener Allen Schick, at budgetprocessen ikke kan indkapsles i en universel tilgang, idet en universel tilgang ikke tager forbehold for og medregner de nuancer og forskellige problemstillinger, som en budgetproces indebærer (Schick, 1988, s. 60). Schick argumenterer for, at budgetteorier skal udvikles med udgangspunkt i de forskellige omstændigheder den foregår i og påpeger, at økonomiske trange tider ændrer budgetprocessen væsentligt. Budgetprocessen skal derfor ansues som en proces, der er åben for al påvirkning, og som er præget af vilkårene og den politiske, sociale og økonomiske adfærd (Schick, 1988, s. 65). Schick afviser, at en enkelt teori kan rumme samtlige faktorer, der påvirker budgetudfaldet:

"A theory of budgeting that accounts for everything that effects the critical functions of budgeting would have to reach far beyond the budget process itself to much of the human condition" (Schick, 1988, s. 65).

Fremfor at formulere en overordnet teori, beskriver Schick, hvilke delelementer budgetprocessen består af. I sin karakteristik sammenligner han det med forhandlingerne på et marked, hvor forholdet mellem udbud og efterspørgsel er afgørende for prisen. Udbud og efterspørgsel erstattes af udgiftsadvokater og budgetvogtere, og prisen erstattes med akkumulering af ressourcer. Akkumuleringen af ressourcer er derefter et resultat af 1) styrkeforholdet mellem aktørerne, 2) hvor interaktion formes og styrkes af de formelle regler og procedurer forhandlingerne er underlagt, og 3) som udspiller sig under bestemte samfundsforhold (såsom høj- og lavkonjunkturer, inflation og demografiske bevægelser: læs egen tilføjelse) (Schick, 1988, s. 65-68). Dette fører til Schicks første centrale pointe om, at det er nødvendigt at identificere, under hvilke regler og vilkår aktørerne agerer, når vi vil forklare, hvilke styringstiltag kommunerne har indført for at sikre budgetoverholdelse. I indeværende speciale sættes der fokus på effekterne af budgetloven og sanktionsloven for kommunernes økonomistyring af det specialiserede sociale voksenområde. Kravet om budgetoverholdelse i sanktionsloven samt budgetloven, der lægger et loft over kommunernes udgiftsniveau for serviceudgifterne, vil ifølge Schick derfor have en stærkt afsmittende effekt på kommunernes økonomistyring. Hvilken

betydning sanktionsloven og budgetloven har på kommunernes økonomistyring vil derfor ifølge Schick være forskellig afhængig af, hvordan kommunes økonomiske situation forholder sig. En eventuel variation i kommunernes økonomistyring vil kunne forklares ud fra variationen i den konkrete økonomiske kontekst, som præger den enkelte kommune. En kommune med et mere fleksibelt økonomisk råderum, vil kunne benytte andre styringsredskaber til at imødekomme sanktionsloven og de fastsatte udgiftslofter eller har et mindre behov for at ændre deres økonomistyring ifølge Schicks teori.

Centralisering af mål og rammer for udgiftsudviklingen

Budgetprocessen består normalt af faste procedurer og normer, som er med til at skabe stabile forløb, så de involverede parter har en klar forventning til processen. Eksempelvis forløber et dansk budget sig over tre år, som først forberedes, gennemføres og evalueres (Christiansen, 2008, s. 14-15). I en krisetid vil modsvaret her være at bryde med vante processer, have hyppigere forhandlinger om budgetter og øge centraliseringen. Ifølge Schick bliver procedurerne i budgetlægningen i en krisetid i højere grad improviserende og ad hoc, end rutinepræget og inkrementel (Schick, 2010, s. 9). Schick mener, at økonomiske trange kår vil resultere i øget brug af re-budgettering for at håndtere de skiftende økonomiske omstændigheder. I en dansk kommune vil det betyde, at budgettet i løbet af budgetåret vil blive genforhandlet for at finde finansiering på merudgifter og for at sikre budgetoverholdelse.

Dette fører til Schicks anden centrale pointe om, at magten forskyder sig op i hierarkiet i en krisetid. Dette sker for at sikre effektive og handlekraftige arbejdsgange (Schick, 2010, s. 10). Typisk vandrer beslutningskompetencen fra mere specialiserede områder til aktører med ansvar for en bredere politisk portefølje. Der sker en centralisering af magten, hvor centrale budgetkrav former den økonomiske ramme og først i anden række, bliver der plads til sektorspecifikke prioriteringer. I en kommunal kontekst vil en centralisering af beslutningskompetencen betyde, at Økonomiforvaltningen indfører centraliseringsmekanismer f.eks. i form af økonomiske rammer og krav til fagforvaltningerne for dermed at kunne styre det overordnede udgiftsforbrug. I Schicks perspektiv kan variation i kommunernes økonomistyring forklares ud fra de økonomiske forhold, som en kommune agerer under. Jo større krisen føles i kommunerne, desto større tilbøjelige vil kommunerne være til at centralisere beslutningskompetencen og øge re-budgetteringen i løbet af budgetåret.

Ifølge Schick medfører en centralisering af magten i en krisetid endvidere, at budgetvogterens position bliver styrket overfor udgiftsadvokaten i budgetprocessen:

“Crisis changes the balance of power between claimants and guardians. When deficit reduction is the order of the day, processing the budget in crisis mode strengthens guardians. Not only can they thwart new claims, but they can also trim existing programs, a feat that is exceedingly difficult in ordinary times.” (Schick, 2010, s. 10)

En anden forsker som sondre mellem udgiftsadvokater og budgetvogtere er Jens Blom-Hansen. Udgiftsadvokater defineres af Jens Blom-Hansen som aktører, der har en interesse i at øge sektorspecifikke mål og midler. De er fortalere for igangsættelse af nye initiativer, projekter og programmer på deres område eller at øge deres eksisterende midler (Blom-Hansen J., 1999, s. 240). Budgetvogtere defineres som aktører, hvis egeninteresse er at kontrollere og beherske de offentlige udgifter og den offentlige organisations aktivitet (Blom-Hansen J., 1999, s. 241). Budgetvogternes og udgiftsadvokaternes forhold bliver bestemt af det omgivende institutionelle setup, der afgør, hvilke muligheder og begrænsninger der er for, at aktørerne kan forfølge deres egeninteresser. Styrkeforholdet mellem aktørerne og deres evne til at advokere for flere eller færre ressourcer dikteres derfor af de institutionelle forhold. Vi må derfor kunne forvente, ud fra teorien, at Økonomiforvaltningen og de budgetansvarlige i fagforvaltningerne har fået en styrket position, således de med henvisning til krav om budgetoverholdelse og udgiftslofter kan afvise krav om yderligere bevillinger. Budgetoverholdelse er i denne optik et udtryk for et ændret styrkeforhold til fordel for budgetvogterne.

Øget monitorering

Tendensen til at centralisere beslutningskompetencen og decentralisere ansvaret for økonomi og drift nævnes ofte som en central styringstendens inden for New Public Management-litteraturen (Greve, 2002). New Public Management (NPM) anvendes som samlebetegnelse for de moderniseringsreformer, der blev rullet udover den offentlige sektor i en række OECD-lande fra 1980'erne. Ved at indføre styringsredskaber og ideer fra den private sektor ønskede man at effektivisere den offentlige sektor. Et centralt styringsredskab inden for NPM er, at der skal være en synlig og tydelig ledelse med en klar ansvarsfordeling. De offentlige ledere skal ansvarliggøres ved at få decentraliseret det daglige økonomiske ansvar sammen med retten til at disponere over ressourcerne. Samtidigt centraliseres beslutningskompetencen for fast-

sættelsen af mål og rammer (Jarlov & Melander, 2011, s. 57; Schick, 2010) Et andet centralt styringsredskab inden for NPM er styring via fastlæggelse af mål og rammer med overfølgende monitorering og opfølgning af processer og outcome. Monitoreringen sigter mod flere parametre inden for den offentlige sektor eksempelvis ydelser, mål, udgifter og aktiviteter mv. (Kristiansen, 2014). Argumentet om monitorering kan imidlertid spores helt tilbage til Anthony Downs som mente, at asymmetri i informationsdelingen mellem de forskellige hierarkiske niveauer i bureaukratiet gør det umuligt for beslutningstagerne i toppen at få fuld information om det reelle behov, hvilket medfører større bevillinger samt øget risiko for dobbeltarbejde (Downs, 1964, s. 8). For at imødekomme asymmetrien var Downs fortalere for systematisk informationsindsamling enten ved hjælp af automatiserede indsamlingssystemer eller øget koordinering mellem enheder. På baggrund af teorien kan vi derfor forvente, at kommunerne har indført flere krav om systematisk og gennemsigtig budgetopfølgning og regnskabsaflæggelse som et middel til at fjerne den indlejrede informationsasymmetri i bureaukratier.

Eksisterende studier af sanktioner og udgiftslofter

Sanktionsloven og budgetloven er af relativ ny dato, og der er dermed kun foretaget et begrænset antal studier af deres påvirkning af styringen i den offentlige sektor. Anvendelsen af sanktioner og udgiftslofter som styringsredskab er dog udbredt, hvor særligt amerikanske studier har behandlet emnet indgående under betegnelsen *tax and expenditure limitations* (TELS). Disse studier er baseret på casestudier fra bystyrelser og stater i USA. De viser, hvordan lokale myndigheder enten finder alternative finansieringsmuligheder (Sun, 2014, s. 92) eller ikke formår at begrænse de offentlige udgifter (Mullins & Joyce, 1996, s. 75). Et andet amerikansk studie viser, hvordan lokale myndigheder reagerer på TELS ved at ændre deres institutionelle struktur med flere lokale myndighedsenheder, hvilket medvirkede til et øget offentlig forbrug (Bowler & Donovan, 2004, s. 195). De amerikanske studier viser generelt, at lokale myndigheder håndterer udgiftslofter ved at øge udgifterne på områder, hvor der ikke er udgiftslofter. Ligeledes fokuserer de generelt på den økonomiske effekter af udgiftslofter fremfor de styringsmæssige ændringer. Resultaterne fra de amerikanske studier støttes af et dansk studie (Blom-Hansen, Bækgaard, & Serritzlew, 2014), som bekræfter kommunernes strategi med at identificere alternative finansieringskilder, hvis der indføres et loft for skatter og udgifter.

Der er blevet foretaget få studier i Danmark af sanktionsloven og budgetloven. Det nyeste bidrag er et studie fra forskningsprojektet *"Krisestyring: Forvaltning og offentlige organisationer i en sparetid"* fra Københavns Universitet, som tager udgangspunkt i de styringsmæssige konsekvenser af budgetloven for det politiske-administrative system i staten (Foss-Hansen & Kristiansen, 2014). Studiet er baseret på accountability teorier, som analyserer de konsekvenser af budgetloven i et konstitutionelt, demokratisk og læringsmæssigt perspektiv. Studiet viser, at budgetloven medfører styrkede og synlige ansvarlighedsrelationer i organisationen ud fra et demokratisk og konstitutionelt perspektiv. Ud fra et læringsperspektiv viser studiet, at der er risiko for visse dysfunktioner såsom anvendelse af økonomiske buffere "benzinafbrænding" og manglende fleksibilitet i forhold til bevillingsanvendelsen, som kan resultere i kortsigtet økonomisk adfærd.

Et andet studie fra samme forskningsprojekt omhandler, hvordan budgetloven har medført en ændret økonomisk styring af kommunerne i budgetsamarbejdet mellem stat og kommune fra en normbaseret interaktion til en regelbaseret styring (Moll Sørensen, 2014, s. 314). Studiet tager sit teoretiske afsæt i historisk institutionalisme og anvender Peter Halls (1993) tre niveauer for politisk forandring til at karakterisere skiftet i økonomisk styring. Et tredje studie fra samme forskningsprojekt er foretaget som en effektevaluering af regnskabssanktionerne i perioden 2010 – 2013 (Foged, 2015, s. 69). Undersøgelsen konkluderer, at sanktionerne har medført budgetoverholdelse i kommunerne, og at loven lever derfor op til sit formål. Studiet viser endvidere, at kommunerne ikke har øget præcisionen af deres regnskaber. Sanktionerne har særligt ramt velstående kommuner og sektorerne med stærke bruger- og personaleinteressegrupper som skole, dagtilbud og det specialiserede socialområde.

2.1.2 Opsamling – Hvad kan vi forvente?

Efter at have gennemgået en række forskellige teoretiske forklaringer og cases, kan vi se, at den internationale budgetlitteratur argumenterer for, at offentlige organisationer i en tid med økonomiske pressede omstændigheder bliver mere top-down orienterede, hvor de økonomiske mål og krav udformes i toppen af hierarkiet. Samtidig sker der en centralisering af beslutningskompetencen, som flyttes fra de specialiserede medarbejdere til generalister med en bredere politisk portefølje, mens der samtidig sker en decentralisering af det økonomiske og driftsmæssige ansvar til lavere administrationsniveau. Appliceret i forhold problemformule-

ring betyder dette, at vi kan forvente, at kommunernes økonomistyring blandt andet vil være præget af styringstiltag, der sigter mod at skærpe det decentrale økonomiske ansvar i styringen af området voksne med handicap. Skærpelsen af det decentrale økonomiske ansvar kan forventes at komme til udtryk i form af centralt udmeldte krav og rammer fra Økonomiforvaltningen eller de budgetansvarlige i sektor forvaltningen samtidig med, at ansvaret for at finansiere merforbrug kan forventes at være blevet decentraliseret til fagforvaltningerne via anvendelse af eksempelvis rammestyring.

Gennem teorikapitlet er det ligeledes blevet skitseret, at en generel styringstendens i den offentlige sektor har været, at monitoreringen af de offentlige aktiviteter skal øges for at sikre et bedre indblik i de årsager, der ligger til grund for den økonomiske udvikling. Rationalet er, at viden om den økonomiske udvikling er forudsætning for at kunne imødekomme en eventuel negativ budgetafvigelse, således man omprioriterer midler eller på anden måde finde finansiering på budgetoverskridelser. Appliceret i forhold til problemformuleringen betyder dette, at vi kan forvente, at kommunerne som et middel til at sikre budgetoverholdelse har indført styringstiltag, der øger monitoreringen af udgiftsudviklingen såsom øget budgetopfølgning og krav om periodisering. Slutteligt har teoriafsnittet skitseret, hvordan indførelsen af udgiftslofter og sanktioner kan føre til, at offentlige organisationer udvikler en uhenigtsmæssig adfærd, som økonomiske buffere "benzinafbrænding". Appliceret i forhold til problemformuleringen betyder dette, at vi kan forvente, at kommunerne har indført en række økonomitekniske tiltag, som skal gardere dem mod budgetoverskridelser, såsom indførelse bufferpuljer m.m.

2.2 Metode

I følgende afsnit redegøres for specialets metode, herunder hvordan vi har formuleret en hypotese som et værktøj til at besvare problemformuleringen. Dernæst redegøres for specialets forskningsdesign, og hvilke metodiske overvejelser vi har gjort os i forhold til specialets fremgangsmåde. Tredje del af metoden beskriver empiriindsamlingen med en e-survey som vores primære empiri suppleret med kvalitative datakilder. Det fjerde og sidste afsnit beskriver processen for behandlingen af data.

2.2.1 Konstruktion og operationalisering af hypotesen

For at besvare problemformuleringen har vi opstillet en hypotese om, at kommunerne anvender en bestemt økonomistyringsstrategi for at sikre styrbarhed af udgifterne på det specialiserede sociale voksenområde, når der er krav om budgetoverholdelse. Hypotesen er et udtryk for den forventede adfærd i kommunerne, og er formuleret ud fra den internationale litteratur om offentlige organisationers budgetprocesser og de generelle tendenser inden for budgetteori, som blev præsenteret i teoriafsnittet.

Hypotese:

Kommunerne har anvendt en økonomistyringsstrategi, der bygger på skærpelse af det decentraliserede økonomiske ansvar, øget monitorering af den løbende økonomiske udvikling og anvendelse af økonomitekniske tiltag.

Vi antager, at kommunerne over en bred kam har anvendt samme økonomistyringsstrategi af det specialiserede sociale voksenområde. Ved at opstille en hypotese kan vi indenfor en klart defineret ramme undersøge, om den enkelte svarkommunes økonomistyringstiltag ligger i tråd med den styringsstrategi, som vi antager, at kommunerne anvender. Dernæst giver hypotesen os mulighed for at undersøge, om der mellem kommunerne er en tendens til, at de benytter samme styringsstrategi. Med andre ord kan vi sige, om der kan identificeres en generel tendens for de styringstiltag kommunerne anvender for at styre udgifterne på det specialiserede sociale voksenområde.

Ved at undersøge om der kan identificeres en generel tendens for kommunernes økonomistyring, er det muligt at se, om den indførte lovgivning er af en sådan styrke, at det strømligner økonomistyringen på tværs af kommunernes forskelligheder. Det vil ligeledes kunne vise, om kommunerne i deres implementering af lovene har videreført de styringsrationaler, der ligger i lovgivningen. Det modsatte billede, hvor der ikke er en klar tendens blandt kommunerne, vil omvendt betyde, at lovgivning baseret på sanktioner og fastsatte udgiftslofter måske har en motiverende effekt på kommunernes målopfyldelse (krav om budgetoverholdelse), men stadig efterlader et vis handlerum for kommunerne til at udforme økonomistyringen ud fra den lokale kontekst.

Operationalisering af hypotese til indikatorer

For at kunne måle rigtigheden af vores hypotese, har vi operationaliseret begreberne til observerbare indikatorer. Indikatorerne udgør de empiriske mål for *skærpelse af det decentrale økonomiske ansvar, graden af monitorering og økonomitekniske tiltag*. Operationaliseringen af begreberne er foretaget med udgangspunkt i Adcock og Colliers metodiske model, der skildrer forholdet mellem koncepter og observationer (Adcock & Collier, 2001, s. 531). Med hjælp fra denne model er det muligt at transformere begreberne fra overordnede koncepter til målbare indikatorer. Begreberne er operationaliseret hver for sig i modellerne 1, 2, og 3, se nedenfor. På baggrund af de opstillede indikatorer har vi formuleret spørgsmålene i vores e-survey. Med operationaliseringen skabes der en analyseramme, som ud fra respondenternes svar gør det muligt at vurdere, om de enkelte kommuners adfærd positivt eller negativt stemmer overens på de opstillede indikatorer. Herefter kan vi bevæge os tilbage op igennem de enkelte niveauer i de tre modeller og be- eller afkræfte, om der er tendenser af henholdsvis skærpelse af det decentrale økonomiske ansvar, økonomitekniske tiltag og monitorering af udgiftsudviklingen. Hvis alle tre tendenser er tilstede, bekræfter det rigtigheden af vores hypotese.

Model 1: Operationalisering af skærpelse af det decentrale økonomiske ansvar:

Niveau 1: Baggrundskoncept

- Skærpelse af det decentrale økonomiske ansvar ved at delegere det økonomiske og driftsmæssige ansvar til et lavere administrationsniveau i forvaltningen, samtidig med at mål og rammer for økonomien fastsættes centralt.

Niveau 2: Systematisering af koncept

- Socialforvaltningen skal overholde egen budgetramme.
- Opsplitning af Socialforvaltningens budget til serviceområder og herunder institutioner og enheder.
- Områdeledelsen gøres ansvarlig for budgetoverholdelse og drift.

Niveau 3: Indikatorer

- Fastsættelse af servicemåltal for Socialforvaltningens serviceudgifter.
- Krav om håndtering og finansiering af merudgifter indenfor Socialforvaltningens egen budgetramme.
- Socialforvaltningen benytter omplaceringer mellem serviceområder for at overholde egen budgetramme.
- Socialforvaltningen pålægger de enkelte underenheder/institutioner at gennemføre økonomiske opbremsninger, hvis der opstår et forventet merforbrug.
- Rammestyring af området voksne med handicap.

Niveau 4: Empiri/Data

- Empiri/data opsættes i klassificerende display med udgangspunkt i gennemgående tendenser.

Model 2: Operationalisering af monitorering:

Niveau 1: Baggrundskoncept

- Monitorering af den løbende økonomiske udgiftsudvikling i kommunen.

Niveau 2: Systematisering af koncept

- Socialforvaltningen og områdeledelsen tildeles en række økonomiske monitoreringsredskaber.

Niveau 3: Indikatorer

- Krav om månedlig budgetopfølgning på Socialforvaltningens udgifter til Økonomiforvaltningen.
- Krav om periodisering af Socialforvaltningens budget.
- Socialforvaltningen sætter krav om periodiserede budgetter for området voksne med handicap.
- Krav om månedlig budgetopfølgning for området voksne med handicap til Socialforvaltningens til ledelse.

Niveau 4: Empiri/Data

- Empiri/data opsættes i klassificerende display med udgangspunkt i gennemgående tendenser.

Model 3: Operationalisering af økonomitekniske tiltag:

Niveau 1: Baggrundskoncept

- Økonomitekniske tiltag: indførelse af mekanismer, hvor man forsøger at gardere sig mod budgetoverskridelser.

Niveau 2: Systematisering af koncept

- Socialforvaltningen og områdeledelsen udvikler en række økonomiske styringsredskaber.

Niveau 3: Indikatorer

- Enheden med ansvar for visitering af voksne med handicap har indarbejdet bufferpuljer i deres budget for at gardere sig mod et eventuelt merforbrug.
- Socialforvaltningen anvender revisitering inden for området voksne med handicap for at sikre budgetoverholdelse.
- Socialforvaltningen benytter omplaceringen af midler mellem serviceområder for at håndtere et merforbrug og sikre budgetoverholdelse.

Niveau 4: Empiri/Data

- Empiri/data opsættes i klassificerende display med udgangspunkt i gennemgående tendenser.

Det ligger implicit i valget af operationaliseringsmetoden, hvor vi tager abstrakte koncepter og transformerer dem til målbare indikatorer, at undersøgelsen trækker på antagelsen om, at samfundsmæssige fænomener kan måles. Disse antagelser har sine rødder i den realistiske videnskabsstradition (Klemmensen, Andersen, & Møller Hansen, 2012, s. 23). I al stilfærdighed skal det dog indvendes, at resultaterne for indeværende undersøgelsen ikke bør betragtes som konstante lovmæssigheder, der kan sige noget elementært om offentlige organisationers natur, men blot afdækker målbar adfærd i en afgrænset tidsperiode.

2.2.2 Forskningsdesign

Retrospektiv forløbsundersøgelse som forskningsdesign

Til at besvare specialets problemformulering har vi struktureret forskningsdesignet som en forløbsundersøgelse. Dette gør det muligt at identificere ændringer i adfærd over tid i en udvalgt kohorte (De Vaus, 2001, s. 113), som i specialet udgør alle kommuner. Med specialet ønsker vi at indsamle empiri om, hvilke ændringer kommunerne har gennemført i deres økonomistyring i perioden 2010 til i dag, hvilket betyder, at specialet falder under kategorien af retrospektive forløbsundersøgelser. En af de centrale udfordringer ved at gennemføre en retrospektiv undersøgelse er, at den efterspurgte viden med tiden enten kan gå tabt eller ligefrem blive pyntet i bagklogskabens klare lys (ibid.). For at imødekomme denne udfordring, har det været et gennemgående tema i empiriindsamlingen at tilpasse metoden, så den tegner et reelt billede af kommunernes adfærd, hvilket der vil blive redegjort for i de følgende afsnit.

Abduktiv erkendelse

Specialets metode trækker både på den deduktive og induktive disciplin i en abduktiv kombination (Reichertz, 2014). Vi har deduktivt formuleret en hypotese ud fra de abstrakte antagelser i budgetteoriene for at kunne teste, om indførelsen af regnskabssanktioner og budgetlofter har medført en styring, der følger de generelle tendenser, som litteraturen beskriver. Budgetteoriene leverer ikke en detaljeret beskrivelse af, hvilke styringsværktøjer kommunerne benytter, som heller ikke kan forventes af en teori, hvorfor vi induktivt har indsamlet eksempler på økonomistyringstiltag fra enkelte kommuner forud for formuleringen af hypotesen. Her har vi haft et møde med to kontorchefer i Økonomiforvaltningen i Københavns Kommune samt et møde med kontorchefen for Tværgående Økonomi i Socialforvaltningen i Københavns Kommune, som har givet os en ide om, hvilke styringstiltag kommunerne kunne tænkes at have indført som følge af sanktionsloven og budgetloven. Ved abduktivt at veksle mellem teoretiske antagelser og empiriske observationer, mener vi at opnå en mere kvalificeret hypotese, som både favner muligheden for at teste den generelle tendens og undersøge, hvilke konkrete økonomistyringstiltag kommunerne anvender.

Udvælgelse af kohorte

Ved at anvende en e-survey som indsamlingsmetode har det været muligt at invitere alle 98 kommuner til at deltage i undersøgelsen. Det afgørende for sammensætningen af kohorten har været, hvilke kommuner der har valgt at besvare vores survey. Dette vil blive behandlet nærmere i afsnittet om e-surveyens validitet.

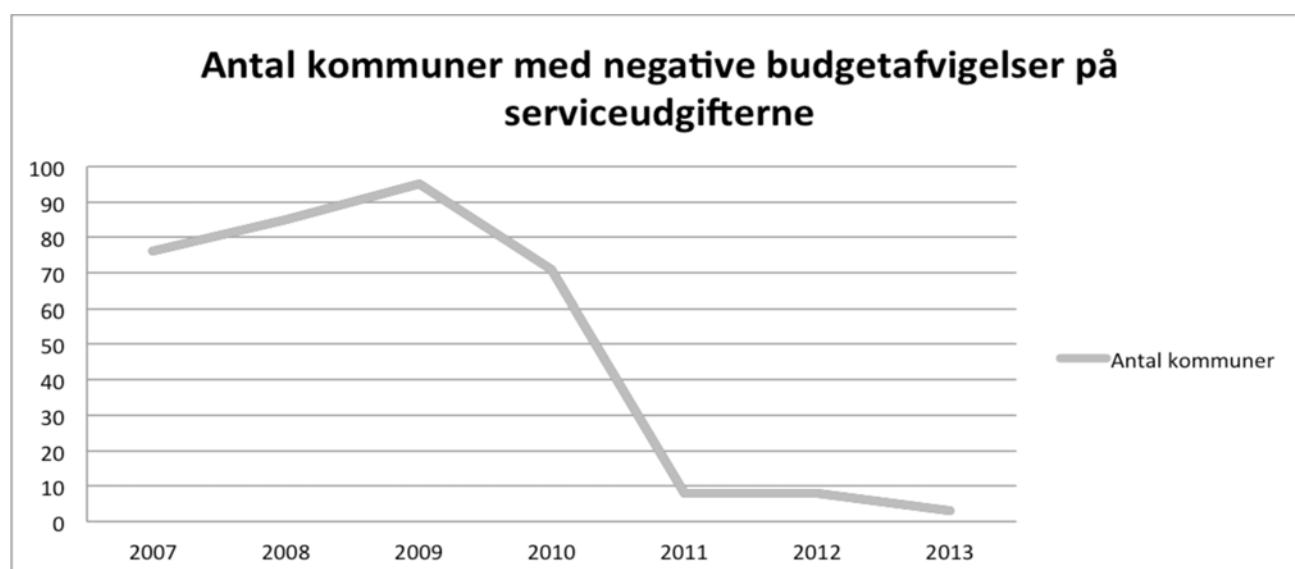
Det specialiserede socialområde er ikke et klart defineret begreb, og den kommunale organisering varierer væsentligt mellem kommunerne, hvilket gør det vanskeligt klart at afgrænse området. Det har derfor været nødvendigt yderligere at præcisere, hvilket velfærdsområde undersøgelsen ønsker at afdække. Valget er faldet på det specialiserede sociale voksenområde herunder myndighedsområdet med ansvar for visitering af voksne med handicap. Her er der tale om en myndighed, der udfører den individuelle vurdering af borgerne inden de tildeles en ydelse. Den visiterende myndighed er et centralt led i at styre udgiftsniveauet for området, da visiteringsprocessen afgør, hvor omkostningstung en ydelse borgeren tildeles. Ved at referere til en specifik enhed i kommunerne, kommer undersøgelsen rundt om problemet med den varierende organisering i kommunerne, hvor det specialiserede område enten ligger i social-, sundheds-, beskæftigelses- eller i velfærdsforvaltningen. Ligeledes opererer nogle kommuner med områder, mens andre benytter centre.

Med valget af den visiterende myndighedsniveauet fravælges i samme ombæring en inddragelse af den økonomiske styring af de lokale institutioner, der leverer ydelsen til voksne med handicap. Både den visiterende myndighed og institutionerne er relevante for områdets samlede økonomi, men har også væsentlige forskelle. Myndighedsområdet er særlig udfordret i forhold til uforudsigelighed, idet de ikke ved, hvornår og hvor mange borgere der kommer ind af døren og har brug for en ydelse. Området kan derfor løbende opleve store udsving i udgifterne. Ligeledes indtager myndighedsområdet en køberrolle, som skal finde finansiering af pladserne på institutionerne. Omvendt er der et loft for, hvor mange borgere de enkelte institutioner har plads til, hvorfor institutionernes økonomi ikke på samme måde er udfordret af uforudsigelighed og ikke selv skal stå for finansieringen. På grund af det finansieringsmæssige ansvar og tildeling af ydelser er derfor vores vurdering, at myndighedsområdet er bedre egnet til at undersøge, hvordan kommunerne har ændret økonomiskstyringen efter indførelsen af budgetloven og sanktionsloven.

Undersøgelsens afgrænsning i tid

For at kunne afdække om der er sket en ændring i kommunernes økonomistyring over tid, må forløbsundersøgelsen afgrænses af to tidspunkter (De Vaus, 2001, s. 115). Her er afgrænsningen sket fra 2010 og frem til i dag. Denne periode er valgt ud fra en betragtning om, at skærpselsen af regnskabssanktionerne blev vedtaget i 2010 og med effekt fra regnskabsåret 2011. Med denne afgrænsning er det derfor muligt at indfange de foranstaltninger, kommunerne har indført som resultat af de to lovgivninger. I denne periode er der ligeledes sket en bemærkelsesværdig ændring blandt samtlige kommuner, hvor de negative afvigelser inden for serviceudgifterne vendes til positive. I 2008 oplevede 78 kommuner negative budgetafvigelser, mens antallet var nede på blot 8 i 2011, som illustreret i graf 1.

Graf 1: Antal kommuner med negative budgetafvigelser på serviceudgifterne



Kilde: Krevi.dk nøgletal - Bilag 1

Med den relative korte tidsperiode, som undersøgelsen forsøger at afdække, mener vi, at respondenterne, som deltager i undersøgelsen ligger inde med viden om, hvordan kommunen i perioden har håndteret merudgifter i budgettet. Havde perioden været længere, kunne den efterspurgte viden være gået tabt på grund af uklar erindring hos respondenterne eller som et resultat af udskiftning i personalet på området. Vi vil derfor argumentere for, at den korte periode styrker validiteten af de udsagn, som respondenterne giver i undersøgelsen, da tidsperioden er relativt overskuelig og bør være i frisk erindring.

Respondenter

I udvælgelsen af respondenter, har vi målrettet henvendt os til personer på ledelsesniveau inden for forvaltningen med ansvar for voksne med handicap. For at sikre at vedkommende, der besvarer undersøgelsen ligger inde med den rette viden om kommunens økonomistyring af området voksne med handicap, blev undersøgelsen udsendt til ledende embedsmænd i forvaltningen. Dette var primært forvaltningsdirektører eller centerchefer med det øverste ansvar for området for voksne med handicap.

For at kontrollere om spørgeskemaet blev besvaret på ledelsesniveauet bad vi respondenterne angive deres stillingsbetegnelse. Fordelingen af respondenter ud fra stillingsbetegnelse fremgår af tabel 1. Dette har ligeledes gjort det muligt at kontrollere, om evt. afvigende besvarelser eller tendenser kan skyldes respondenternes funktion i Socialforvaltningen.

Tabel 1: Fordeling af respondenter på stillingsbetegnelse

Stillingsbetegnelse	Antal respondenter
Kommunaldirektør/Adm. direktør	2 (4%)
Direktør for Socialforvaltningen	20 (38%)
Områdechef	22 (42%)
Fuldmægtig/konsulent	8 (15%)

Tabel 1: Fordeling af respondenter på stillingsbetegnelse - Bilag 2

2.2.3 Empiriindsamling

Valg af e-survey

Specialets primær empirikilde er en internetbaseret spørgeskemaundersøgelse (e-survey). Vi har valgt at benytte en e-survey for på den måde at afdække, hvilke styringstiltag kommunerne bredt set anvender for at sikre budgetoverholdelse. Det har imidlertid sine fordele og ulemper at anvende en e-survey. Med en internetbaseret indsamlingsmetode er det muligt at inddrage alle kommuner i undersøgelsen og skabe et billede af, hvordan kommunerne generelt har ændret deres styringspraksis. Havde vi omvendt benyttet en case-undersøgelse, havde resultaterne været svære at generalisere (De Vaus, 2001, s. 237). Med en e-survey begrænses mulighederne for erkendelse om genstandsfeltet i dette tilfælde kommunernes økonomi

styring til at beskrive de generelle tendenser i kommunernes økonomistyring efter indførelsen af budgetloven og sanktionsloven. E-surveyen har vanskeligere ved at fange nuancerne i kommunernes styring, såsom variationer i organiseringen eller kontekstspecifikke tiltag, da spørgsmålene er blevet formuleret, således de er relevante for alle kommuner.

Understøttelse af e-surveyen

For at nuancere vores undersøgelse og supplere med konkrete eksempler, har vi udført interviews og foretaget en dokumentgennemgang af relevante rapporter og regler. Dette har bidraget til at sætte e-surveyens kvantitative materiale ind i en konkret kontekst, samtidig med at det har bidraget til at forklare eventuelle afvigelser i respondenternes besvarelser.

Interview

Der er i forbindelse med specialet foretaget to interviews for at nuancere resultaterne i surveyen med henholdsvis en kommune og KL. Vi valgte at interviewe Ikast-Brande Kommune, fordi kommunen i sine besvarelser af surveyen gjorde sig bemærket ved i flere tilfælde at svare det modsatte af vores forventning. Samtidig havde kommunen en budgetpræcision på 88,6 kr. pr. indbygger for serviceudgifterne på det specialiserede sociale voksenområde, hvilket placerer dem blandt de kommuner med de mindste budgetafvigelser. Interviewet blev derfor foretaget for at undersøge årsagen til variationen i deres svar. I interviewet deltog sundheds- og omsorgsdirektøren for Ikast-Brande Kommune, Inger-Lise Katballe (Bilag 3).

Til at beskrive den generelle styringstendens blandt kommunerne blev kommunernes interesseorganisation, KL, interviewet. I interviewet medvirkede specialkonsulent fra KL's Økonomiske Sekretariat, Maria Pilegaard, som sidder med den økonomiske del af det specialiserede socialområde (Bilag 4).

Interviewene har været en væsentlig kilde til at forstå interaktionen mellem aktørerne i den kommunale budgetproces. De har bidraget til at beskrive forholdet mellem sagsbehandlerne i den visiterende enhed og de budgetansvarlige samt kulturen på socialområdet. Dette bliver i analysen inddraget til at beskrive konteksten for resultaterne i surveyen. Interviewene har derfor bidraget med supplerende viden til at belyse de områder af økonomistyringen, som vi ikke i forvejen havde forudgående viden om (Harrits, Pedersen, & Halkier, 2012, s. 145).

Dokumentgennemgang

Surveyen er ligeledes blevet understøttet af dokumenter fra kommunerne angående deres styringspraksis på det specialiserede socialområde samt rapporter fra Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finansministeriet og KL vedrørende økonomistyring i kommunerne og styring af det specialiserede socialområde fra perioden 2009 – 2014.

Formulering af spørgsmål og svarkategorier

Spørgsmålene i vores e-survey er formuleret således, at vi sikrer, at vi får troværdige og omsættelige besvarelser. I dette ligger, at spørgsmålene skal være objektive og ikke ledende (Møller Hansen, 2012 B, s. 307). For at sikre at spørgsmålene i spørgeskemaet er formuleret neutralt, og ikke påvirker respondenternes besvarelser, er de udformet efter Møller Andersens otte principper³ (Ibid.). Et af principperne er, at spørgsmålene ikke må indeholde antagelser, der kan være i strid med respondentens virkelighedsopfattelse og derfor ikke køber præmissen for spørgsmålet. I spørgeskemaet har vi bevidst spurgt ind til, hvordan kommunerne har finansieret merforbrug. Her i ligger en antagelse om, at kommunerne på området vokser med handicap fra tid til anden oplever merforbrug. Dette er fx sket ved at bede respondenterne forholde sig til udsagnet: *"Inden for de sidste 5 år er merforbrug i højere grad blevet finansieret ved en tillægsbevilling fra Økonomiudvalget?"*. Vi har valgt at benytte denne antagelse, fordi vi finder den realistisk, mens det modsatte scenarie, hvor en kommune ikke har oplevet negative budgetafvigelse i løbet af den femårige undersøgelsesperiode, er mindre sandsynligt taget området budgethistorisk i betragtning (se spørgsmål og svar i bilag 6).

I vores spørgeskema skelner vi mellem to slags spørgsmålstyper, der spørger ind til de afhængige variable og uafhængige variable. De uafhængige variable er en spørgsmålstype, som gør det muligt at sortere data på forskellige variable (Møller Hansen, Spørgeskemadesign, 2012 B, s. 305). I spørgeskemaet udmøntes dette ved, at vi i starten af spørgeskemaet spørger ind til, hvilken kommune respondenterne repræsenterer, hvilket kontor de tilhører, og hvad deres stillingsbetegnelse er. På den måde kan vi se, om forskellige svar relaterer til variansen i de uafhængige variable. Er der eksempelvis en kommune, som svarer markant forskellig fra

³ 1: Der anvendes almene termer 2: Der anvendes et kort og præcis sprogbrug 3: Der tages højde for hvad respondenterne kan huske 4: Undgå antagelser 5: Spørge til en ting af gangen 6: Undgå negationer 7: Undgå følelsesladet ord og 8: Undgå superlativer.

andre kommuner, vil vi i første omgang se om dette skyldes f.eks. kommunens størrelse eller respondentens stillingsbetegnelse.

Spørgeskemaets anden del omhandler de styringsværktøjer kommunerne anvender, som i denne undersøgelse udgør undersøgelsens tema og de afhængige variable. Med spørgsmålene ønsker vi at afdække de faktuelle styringsforhold som formelle regler og styringstiltag initieret i budgetåret inden for det specialiserede sociale voksenområde. Resultaterne er afhængig af, at respondenterne opgiver korrekte oplysninger om kommunens styring, hvilket er en forudsætning, vi i denne øvelse må acceptere. Resultaterne kunne med fordel være kontrolleret ved at gennemføre en dokumentgennemgang af officielle beslutningsreferater fra kommunalbestyrelserne og dermed understøtte besvarelsene. Omvendt vil det være en omfattende proces at gennemgå 52 kommuners beslutningsreferater i en periode på fem år og vil ikke med sikkerhed give et fyldestgørende billede af kommunernes økonomistyring. Udfordringen med biased svar vil heller ikke kunne undgås med interview, idet respondentens svar stadig kan være formet af egne synspunkter og holdninger, omend gennemføres af interview gør det muligt at udfordre disse svar. På trods af risikoen for biased svar, har vi vurderet, at en survey vil give et retvisende billede af den faktiske styring i kommunerne, idet den enkelte respondents motiv for at fordreje eller pynte på besvarelsen umiddelbart er minimal, når det drejer sig om kommunens økonomistyring.

Ligeledes har vi forsøgt at indfange en ændring i kommunens styring af udgifterne på det specialiserede sociale voksenområde ved at spørge ind til tidsperspektivet i indførelsen af styringsredskaber. Dette har vi gjort ved at spørge ind til, om kommunerne i højere grad anvender en række styringsredskaber end for fem år siden, som vil sige før sanktionsloven og budgetlovens indførelse. På baggrund heraf vil vi kvalificeret kunne sige, hvorvidt styringsredskaberne er blevet indført som et middel til at overholde sanktionsloven og budgetlovens krav om budgetoverholdelse, eller de styringsredskaber kommunen anvender blot ligger i forlængelse af den økonomistyringspraksis, de altid har anvendt.

Vi gennemførte en pilottest af vores spørgeskema, inden vi sendte det ud til alle landets kommuner, hvor vi havde et møde med kontorchefen for Tværgående Økonomi i Socialforvaltningen i Københavns Kommune. Pilottesten har været med til at præcisere den sproglige

fremstilling i spørgeskemaet, så der anvendes de almene termer for området. Ligeledes har det sikret, at spørgeskemaet berørte de relevante økonomiske styringstiltag kommunerne benytter.

2.2.4 Databehandling

Karakteristik af svarkommuner

Specialets empiri består af primærdata, som vi via en spørgeskemaundersøgelse selv har indsamlet. Vi har valgt at lave en statistisk totaltælling, hvor spørgeskemaet er udsendt til alle 98 kommuner. Denne metode er valgt for at få det bredeste perspektiv af kommunernes økonomistyring. I alt har 52 kommuner besvaret vores undersøgelse, hvilket giver en samlet svarprocent 53 procent. I og med at alle kommuner ikke har besvaret vores spørgeskema, har vi undersøgt, om de kommuner, der har svaret, udgør et repræsentativt udsnit af kommunerne som helhed. For at undersøge dette har vi sammenholdt svarkommunernes kommunestørrelse med kommunernes fordeling på størrelse som helhed.

Tabel 2: Svarkommunernes repræsentativitet

Kommunens indbyggertal	Alle kommuner	Svarkommunerne
1. 0 - 30.000	Antal: 25 Andel: 26%	Antal: 10 Andel: 19%
2. 30.000 - 60.000	Antal: 49 Andel: 50%	Antal: 26 Andel: 50%
3. 60.000 - 90.000	Antal: 13 Andel: 13%	Antal: 10 Andel: 19%
4. 90.000 - 120.000	Antal: 7 Andel: 7%	Antal: 4 Andel: 8%
5. 120.000 eller derover	Antal: 4 Andel: 4%	Antal: 2 Andel: 4%
Total	Antal: 98 Andel: 100%	Antal: 52 Andel: 100%

Kilde: Bilag 5

I survey-litteraturen er der konsensus om, at en høj svarprocent styrker kvaliteten (Møller Hansen, 2012 A, s. 291). En høj svarprocent gør det imidlertid ikke alene, da de respektive grupper, som indgår i undersøgelsen, skal være repræsentativt tilstede i forhold til hinanden. På baggrund af tabellen kan vi se, at de små kommuner med en størrelse på 0-30.000 varierer med 7 procentpoint fra normalfordelingen, mens kommunestørrelsen 30.000-60.000 har en variation på 0 procentpoint. For kommunestørrelsen 60.000-90.000 er variationen 6 pro-

centpoint fra normalfordelingen, mens at kommunestørrelsen 90.000-120.000 kun varierer med 1 procentpoint fra normalfordelingen. De helt store kommuner med et indbyggertal på 120.000 er naturligt repræsenteret i datasættet med en variation på 0 procentpoint. Generelt har vi derfor en mindre overrepræsentation af mellemstore kommuner, men en naturligt repræsentation af de store og helt store kommuner i vores datasæt, mens de småkommuner er lidt underrepræsenteret. Variationen fra normalfordelingen vurderer vi til at være begrænset og inden for det acceptable. Ingen af grupperne er repræsenteret med mindre end 40 procent af det absolutte antal, hvorfor vi mener, at besvarelserne fra surveyen med rette kan anvendes til at beskrive de generelle tendenser i styringen for de respektive kommunestørrelser.

Hvilke kommuner bekræfter hypotesen mest

For at kunne identificere hvilke kommuner, som henholdsvis bekræfter hypotesen mest og mindst, har vi kodet alle de afgivne svar på vores surveys 14 spørgsmål, som omhandler kommunernes styring. Hvis svaret bekræftede hypotesen fik det værdien 1, mens en afvisende besvarelse blev kodet med værdien 2. For en neutral eller manglende besvarelse fik kommunens svar værdien 1,5. Ved at summere den samlede værdi af kommunernes besvarelser, var det muligt at rangere kommunerne efter hvem, der levede mest op til hypotesens forventninger (indeksering se bilag 2)

Udvælgelse af baggrundsvARIABLE

Igennem analysen har vi testet for sammenhængen mellem kommunernes besvarelser og en række uafhængige baggrundsvARIABLE. BaggrundsvARIABLENE er valgt ud fra teoretiske såvel som empiriske argumenter.

Borgmesterfarve

Som det fremgik af teorikapitlet påpeger Anthony Downs (Pallesen, 2008), at det politiske flertal har en direkte afsmitning på den økonomiske politik, hvorfor vi har testet for borgmesterens partifarve. Kommunerne blev inddelt i to kategorier henholdsvis røde (SF, Socialdemokraterne og Radikale Venstre) og blå (Venstre og Konservative). De røde partier har koden 1, mens de blå har koden 2. Inddelingen har taget udgangspunkt i den kommunale valgperiode fra 2009 – 2013 (se bilag 5).

Kommunestørrelse

Udover partifarve har vi testet for kommunestørrelse opgjort på indbyggertal, hvor kommunerne blev inddelt i intervallerne 0 – 30.000, 30.001 – 60.000, 60.001 – 90.000, 90.001 – 120.000 og 120.001 – og større (se bilag 5).

Land/bykommune

Dernæst er der blevet testet for om kommunernes geografiske placering. Denne variabel er inddraget efter opfordring fra KL (Interview med KL, 2015) og er baseret på baggrund af Dansk Jordbrugsforsknings opgørelse over landdistrikter. Kommunerne er opdelt i fire kategorier: bykommuner, mellemkommuner, landkommuner og yderkommuner⁴ (se bilag 5).

Budgethistorik 2007-2010 og budgetafvigelse

Som det sidste har vi testet for to økonomiske baggrundsvariable henholdsvis kommunernes budgethistorik og budgetafvigelse. Kommunernes budgethistorik er opgjort som kommunernes evne til samlet set at overholde deres budgetter fra perioden 2007 til 2010, det vil sige årene efter kommunalreformen og før specialalets undersøgelsesperiode. For hver kommune er det opgjort, i hvor mange år de har haft negative budgetoverskridelser i forhold deres samlede budget for på den måde at rangere, hvem der forud for undersøgelsesperioden har haft gode budgetresultater (se bilag 5). De blevet rangeret med værdierne fra 1 til 4. Dette betyder at værdien 1 er udtryk for, at kommunen har haft budgetoverskridelser 1 ud af 4 år.

Den sidste økonomiske baggrundsvariabel er budgetafvigelse for det specialiserede sociale voksenområde. Budgetafvigelsen er beregnet ud fra differencen mellem kommunernes budget og regnskaber i perioden 2007 – 2014. Tallene er indhentet fra Danmarks Statistik⁵, og er afgrænset ud fra Økonomi- og indenrigsministeriets kontoplan som anvendes af forskningsinstituttet KORA. Der er taget udgangspunkt i funktionerne 5.32.32, 5.32.33, 5.32.35, 5.35.40, 5.38.42, 5.38.44, 5.38.45, 5.38.50, 5.38.52, 5.38.53, 5.3858 og 5.38.59, som findes under opgørelserne BUDK32 og REGK31. I opgørelsen er der ikke medregnet anlæg, statsrefusion, renteudvikling, finansforskydninger eller afdrag på lån (se bilag 7). Ulempen ved at benytte opgørelsen fra Danmarks Statistik er, at alle konti ikke er opgjort for hvert enkelt år. Nogle

⁴ Inddelingen er baseret på 7 indikatorer: Urbanisering, center og periferi, Landbrugets betydning, udvikling, demografi, uddannelse og økonomi. <http://barbaradiklev.dk/udkant.dk/IndikatorerForLanddistrikt.pdf>

⁵ <http://www.statistikbanken.dk/10189>

steder er kun regnskabstallene opgjort, hvilket automatisk resulterer i massive budgetafvigelser. Dette kan omvendt være udtryk for, at kommunen ikke havde budgetteret med de afholdte udgifter, og derfor vil budgetafvigelsen være retvisende. Alternativt kunne de 52 kommuners regnskaber være inddraget, hvor budgetafvigelsen meget præcist fremgår. Ulempen vil her være, at variationen mellem kommunernes opgørelsesmetode gør det vanskeligt at sammenligne resultaterne på tværs af kommunerne, hvorfor vi har valgt at anvende Danmarks Statistiks kontiopgørelse, som styrker sammenligneligheden.

Måling af sammenhæng mellem variablene

Vi vil i det følgende beskrive, hvilke statistiske test vi anvender i analysen til at undersøge for sammenhæng mellem svarene i vores spørgeskema og baggrundsvariablene, som er beskrevet i foregående afsnit. I analysen er vi interesserede i at undersøge, hvorvidt variation i svarene i vores spørgeskema kan relateres til baggrundsvariablene, som er beskrevet ovenfor. Eksempelvis om der er sammenhæng mellem, hvorvidt en kommune anvender periodisering og kommunens størrelse. Dette måler vi via en signifikanstest, som tester om fordelingerne på den ene variabel påvirkes af fordelingen på den anden variabel (Møller Hansen & Welling Hansen, 2012 C, s. 369). Vores svarkategorier og baggrundsvariable er både ordinalskaleret og nominelle, hvorfor vi anvender forskellige signifikanstest til at teste for sammenhæng mellem svarene i spørgeskemaet og baggrundsvariablene.

Chi-i-anden-test

Nogle svarkategorier og baggrundsvariable er nominelskaleret, hvilket betyder, at dens mulige værdier er gensidigt udelukkende eksempelvis spørgsmålskategorierne ja, nej, eller blå/rød borgmesterfarve (Møller Hansen & Welling Hansen, 2012 C, s. 344). Til disse variable tester vi for sammenhæng med en chi-i-anden-test, som har den fordel, at den både kan måle sammenhæng og opfange ikke lineære-sammenhæng, mens testen ikke kan sige noget om sammenhængens retning, styrke eller type (Møller Hansen & Welling Hansen, 2012 C, s. 383). Når man anvender en chi-i-anden-test skal man for at kunne konkludere, om der er sammenhæng eller ej, først formulere en nulhypotese og en alternativ hypotese. Nulhypotesen er, at der ingen sammenhæng er mellem variablene, det vil sige, at der ikke er afhængighed mellem variablene, mens alternativhypotesen er, at der er afhængighed mellem variablene (Møller Hansen & Welling Hansen, 2012 C, s. 369). For at kunne forkaste nulhypotesen, skal p-

værdien være under et vist signifikansniveau. Indenfor samfundsvidenskaben opererer man normalt med et signifikansniveau på 5 procent, 1 procent og 0,1 procent. Et signifikansniveau fortæller, at der f.eks. 5 procents sandsynlighed for at nulhypotesen er sand, dvs. at der er ingen sammenhæng er, mens at der er 95 procent sandsynlighed for, at alternativhypotesen er sand, dvs. at der er en sammenhæng (Møller Hansen & Welling Hansen, 2012 C, s. 369). I vores undersøgelse opererer vi med et signifikansniveau på 5 procent, hvilket betyder, at p-værdien skal være under 0,05, for at vi skal kunne konkludere, at der er sammenhæng mellem svarene i vores spørgeskema og baggrundsvariablene.

Vi har anvendt chi-i-anden-test på følgende spørgsmål:

- *Der er fastsat ét servicemåltal for serviceudgifterne i forvaltningen, som i udgangspunktet ikke må overskrides?*
- *Er der krav om budgetopfølgning på udgiftsudviklingen i Socialforvaltningen til Økonomiforvaltningen?*
- *Der er krav om periodisering af Socialforvaltningens budget?*
- *Der krav om budgetopfølgning på udgiftsudviklingen for den visiterende enhed for voksne med handicap til ledelsen i Socialforvaltningen?*

Alle spørgsmålene karakteriseret ved at være ja/nej spørgsmål. Når vi har anvendt i en chi-i-anden-test på disse spørgsmål, har det ligeledes i nogle tilfælde været nødvendigt at skalere vores baggrundsvariable til kun at være inddelt i to kategorier, med værdierne 1 og 2. Dette er nødvendigt på grund af, at vores 'stikprøve' er relativt lille, hvor kravet fra statistikprogrammet SPSS er, at der som minimum skal være 5 værdier i hver celle. Vi har derfor valgt kun at operere med 2x2 variable dvs. 4 celler for at imødekomme denne problematik.

Ved nogle af baggrundsvariablene har det været vanskeligt at lave en klar opdeling i to kategorier, og opdelingen har derfor været en subjektiv vurdering. Dette har været tilfældet med baggrundsvariablen kommunestørrelse, hvor man kan diskutere om en skellet for en lille eller stor kommune skal være enten 30.000 eller 60.000 indbyggere. For at imødekomme denne problematik har vi lavet to kategoriseringer af kommunestørrelsen til at teste for sammenhæng. En kategorisering af kommunestørrelse indekseres til, at en lille kommune er 0-30.000, og en stor kommune er 30.000+. I den anden kategorisering af kommunestørrelse er en lille kommune lig med 0-60.000, mens en stor kommune er lig med 60.000+. I de tilfælde, hvor vi

anvender en chi-i-anden-test har vi ligeledes været nødsaget til at skalere baggrundsvariablen budgethistorik, så den kun indeholder to værdier. Her har vi opdelt det således, at kommuner som har haft budgetoverholdelse 1 år eller 2 år har fået værdien 1. Kommuner som har haft budgetoverskridelser i 3 år eller 4 år, har fået værdien 2. Vi har ligeledes nedskaleret land/bykommune, hvor vi har givet bykommuner og mellemkommuner værdien 1 og landkommuner og yderkommuner værdien 2.

Lineær regression

I de tilfælde hvor spørgsmålene i spørgeskemaet og baggrundsvariablene er ordinalskalet, finder en chi-i-anden-test ikke anvendelse. At spørgsmål og baggrundsvariable er ordinalskalet betyder, at svarkategorierne kan rangsordnes eksempelvis ved svarmuligheder som 'meget uenig', 'uenig', 'enig' og 'meget enig' (Møller Hansen & Welling Hansen, 2012 C, s. 342). Her anvender vi i stedet en lineær regression i SPSS til at teste for sammenhæng mellem variablene, hvor antagelsen for at bruge regressionen er, at sammenhængen mellem de to variable kan beskrives lineært. På baggrund af variabelnes fordeling på x og y-aksen genereres den 'bedste' rette linje for sammenhængen mellem variablene. Til at vurdere om der er sammenhæng mellem spørgsmålene i spørgeskemaet og baggrundsvariablene, kigger vi på tallet r og r^2 . R kaldes korrelationskoefficienten og angiver hvor god overensstemmelse, der er mellem den beregnede funktion og de punkter, som er opgivet. Hvis der er fuldstændig overensstemmelse, er $r = 1$ eller $r = -1$ (Agresti & Franklin, 2013, s. 105). Hvis der ingen overensstemmelse er, vil $r = 0$. R^2 (determinationskoefficienten) viser tilpasningsgraden af den estimerede regressionslinje, det vil sige hvor stor en del af variationen i den afhængige variabel y , der kan forklares på den uafhængige variabel x . Værdierne for r^2 vil ligge mellem 1 og 0. Hvis alle punkterne ligger på den rette linje vil dette betyde, at der er fuld tilpasning og $r^2 = 1$. Hvis der ingen tilpasning er, vil $r^2 = 0$ (Agresti & Franklin, 2013, s. 105).

2.2.5 Opsamling på metoden

Specialets metode baseres hovedsageligt på kvantitative empiriindsamlinger i form af en e-survey og kommunale budgetstatistikker fra Danmarks Statistikbank. Disse er analyseret med statistiske test og suppleret med kvalitative empirikilder som interviews, kommunale dokumenter og ministerielle rapporter om økonomistyring. Kombinationen af metode og empiri

gør det muligt at beskrive de generelle tendenser, der præger kommunernes økonomistyring på området voksne med handicap efter indførelsen budgetloven og sanktionsloven. Specialets konklusioner bør tages med det forbehold, at undersøgelsen er begrænset til et enkelt vel-færdsområde. Andre styringsredskaber kan derfor være anvendt i andre sektorer, som ikke har samme karakteristik. Samtidig er det vores forventning, at kommunerne benytter styringsredskaber, der ikke er inkluderet i vores undersøgelse. Vores resultater kan derfor ikke ses som en udtømmende kortlægning af kommunernes økonomistyring.

3 ANALYSE

Følgende kapitel indeholder specialets analyse af, hvordan sanktionsloven og budgetloven påvirker kommunernes økonomistyring af det specialiserede sociale voksenområde. Analysekapitlet er delt op i fire afsnit, hvor de første tre afsnit er opdelt efter delementerne i hypotesen; *Skærpelse af det decentrale økonomiske ansvar, Øget monitorering af udgiftsudviklingen og Økonomitekniske tiltag*. I fjerde afsnit sammenholdes kommunernes besvarelser med deres regnskabsresultater på det specialiserede sociale voksenområde for at undersøge, om der kan identificeres en effekt af den anvendte økonomistyring på kommunernes evne til sikre budgetoverholdelse og have budgetpræcision.

3.1 Skærpelse af det decentrale økonomiske ansvar

Første del af hypotesen antager, at kommunerne økonomistyringsstrategi skærper det decentrale økonomiske ansvar som følge af kravet om budgetoverholdelse i sanktionsloven. Socialforvaltningen og enheden med ansvar for visitation af borgere med handicap forventes derfor selv at skulle finde finansiering internt ved et eventuelt merforbrug mod tidligere, hvor regningen blev sendt op til Økonomiudvalget. Vores forventning bunder i rationalet om, at en øget økonomisk ansvarlighed vil afstedkomme, at forvaltningens dispositioner foretaget i forbindelse med tildeling af ydelser vil holdes inden for den bevilligede økonomiske ramme. Med et skærpet økonomisk ansvar øges presset på ledelsen og den enkelte områdeleder for at foretage løbende økonomiske prioriteringer og dermed håndtere merforbrug. Det modsatte scenarium vil medføre, at finansiering af merforbrug dækkes via en tillægsbevilling tildelt af enten Økonomiudvalget eller kommunalbestyrelsen. Udgangspunktet for dette kapitel er derfor, at det sidste har været normalen før indførelsen af sanktionsloven og er en betydelig del af årsagen til kommunernes tidligere budgetoverskridelser.

3.1.1 Indikatorer på skærpet decentralt økonomisk ansvar

For at påvise hvorvidt kommunerne har skærpet det decentrale økonomiske ansvar, har vi opstillet fire indikatorer, som lyder: 1) Socialforvaltningen er underlagt et politisk fastsat måltal for serviceudgifterne, hvor servicemåltallet oftest vil være lig med størrelsen af forvaltningens

gens budget. Skal der gives en tillægsbevilling kræver det, at servicemåltallet hæves. 2) Den visiterende enhed for voksne med handicap bliver rammestyreret fremfor indsatsstyret. Enheden skal derfor udføre økonomiske dispositioner inden for en fastsat økonomisk ramme modsat tidligere, hvor udgiftsniveauet mere eller mindre automatisk fulgte antallet af borgere med behov for en ydelse på handicapområdet. 3) Der stilles krav om, at forventede merudgifter for det indeværende budgetår finansieres via omplacering af midler inden for Socialforvaltningens egen budgetramme og 4) Socialforvaltningen pålægger de enkelte underenheder/centre at gennemføre økonomiske opbremsninger, hvis der opstår et merforbrug. De fire indikatorer er udtryk for en skærpelse af det decentrale økonomiske ansvar, og at finansiering af merudgifter som udgangspunkt skal findes decentralt. I det følgende afsnit vil forudsætningerne for, at man kan indføre styringsværktøjerne først blive skitseret, hvorefter resultaterne fra rundspørgen blandt kommunerne vil blive gennemgået.

3.1.2 Forudsætninger for styrbare socialudgifter

En relevant forudsætning for, at kommunernes økonomistyringsstrategi sigter mod at skærpe det decentrale økonomiske ansvar er, at der blandt kommunerne er en fælles forståelse for, at udgifterne på det specialiserede socialområde er styrbare. Kun hvis udgifterne anses som styrbare kan Socialforvaltningen pålægges at foretage økonomiske prioriteringer, som regulerer udgiftsudviklingen. Denne forudsætning er fundamentet for, at ovenstående styringstiltag kan gennemføres. Det vil i modsat fald ikke give mening at holde det decentrale led ansvarlig for budgetoverskridelser, såfremt området ikke forventes at være styrbart, idet en forvaltning kan henvise til eksterne udgiftsdrivere som årsagen til udgiftsvækst. Som et led i kommunalreformen, hvor kommunerne blandt andet fik overdraget det fulde driftsmæssige og økonomiske ansvar for området voksne med handicap, adresserede Indenrigs- og Socialministeriet, Finansministeriet og KL problematikken om opfattelsen af området som ikke-styrbart. I en rapport fra 2009 bemærker de at:

“Det er en central forudsætning for at sikre en politisk styring af det specialiserede socialområde, at kommunalbestyrelsen betragter området som styrbart på linje med de øvrige kommunale serviceområder.”
(Finansministeriet, 2009, s. 7)

Dette udsagn går op med tidligere tiders konsensus om, at det specialiserede socialområde som værende ikke-styrbart. Ændringen drejer sig først og fremmest om en anden italesættelse og opfattelse af området:

"Det er et spørgsmål om, hvordan man italesætter området. Førhen var det helt ustyrligt, hvor fagkulturen var så stærk, at borgerne bare skulle have.. Og det kan man ikke gøre noget ved. Hvor man lidt har sagt, nej, det kan man faktisk gøre noget ved, og man har dermed gjort det styrbart. Så nej det har ikke ændret karakter, men man har ændret opfattelsen af området. Vi beslutter os for, at det er styrbart." (Interview med KL, 2015)

En anden opfattelse af området fremhæver ligeledes nødvendigheden af en ny kulturel såvel som styringsmæssig tilgang til området. Dette bekræftes i vores interview med KL, der vurderer, at omstillingen i nogle kommuner har været en kamp mod en dominerende fagprofessionel kultur, som tidligere har afholdt politikerne fra at turde at foretage økonomiske prioriteringer på området:

"Hidtil har der været en fagprofessionel kultur blandt sagsbehandlerne, der havde den indstilling om, at de udsatte borgere skulle man gøre alt for, og loven siger, at vi skal tilfredsstille deres behov, jamen så bliver vi nødt til det. Så det kan I jo ikke skære på". (Interview med KL, 2015)

KL uddyber endvidere:

"Det har man i kommunerne taget et opgør og sagt "jo, det kan vi sådan set godt", for der er ikke noget bevis for at flere midler nødvendigvis omsættes til bedre livskvalitet for den udsatte. Det handler om at give borgerne det rigtige og ikke bare køre derud af på ydelserne." (Interview med KL, 2015)

Den ændrede forståelse af området som styrbart ændrer i sagens natur ikke på områdets grundlæggende karakteristik, der er kendetegnet ved lav forudsigelighed og meget forskelligartede ydelser til borgerne, hvilket mindsker præcisionen i tilblivelsen og disponeringen af budgettet. At området nu italesættes som styrbart er derimod et udtryk for, at man på trods af disse karakteristika skal finde en måde, hvorpå man kan styre området. Derfor anbefalede ministerierne og KL, at kommunerne anvender styringsværktøjer, der gør det muligt at tøjle områdets udgifter. Der åbnes dermed op for indførelsen af nye styringstiltag, som hidtil var uforenelige med det specialiserede socialområdes forståelsesramme, idet ønsket om styring af området får forrang før områdets karakteristika.

Første skridt for kommunerne i at gøre området styrbart er, at kommunalbestyrelsen inden for rammerne af serviceloven har vedtaget et politisk fastsat serviceniveau på området (Finansministeriet, 2009, s. 8). Fastsættelsen af et serviceniveau kobler opgaveløsningen med budgettet ved at prissætte de enkelte ydelser borgerne kan tildeles, fx ved at inddele borgerens funktionsevne i kategorier (Ibid.). Et eksempel på dette er Skive Kommune, som har udarbejdet et ydelseskatalog med 15 niveauer for pædagogisk støtte med tilhørende takst defineret som udgift pr. døgn (Skive Kommune, 2010). Med fastsatte takster kan kommunen automatisk beregne og fremskrive udgiftsniveauet for året, hvilket gør det muligt at opdage budgetforskydninger, inden borgeren tildeles en ydelse.

Et andet eksempel er fra Københavns Kommune, der ligeledes har vedtaget et serviceniveau for handicapområdet. Det baseres på henholdsvis en funktionsevnevurdering af borgeren og en kvalitetsstandard, hvor den sidste del fastsættes politisk. Med kvalitetsstandarden er det muligt at beregne pris pr. borger og regulere serviceniveauet politisk. Følgende model benyttes i visitationen af voksne med handicap til botilbud. Kvalitetsstandarden er opdelt i tre ydelseskategorier. 1) udviklingsydelser, 2) praktiske gøremål og 3) personligpleje og omsorg. I visitationen af borgeren vurderes behovet individuelt ud fra hver ydelseskategori på enten en 3 eller 4 trins skala, hvor borgeren kan tildeles en let støtte (2 – 5 timer ugentligt), moderat støtte (5,5 - 9 timer ugentligt), omfattende støtte (10 – 15,5 timer ugentligt) eller massiv støtte (16 – 24 timer ugentligt). Til hvert støtteniveau er der afsat et timeinterval, som danner grundlag for hvor mange midler, der følger med borgeren (Københavns Kommune, 2009).

De to cases viser hvordan ideen om, at socialområdet kan styres ved at benytte standarder for servicetilbuddene. Kommunerne fremhæver selv, at indførelsen af serviceniveauer for det første har ensartet og harmoniseret tilbuddene til borgerne (Københavns Kommune, 2009) (Skive Kommune, 2010; Rebild Kommune, 2015). For det andet synliggør modellen sammenhængen mellem bevillingerne i budgettet og den forventede service. For det tredje mener kommunerne, at modellen øger muligheden for at forudsige merudgifter i det indeværende budget år og styrker derfor kommunernes forudsætninger for at gennemføre de nødvendige økonomiske foranstaltninger inden afslutningen på budgetåret. For det fjerde kan en nedjustering i modellen benyttes til at sænke omkostningsniveauet, såfremt der er behov for at sikre et større økonomisk råderum. Dette kan ske ved, at kommunalbestyrelsen beslutter at

sænke serviceniveauet i eksempelvis kategorien personligpleje og omsorg, hvor borgerne der vurderes til moderat støtte før hen var berettiget til 5,5 – 9 timers hjælp om ugen, i stedet kan tildeles mellem 4 – 7,5 timers hjælp. Ligeledes kan kommunalbestyrelsen beslutte, i hvilket omgang borgere med fx døgnledsager også skal have støtte til at tage på ferie, og om støtten kun gælder i Danmark. Serviceniveauet er derfor ikke kun et spørgsmål om, hvilket behov borgeren har for at klare sig igennem hverdagen, men også hvor høj en standart servicen skal være udover det basale.

Undersøgelsen af, hvilke styringsredskaber Socialforvaltningen i landets kommuner har indført for at styre udgifterne og sikre budgetoverholdelse på socialområdet, skal ses i lyset af, at der er dannet en konsensus om, at området skal være styrbart, og at det er muligt at fastsætte et politisk serviceniveau. En styringsstrategi som skærper det decentrale økonomiske ansvar til Socialforvaltningen er nemlig kun mulig, hvis området anses for økonomisk styrbart. De styringstiltag som gennemgås i det følgende afsnit er alle styringstiltag, som skal anskues i dette lys.

3.1.3 Fastsættelse af servicemåltal

I rundspørgen blandt kommunerne blev de spurgt, om der er fastsat ét servicemåltal for serviceudgifterne i Socialforvaltningen, som i udgangspunktet ikke må overskrides. Til det svarede et betydeligt flertal på 83 procent, at der er fastsat et servicemåltal, der angiver den samlede ramme for Socialforvaltningens serviceudgifter. 17 procent af de i alt 52 deltagende kommuner svarede, at de ikke benytter serviceudgifter.

Den overvejende tendens er derfor, at man på tværs af svarkommunerne anvender servicemåltal for Socialforvaltningens serviceudgifter som en styringstiltag for at styre udgiftsudviklingen og sikre budgetoverholdelse. I og med at der er 17 procent af kommunerne som svarer, at de ikke anvender servicemål, har vi tjekket for, om der er sammenhæng med baggrundsvariablene (indbyggertal, borgmesterfarve, by/landkommune og budgethistorik) og variationen i anvendelsen af servicemåltal. Til dette anvendes en chi-i-anden-test, hvor nulhypotesen er, at der ingen sammenhæng er mellem anvendelsen af servicemåltal og de enkelte baggrundsvariable. For at kunne forkaste nulhypotesen, skal p-værdien være under 0,05 jf. metodeafsnittet. P-værdien er for alle variable over 0,05, hvorfor nulhypotesen fastholdes for

alle baggrundsvariable. På baggrund heraf kan vi udlede, at der ingen signifikant sammenhæng er mellem anvendelsen af servicemåltal og baggrundsvariablene⁶ (se bilag 8).

De 17 procent af kommunerne (svarende til ni kommuner), som ikke anvender servicemåltal har i undersøgelsesperioden fra 2011 - 2014 har gennemsnitlig haft en større negativ budgetafvigelse end den gennemsnitlige kommune i undersøgelsen. De ni kommuner⁷ har i gennemsnit pr. indbygger haft en budgetafvigelse på -134,6 kr. mod et gennemsnit på -57,2 kr. pr. indbygger for de 52 kommuner, men har historisk ikke haft en signifikant dårligere budgethistorik i perioden 2007-2010 forud for undersøgelsesperioden⁸. Den gennemsnitlige budgetafvigelse er udregnet på baggrund af kommunernes nominelle budgetafvigelse på det specialiserede voksenområde for i perioden 2011 - 2014, hvorefter det er opgjort pr. indbygger for at kunne sammenligne budgetafvigelsen på tværs af kommunestørrelse.

3.1.4 Rammestyring af den visiterende enhed for voksne med handicap

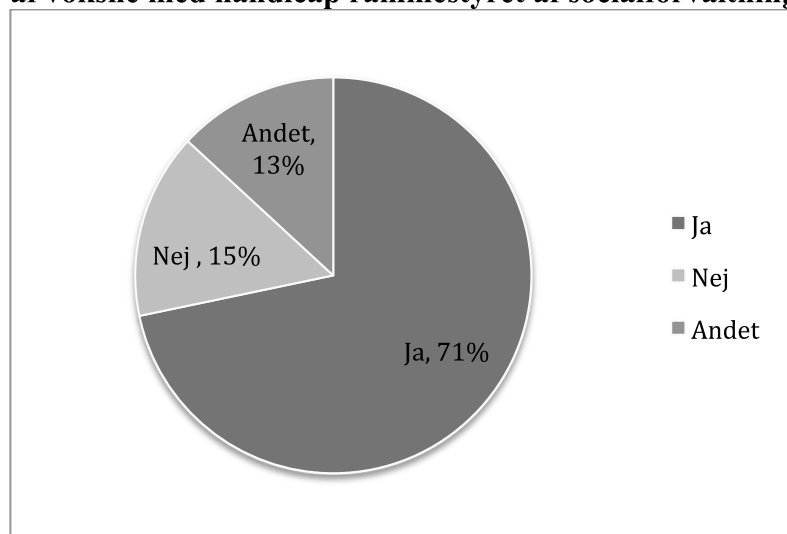
En anden indikator for, om kommunerne har skærpet det decentrale økonomiske ansvar inden for socialområdet, er hvorvidt Socialforvaltningen anvender rammestyring af udgifterne for den visiterende enhed på området voksne med handicap. I rundspørgen svarede 71 procent af kommunerne, at udgifterne for enheden for visiteringen af voksne med handicap bliver rammestyret. 15 procent af kommunerne svarede nej, mens 13 procent svarede 'Andet', se figur 1. Under kategorien 'Andet' kommenterede flere kommuner, at de som udgangspunkt har en fastsat økonomisk ramme i budgettet, men at aktiviteten blev finansieret uanset rammen, hvilket svarer til en indsatsstyring. Andre noterer, at det specialiserede sociale voksenområde både er ramme- og takstfinansieret, eksempelvis med en fordeling 20/80 procent.

⁶ P-værdierne er markeret med en stjerne i bilaget.

⁷ Nordfyns, Jammerbugten, Nyborg, Næstved, Aarhus, Kalundborg, Hjørring, Fredensborg og Fredericia Kommuner

⁸ Tallene er indhentet fra <http://www.statistikbanken.dk/10189>, og er afgrænset efter Økonomi- og indenrigsministeriets opgørelse som anvendes af forskningsinstituttet KORA. Der er taget udgangspunkt i funktionerne 5.32.32, , 5.32.33, 5.32.35, 5.35.40, 5.38.42, 5.38.44, 5.38.45, 5.38.50, 5.38.52, 5.38.53, 5.38.58 og 5.38.59, som findes under opgørelserne BUDK32 og REGK31. I opgørelsen er der altså ikke medregnet anlæg, statsrefusion, renteutvikling, finansforskydninger eller afdrag på lån.

Figur 1: Bliver udgifterne for enheden/enhederne for visitering af voksne med handicap rammestyrret af socialforvaltningen?



Kilde: Bilag 6 - Spørgsmål 12

De 15 procent af kommunerne, der ikke benytter rammestyring, udmærker sig ved at have en væsentlig bedre gennemsnitlig budgetafvigelse på 38,5 kr. pr. indbygger i undersøgelsesperioden end gennemsnittet for de 52 kommune (-57,2 kr. pr. indbygger). Det er ligeledes værd at bemærke, at der blandt de ni kommuner er to af landets største kommuner – nemlig Aarhus og Odense⁹. Vi har ligeledes undersøgt om der her er sammenhæng mellem anvendelsen af rammestyring og baggrundsvariablene (indbyggertal, borgmesterfarve, by/landkommune og budgethistorik) via en lineær regression. Som forklaret i metodeafsnittet vil værdien for r^2 være et udtryk for om der er sammenhæng mellem variablene. Hvis der er sammenhæng vil $r^2 = 1$, og hvis der ingen tilpasning er vil $r^2 = 0$. Via tjek for baggrundsvariablene finder vi imidlertid ingen sammenhæng mellem variationen i anvendelsen af rammestyring og baggrundsvariablene, idet r^2 værdien i alle tilfælde er på 0,039 eller mindre¹⁰ (se bilag 16).

Det vil være nærliggende at antage, at der er et sammenfald mellem de kommuner som på den ene side har tilkendegivet, at de *ikke* benytter servicemåltal ligeledes har fra valgt at anvende rammestyring af udgifterne for visiterende enhed for voksne med handicap. Af de 17 procent af kommunerne, der svarede, at de ikke anvender servicemåltal, er det ca. $\frac{1}{4}$, der ligeledes har fravalgt at benytte rammestyring, som det fremgår af tabel 1.

⁹ De ni kommuner som ikke benytter rammestyring er Kolding, Middelfart, Odense, Roskilde, Svendborg, Ishøj, Nyborg og Aarhus

¹⁰ R^2 er bilaget markeret med en stjerne i bilaget.

Tabel 3: Fordeling af kommuner der både anvender servicemåltal og rammestyring

Styringsværktøj	Ja servicemåltal	Nej servicemåltal
Ja rammestyring	62%	10%
Nej rammestyring	12%	4%

Kilde: Bilag 6 – Spørgsmål 7 og 12

Tabellen viser endvidere, at 62 procent af de kommuner, der anvender servicemåltal også benytter rammestyring og derfor forholdsvis konsistent benytter styringstiltag, som bygger på rationalet om, at udgifterne kan styres ved at fastsætte ufravigelige økonomiske rammer. Denne gruppe af kommuner, som både benytter servicemåltal og rammestyring, har en gennemsnitlig budgetafvigelse på -71,9 kr. pr. indbygger, hvilket er lidt under gennemsnittet for samtlige 52 kommuner.

Vi ser således en tendens til, at en stor andel af de kommuner som anvender servicemåltal også anvender rammestyring af området voksne med handicap. Omvendt ser vi ikke en tendens til, at de kommuner som svarer nej til at de anvender servicemåltal entydigt svarer, at de ikke anvender rammestyring af området voksne med handicap, idet svarprocenten, der afviser at anvende begge styringsværktøjer, er forsvindende lille.

Den høje positive svarprocent for de to indikatorer; servicemåltal og rammestyring, understøtter hypotesen om, at der er sket en centralisering i mål- og rammestyringen efter indførelsen af regnskabssanktionerne. Dette ses ved, at kommunalbestyrelsen og Økonomiforvaltningen har skærpet det decentrale økonomiske ansvar overfor Socialforvaltningen via fastsættelsen af en ramme serviceudgifter, samtidig med Socialforvaltningen internt skærper det decentrale økonomiske ansvar ved, at de decentrale enheder for visitering af området voksne med handicap formelt får skærpet deres ansvar for økonomien i den daglige drift ved at deres udgifter rammestyrer.

De to indikatorer om servicemåltal og rammestyring udgør styringsværktøjer, som benyttes i tilblivelsen af budgettet (ex-ante), og sætter de formelle krav til, hvordan budgettet efterfølgende disponeres (ex-post). I det følgende vil der blive set nærmere på, hvilke foranstaltninger kommunerne iværksætter ex-post i tilfælde af, at der opstår et merforbrug på området voksne med handicap.

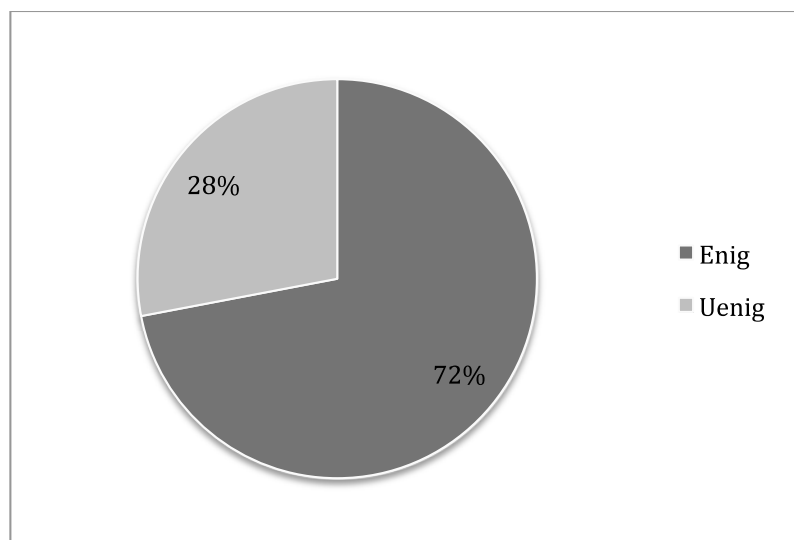
Styringsværktøjer i forbindelse med håndtering af et forventet merforbrug

Ovenfor kunne det konkluderes, at der generelt er et formelt skærpet krav om, at Socialforvaltningen er underlagt et loft for deres serviceudgifter, samt at Socialforvaltningen rammestyrer området voksne med handicap. Disse styringsværktøjer kan netop anvendes, fordi man i ministerie- og KL-regi har besluttet om området skal være styrbart. Spørgsmålet er, hvordan Socialforvaltningen og de decentrale enheder reelt efterlever de skærpede krav, såfremt der skulle forekomme forventede merudgifter i løbet af budgetåret. Med merudgifter menes der ekstra udgifter forårsaget af eksempelvis et højere antal voksne borgere med handicap end, hvad der var afsat midler til. Når merudgifterne anses for forventede, betyder det, at såfremt der ikke igangsættes økonomiske foranstaltninger, vil den enkelte budgetkonto blive overskredet ved budgetårets udløb. Denne vurdering foretages i løbet af det indeværende budgetår. I det følgende vil der blive gennemgået forskellige indikatorer for, at der reelt er sket en skærpelse af det økonomiske ansvar decentralt i kommunerne. I rundspørgen blandt kommunerne blev de derfor bedt om at forholde sig til en række udsagn og tilkendegive, om de har anvendt de nedenstående styringstiltag i højere grad end for 5 år siden, som er før indførelsen af sanktionsloven og budgetloven.

3.1.5 Merudgifter finansieres inden for Socialforvaltningens budgetramme

Et skærpet decentralt ansvar for den økonomiske udvikling må betyde, at Socialforvaltningen selv håndterer og finansierer eventuelle merudgifter. I rundspørgen blev kommunerne derfor bedt om at vurdere, om de inden for undersøgelsesperioden i højere grad havde finansieret et merforbrug inden for Socialforvaltningens egen budgetramme. Til det svarede 72 procent af kommunerne, at merudgifter skal finansieres inden Socialforvaltningens egen budgetramme, hvorimod 28 procent svarede, at dette ikke var tilfældet (se figur 2).

Figur 2: Inden for de sidste 5 år er merforbrug i højere grad blevet finansieret inden for Socialforvaltningens egen budgetramme?



Kilde: Bilag 6 – Spørgsmål 19

Kommunernes svar bekræfter forventningen om, det decentrale økonomiske ansvar er blevet skærpet i og med, at merudgifter i dag i højere grad skal finansieres inden for Socialforvaltningens gældende budgetramme i forvaltningen. At dette er blevet den grundlæggende tendens i kommunerne bekræftes ligeledes af KL:

"Så der fik man virkelig taget nogle politiske opgør. Hidtil havde det været meget legitimt at give tillægsbevillinger, og sige "vi overskrider igen i år, og der kommer flere borgere ind af døren, som havde de her behov. Hvor det derefter blev skæret ret markant igennem, at der ikke nogen tillægsbevillinger her. Hvis I kommer ud i de der problemstillinger, så må I omprioritere inden for egen ramme." (Interview med KL, 2015)

Citatet illustrerer, som tidligere nævnt, at kommunerne ifølge KL har gjort op med en tidligere politisk og kulturel opfattelse af socialområdet som ustyrligt, hvor udgiftsadvokaterne har haft en styrket position overfor budgetvogterne. Den fremherskende holdning var, at borgernes ret til en ydelse var i centrum og at der ikke kunne skæres i ydelsen. Sanktionsloven og budgetloven ændrer dette styrkeforhold, hvor den fremherskende holdning nu er, at økonomi i højere grad skal sammenkobles med styring og tilrettelæggelse af opgaveløsningen både på det politiske niveau, men også i sagsbehandlingen og opgaveløsningen på socialområdet.

3.1.6 Økonomisk opbremsning

Et andet styringsværktøj til at håndtere merudgifter i løbet af budgetåret er, at Socialforvaltningen pålægger den enkelte myndighed for voksne med handicap at gennemføre en økonomisk opbremsning, såfremt der opstår et forventet merforbrug som et middel til at sikre budgetoverholdelse. En økonomisk opbremsning kan variere i både omfang og indhold og spænder over en bred vifte af tiltag fra fyringer af personale, ændringer i åbningstider til sænkelse af kvalitetsstandarder. Alt sammen tiltag der kan bidrage til at sænke udgiftsniveauet.

Til dette svarede 75 procent af kommunerne, at de anvender økonomisk opbremsning som styringsredskab, mens 25 procent af kommunerne svarede, at de ikke anvender styringsredskabet som en måde til at håndtere et eventuelt merforbrug. Der er dermed en overvejende tendens til, at man på tværs af kommunerne anvender økonomisk opbremsning i styringen af udgiftsudviklingen på området voksne med handicap til at håndtere et eventuelt merforbrug. I og med 25 procent af kommunerne svarer, at de ikke anvender økonomisk opbremsning som styringstiltag, har vi tjekket for, om der er sammenhæng med baggrundsvariablene (indbyggertal, borgmesterfarve, land/bykommune og budgethistorik) og variationen i anvendelsen af økonomisk opbremsning via en lineær regression. Som forklaret i metodeafsnittet vil værdien for r^2 være et udtryk for, om der er sammenhæng mellem variablene. Hvis der er sammenhæng vil $r^2 = 1$, og hvis der ingen sammenhæng er vil $r^2 = 0$. Via tjek for baggrundsvariablene finder vi imidlertid ingen sammenhæng mellem variationen i anvendelsen af økonomisk opbremsning og baggrundsvariablene, idet r^2 værdien i alle tilfælde er på 0,084 eller mindre¹¹ (se bilag 8).

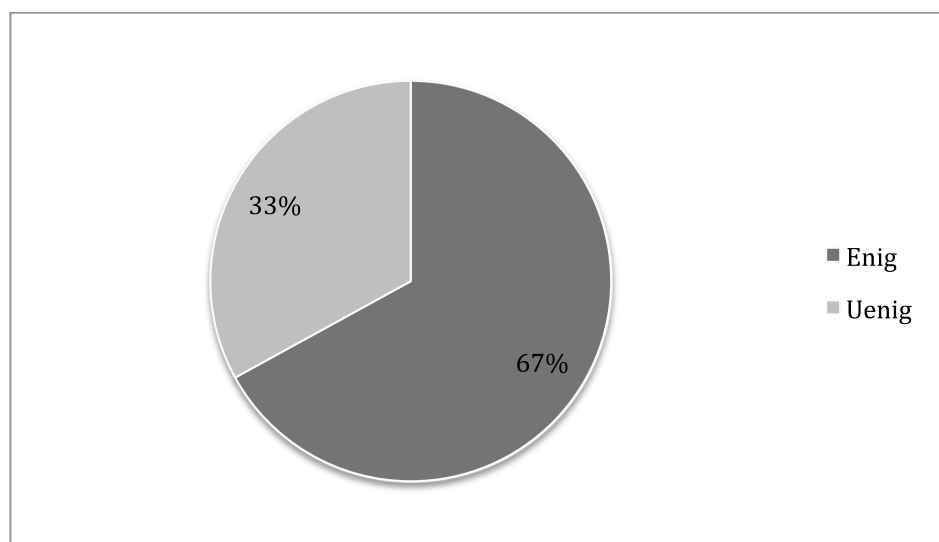
3.1.7 Omlacering af midler mellem serviceområder

En anden indikator for, at en skærpelse af det decentrale økonomiske ansvar ikke kun er formel men også reel er, at der omlaceres midler indenfor Socialforvaltningen serviceområder, således midler flyttes fra enheder med overskud til enheder med underskud. Denne omlacering indenfor Socialforvaltningen vil modvirke behovet for tildeling af tillægsbevillinger og dermed, at de overholder deres budgetramme. I rundspørgen blev kommunerne derfor bedt om at angive, hvorvidt de har benyttet omlaceringer af midler mellem serviceområderne i Socialforvaltningen for at sikre budgetoverholdelse. Til dette svarede 67 procent, at de inden

¹¹ R^2 er bilaget markeret med en stjerne i bilaget.

for undersøgelsesperioden havde benyttet omplacering for at sikre budgetoverholdelse, mens 33 procent svarede, at de ikke havde benyttet omplacering af midler (se figur 3). Der er altså en overvægt af kommuner, som i større omfang har benyttet omplacering af midler.

Figur 3: Inden for de sidste 5 år har Socialforvaltningen i højere grad benyttet løbende omplacering af midler mellem serviceområderne for at sikre budgetoverholdelse?



Kilde: Bilag 6 – Spørgsmål 18

I og med 33 procent, svarende til 17 kommuner, angiver, at de ikke anvender omplacering af midler har vi via en lineær regression kontrolleret for, om der er sammenhæng mellem anvendelsen omplaceringer af midler og baggrundsvariablene kommunestørrelse, land/bykommune, budgethistorik og borgmesterfarve. Som forklaret i metodeafsnittet vil værdien for r^2 være et udtryk for, om der er sammenhæng mellem variablene. Hvis der er sammenhæng vil $r^2 = 1$, og hvis der ingen sammenhæng er vil $r^2 = 0$. Via tjek for baggrundsvariablene finder vi imidlertid ingen sammenhæng mellem variationen i anvendelsen af omplacering af midler og baggrundsvariablene, idet r^2 værdien i alle tilfælde er på 0,080 eller mindre¹² (se bilag 10).

¹² R^2 er bilaget markeret med en stjerne i bilaget.

Konkrete eksempler på omplacering af midler i en socialforvaltning

Et eksempel på en omplacering af midler blev gennemført i Fredensborg, hvor serviceområdet for Handicap og Socialpsykiatri oplevede væsentlige udgiftsstigninger pga. et større antal borgere med handicap end forventet. Fredensborg Kommune gennemførte derfor en finansieringsplan, hvor halvdelen af finansiering blev fundet ved at reducere kvalitetsstandarden i eget hjem, øge takstindtægterne ved salg af pladser til andre kommuner, opsigelse af en aftale med botilbud og en reduktion af støtten til socialpsykiatrien i eget hjem. Den anden halvdel blev midlertidigt finansieret via en tillægsbevilling, men med krav om reduktion af kvalitetsstandard på andre serviceområder ved næstkommende budgetforhandling (Fredensborg Kommune, 2014).

Før en omplacering kan gennemføres, kræver det, at et af de øvrige serviceområder indenfor socialforvaltningen enten forventes at komme ud af året med et overskud eller har mulighed for at gennemføre besparelser, hvor midlerne kan overføres fra. Det kan dog være vanskeligt at gennemføre, da hvert af de berørte områder har hver deres budgetadvokater, såsom det faglige personale, områdeledere, interesseorganisationer og pårørende til de involverede borgere, der må forventes at agitere for, at et eventuelt overskud forbliver inden for området, eller at et underskud finansieres via ekstra midler fx via en tillægsbevilling. Dette vanskeliggør en horisontal omplacering af ressourcer mellem områderne, da det vil indebære en stor risiko for konflikt og modstand fra områderne, som vil forsøge at holde på midlerne. En væsentlig forudsætning for at omplacering er nødvendigt er, at man først konstaterer, at det ikke er muligt at finde finansiering af det forventede merforbrug på det enkelte område. Dernæst skal finansiering findes på andre områder, hvilket stiller krav til graden af monitorering af den økonomiske udvikling af serviceområderne, før et evt. forventet overskud eller besparelspotentiale kan identificeres. Spørgsmålet om monitorering vil blive behandlet nærmere i afsnit 3.2.. De to faser bekrævet ovenfor er besværlige, og det er derfor bemærkelsesværdigt, at et stort flertal af kommunerne alligevel bekræfter, at de benytter omplacering mellem områderne, på trods af risikoen for konflikt.

En anden forklaring kunne være, at indførelsen af budgetloven og sanktionsloven har svækket de sektorspecifikke budgetadvokaters position, hvor økonomiske sanktioner ved budgetoverskridelse tilsidesætter evt. indvendinger fra budgetadvokaterne. Kravet om budgetoverholdelse styrker derfor budgetvokterens position overfor udgiftsadvokaten og mindsker udgifts-

presset fra udgiftsadvokaten. Denne forklaring understøttes af et studie fra Københavns Universitet "Krisestyring: Forvaltningspolitik offentlig organisation i en sparetid", der konkluderer, at sanktionsloven har medført en mindsket indflydelse af tidligere stærke interessegrupper blandt andet på det specialiserede socialområdet (Foged, 2015, s. 69).

3.1.8 Andre tendenser?

I surveyen blev kommunerne ligeledes spurgt ind til, om de benytter tiltag, som indikerer et skifte i den modsatte retning end det forventede. Det drejer sig om kommunernes brug af tillægsbevillinger og omprioriteringer på tværs af forvaltninger for at sikre budgetoverholdelse. Tiltagene er at udtrykke for at, at merudgifter ikke finansieres decentralt af Socialforvaltningen, men i stedet findes i kommunekassen eller via besparelser i andre forvaltninger.

Først blev kommunerne spurgt, om de inden for de sidste fem år i højere grad har benyttet tillægsbevillinger til at finansiere et merforbrug. Her til svarede 79 procent af kommunerne, at de var uenige i, at et merforbrug blev finansieret via en tillægsbevilling af Økonomiudvalget, hvorimod 21 procent af kommunerne svarede, at de var enige. Der er således en overvejende tendens til, at merudgifter ikke bliver finansieret via en tillægsbevilling fra Økonomiudvalget. Dernæst blev kommunerne spurgt ind til, om de finansierer merudgifter via økonomiske omplaceringer af midler på tværs af forvaltningerne i kommunen. Hertil svarede 67 procent af kommunerne, at de var uenige i, at merudgifter blev finansieret via økonomiske omplaceringer, mens 33 procent af kommunerne svarede, at de var enige, at de finansierer merudgifter på denne måde.

Som det ses i gennemgangen afvises de to antiteser, hvilket styrker hypotesen om, at der med budgetloven og sanktionsloven er sket en skærpelse af det decentrale økonomiske ansvar. Mest markant er kommunernes afvisning af, at de benytter tillægsbevillinger, idet næsten 80 procent svarer, at de ikke gør det. Mere moderat men stadig afvisende er svarprocenten for kommunernes tilbøjelighed til at benytte omprioriteringer på tværs af kommunen, som ligger på omkring 70 procent.

Øget centralisering eller decentralisering af det økonomiske ansvar?

En central pointe i litteraturen om økonomistyring i en krisetid er, at man kan forvente en øget centralisering økonomi og sagsbehandlingen, i og med mål og rammer fastsættes centralt. Det var derfor nærliggende at undersøge, om kommunerne selv mener, der var sket en forskydning af kompetencen enten op eller ned i hierarkiet. I rundspørgen blev kommunerne spurgt, om de mener, at der er sket en decentralisering af det økonomiske og driftsmæssige ansvar til det visiterende led for voksne med handicap. Der tegner sig dog ikke noget entydigt billede, idet 50 procent angiver, der er sket en øget decentralisering og 50 procent det modsatte.

Går vi tallene nærmere efter kan vi se, at svarene centrerer sig omkring midterkategoriene enig eller uenig i udsagnet med fordelingen 35 procent og 40 procent af besvarelsene (se bilag 6 – Spørgsmål 16). Den ligelige fordeling i svarene står i kontrast til besvarelsene gennemgået i de forrige afsnit, hvor kommunernes svar tydeligt viste, at kravet om budgetoverholdelse har medført en skærpelse af det decentrale økonomiske ansvar. Dette lidt mudrede resultat kan skyldes, at kommunerne på trods af indførelsen af styringstiltag, som er redegjort for tidligere i kapitlet, ikke mener, det er et udtryk for en entydig decentralisering af det økonomiske og driftsmæssige ansvar. Vores undersøgelse viser, at der er sket en centralisering i form af skærpede krav og mål fra Økonomiforvaltninger til Socialforvaltninger, mens der samtidigt er sket en skærpelse af økonomiske ansvar for den visiterende enhed for området voksne med handicap. Det kan derfor i denne sammenhæng være for skarpt optegnet at beskrive udviklingen som en delegation af ansvar. En mere nuanceret beskrivelse af udviklingen kan være, at der er sket en styrkelse af ansvarligheden ned igennem styringskæderne. Ligeledes kan en forklaring på besvarelsene være, at selve sondringen mellem decentralisering og centralisering for nogle respondenter kan tolkes som en sondring mellem noget positivt og negativt, hvorimod styringstiltag som servicemåltal og rammestyring måske er af mere neutral ladet. Det mudrede svar kan således tilskrives, at vi i formuleringen af dette spørgsmål ikke har kunnet fange nuancerne ude i kommunerne.

Oversigt for besvarelser

Spørgsmål	Svar	Svar	Svar
Der er fastsat ét servicemåltal for serviceudgifterne i forvaltningen, som i udgangspunktet ikke må overskrides?	Ja: 83%	Nej: 17%	
Bliver udgifterne for enheden/enhederne for visiteringen af voksne med handicap bliver rammetstyret af Socialforvaltningen?	Ja: 71%	Nej: 15%	Andet: 13%
Spørgsmål: Inden for de sidste 5 år er merforbrug i højere grad blevet finansieret inden for Socialforvaltningens egen budgetramme.	Enig/meget enig: 72%	Uenig/meget Uenig: 28%	
Inden for de sidste 5 år har Socialforvaltningen i højere grad pålagt myndighedsområdet for voksne med handicap at gennemføre økonomiske opbremsninger, hvis der opstod et forventet merforbrug.	Enig/meget enig: 25%	Uenig/meget Uenig: 75%	
Inden for de sidste 5 år har Socialforvaltningen i højere grad benyttet løbende omplaceringer af midler mellem serviceområderne for at sikre budgetoverholdelse.	Enig/meget enig: 33%	Uenig/meget Uenig: 67%	
Inden for de sidste 5 år er merforbrug i højere grad blevet finansieret ved en tillægsbevilling fra Økonomiudvalget.	Enig/meget enig: 21%	Uenig/meget Uenig: 79%	
Inden for de sidste 5 år er merforbrug i højere grad blevet finansieret ved økonomisk omprioritering på tværs af kommunen.	Enig/meget enig: 33%	Uenig/meget Uenig: 67%	
Spørgsmål: Inden for de sidste 5 år er der i højere grad sket en decentralisering af det	Enig/meget enig: 50%	Uenig/meget uenig 50%	

økonomiske og driftsmæssige ansvar til det visiterende led for voksne med handicap.			
---	--	--	--

3.1.9 Opsamling

Med den første delhypotese forventedes det, at kommunerne efter indførelsen af budgetloven og sanktionsloven havde gennemført foranstaltninger med det formål at skærpe den økonomiske ansvarlighed decentralt hos den visiterende myndighed for voksne med handicap. I gennemgangen af vores rundspørge i kommunerne kan vi konkludere, at kommunerne i høj grad som følge af kravet om budgetoverholdelse anvender styringsværktøjer, som skærper det decentrale økonomiske ansvar. De kommuner, der både anvender servicemåltal for serviceudgifterne og rammestyring af den visiterende enhed, har gennemsnitligt haft dårligere budgetafvigelse, og ser man alene på de kommuner, som har fravalgt rammestyring, har denne gruppe klaret sig væsentlig bedre end de øvrige kommuner. Kommuner, der i højere grad har skærpet de formelle krav om budgetoverholdelse, er derfor de kommuner, som har sværest ved at overholde budgetterne.

En væsentlig forudsætning for at etablere et grundlag for indførelsen af styringsværktøjer som understøtter det decentrale økonomiske ansvar har været en kulturel og styringsmæssig ændring i tilgangen til socialområdet. Nedskæringer i form af økonomisk opbremsning og tanken om indførelsen af servicemål har blot for få år siden været utænkeligt, men er nu blevet en del af styringsværktøjer, som anvendes for at sikre budgetoverholdelse.

I forhold til hvordan kommunerne reelt har håndteret merudgifter, er der ligeledes sket en skærpelse af det decentrale økonomiske ansvar for Socialforvaltningen og internt i Socialforvaltningen. Den visiterende enhed for voksne med handicap pålægges først og fremmest at finde finansiering gennem økonomiske opbremsninger eller via omplaceringer af midler på tværs i Socialforvaltningen for at sikre budgetoverholdelse. Brugen af tillægsbevillinger er blevet undtagelsen fremfor reglen og gives kun, hvis behovet er akut og betinges af, at finansiering findes ved senere budgetforhandlinger. Styringstiltagene benyttes sjældent isoleret, men i en kombination med hinanden. I dette kapitel er de blevet fremhævet enkeltvis for at beskrive den overordnede tendens, som de udgør komponenterne i.

Mange af de styringstiltag, der er blevet gennemgået, peger i en centralistisk retning ved, at mål og rammer fastsættes centralt, og der er skærpede krav fra centralt hold om økonomisk ansvarlig og budgetoverholdelse. Udviklingen kan beskrives som en styrkelse af ansvarligheden af kommunernes styringskæder, hvor budgetoverholdelse har fået en højere prioritet, hvilket kommunernes anvendelse af styringsværktøjer også afspejler. I gennemgang viste der sig en klar tendens til, at kommunernes økonomistyringsstrategi ligger i forlængelse af de opstillede indikatorer i metodekapitlet med undtagelse af en. Første del af hypotesen må således anses som bekræftet.

3.2 Øget monitorering

Anden del af hypotesen antager, at der er en udbredt grad af monitorering af den løbende økonomiske udvikling i kommunen som følge af kravet om budgetoverholdelse. Denne antagelse bygger på argumentet om, at monitoreringen af de offentlige aktiviteter skal øges for at sikre et bedre indblik i de årsager, der ligger til grund for den økonomiske udvikling, jf. teori-kapitlet. Ved løbende at have overblik over udgiftsudviklingen på socialområdet, er det muligt, at bremse udgifter i løbet af året, således der ikke forekommer budgetoverskridelser. Samtidig kan monitorering af udgiftsudviklingen give ledelsen i kommunen et retvisende styringsgrundlag, således de har overblik over sammenhængen mellem kommunens økonomi, ressourcer, opgaver, mål og outcome, hvilket giver dem mulighed for at prioritere de tilgængelige ressourcer (Finansministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet, KL, 2013, s. 2).

3.2.1 Indikatorer på øget monitorering

Til at undersøge om kommunerne i høj grad monitorerer den løbende økonomiske udvikling, er der i metodekapitlet blevet opstillet fire indikatorer, som lyder: 1) Der er krav om månedlig eller kvartalsvis budgetopfølgning på Socialforvaltningens udgifter til Økonomiforvaltningen. 2) Der er krav om periodisering af Socialforvaltningens budget. 3) Der er krav om månedlig eller kvartalsvis budgetopfølgning for området voksne med handicap til Socialforvaltningens ledelse og 4) Socialforvaltningen sætter krav om periodiserede budgetter for området voksne med handicap.

Budgetopfølgning og periodisering adskiller sig fra hinanden ved, at budgetopfølgning fungerer som en regnskabsopgørelse for den realiserede udgiftsudvikling, hvorimod periodisering er en prognose for udgiftsudviklingen, hvor budgettet opsplittes på måneds- eller kvartalsniveau ned på bevillings- og funktionsniveau ud fra en forventning om, hvornår forbruget falder. Hyppigheden for budgetopfølgning er relevant, idet månedlig budgetopfølgning fremfor kvartalsvise eller halvårlige opfølgninger indikerer en større grad af monitorering af udgiftsudviklingen på socialområdet. Samme logik kan overføres til periodisering, hvor et krav om periodisering af budgettet på månedsbasis fremfor kvartalsbasis indikerer større grad af kontrol med udgiftsudviklingen.

En af antagelserne i hypotesen er, at kommunernes økonomistyringsstrategi af udgifterne på det specialiserede socialområde bygger på, at kommunerne i udbredt grad monitorer den løbende økonomiske udvikling for at sikre styrbarhed af udgifterne på området voksne med handicap. Derfor har vi både spurgt ind til, hvilke krav Økonomiforvaltningen sætter til monitorering af udgiftsudviklingen på socialområdet, og hvordan Socialforvaltningen internt monitorer udgiftsudviklingen på området voksne med handicap.

3.2.2 Budgetopfølgning

I rundspørgen blandt kommunerne blev de spurgt, om der er krav om budgetopfølgning på udgiftsudviklingen i Socialforvaltningen til Økonomiforvaltningen. Til dette svarende 55 procent af kommunerne, at der er krav om månedlig budgetopfølgning, mens 45 procent svarede, at der er krav om kvartalsvis budgetopfølgning. Der er således ingen kommuner, som har angivet, at der *ikke* er krav om budgetopfølgning.

Figur 4: Er der krav om budgetopfølgning på udgiftsudviklingen i Socialforvaltningens til Økonomiforvaltninger?



Kilde: Bilag 6 – Spørgsmål 8

Den gennemgående tendens er således, at alle kommuner har krav om budgetopfølgning af Socialforvaltningens udgifter til Økonomiforvaltningen, og er således et styringsredskab, som

anvendes på tværs af alle svarkommuner. Dog er hyppigheden af budgetopfølgningen varierende. Der er ikke væsentlig forskel på budgetafvigelsen mellem kommuner der henholdsvis gennemfører budgetopfølgning pr. måned eller kvartal. Budgetafvigelsen er i gennemsnit -94,6 hos gruppen af kommuner med månedlig opfølgning og -115,4 for gruppen med kvartalsopfølgning.

Igen undersøger vi for om der sammenhæng mellem hyppigheden af budgetopfølgningen og de øvrige baggrundsvariablene (borgmesterfarve, budgethistorik, kommunestørrelse, land/bykommune). Til dette anvendes en chi-i-anden-test, hvor nulhypotesen er, at der ingen sammenhæng er mellem anvendelsen af budgetopfølgning og de enkelte baggrundsvariable. For at kunne forkaste nulhypotesen, skal p-værdien være under 0,05 jf. metodeafsnittet. P-værdien er for alle variable over 0,05, hvorfor nulhypotesen fastholdes for alle baggrundsvariablene¹³. På baggrund heraf kan vi udlede, at der ingen signifikant sammenhæng er mellem hyppigheden af budgetopfølgning og baggrundsvariablene (se bilag 12).

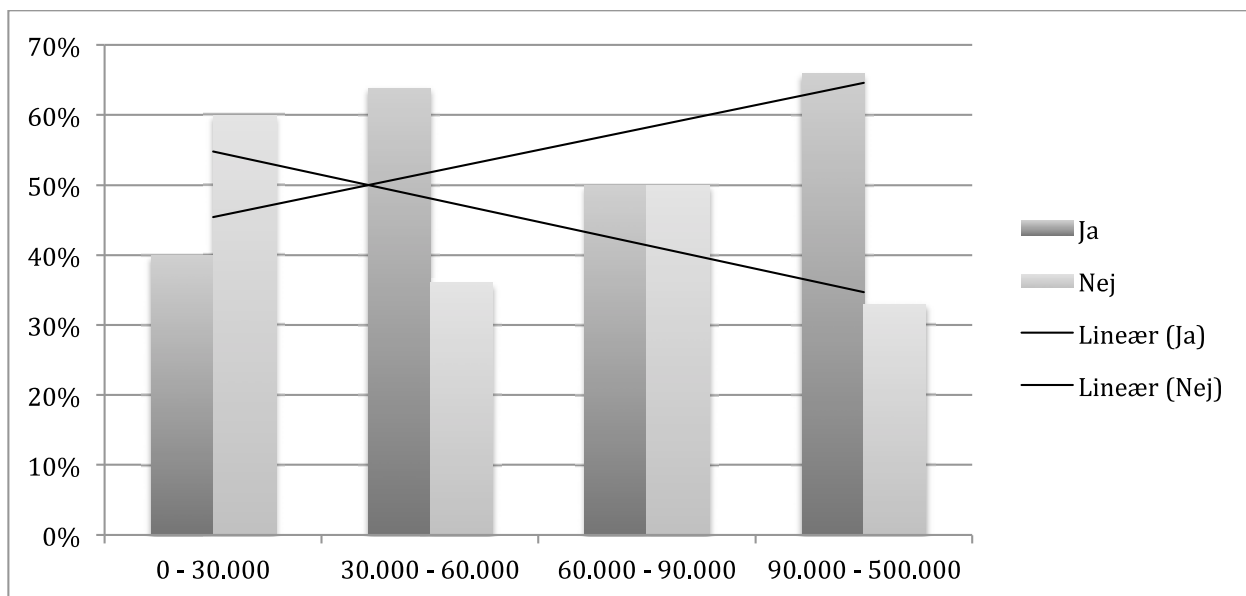
3.2.3 Periodisering af Socialforvaltningens budget

Ser man på, om der er krav til periodisering af Socialforvaltningens budget, er der ikke samme konvergerende tendens som ved anvendelsen af budgetopfølgning. Her svarer 58 procent af kommunerne, at der er krav om periodisering af Socialforvaltningens budget, hvorimod 42 procent af kommunerne svarer, at der ikke er krav om periodisering af Socialforvaltningens budget.

Der er dermed stor forskel på, hvorvidt kommunerne anvender periodisering som et styringsredskab for udgiftsudviklingen. En mulig forklaring på den mindre udbredelse i anvendelsen af periodisering kunne være kommunens størrelse, hvor budgetopfølgning i en lille kommune vil være et tilstrækkeligt styringsværktøj til at følge udviklingsudviklingen i Socialforvaltningen.

¹³ P-værdierne er markeret med en stjerne i bilaget.

Diagram 1: Periodiseres Socialforvaltnings budgetter? Opgjort efter kommunestørrelse.



Kilde: Bilag 6 – Spørgsmål 9

Som det fremgår af diagram 1, er de små kommuner mindre tilbøjelige til at anvende periodisering. Andelen af de kommuner, som svarer, at de ikke anvender periodisering, falder med kommunestørrelsen. Omvendt stiger andelen, der siger ja til, at de anvender periodisering med kommunestørrelsen. Dog svarer alle kommunestørrelser både ja og nej til, at der er krav om periodisering af Socialforvaltningens budget, hvorfor vi ikke kan konkludere på baggrund af figuren, at der er en sammenhæng mellem kommunestørrelsen og kravet om periodisering. Ved at anvende en chi-i-andet-test, er det muligt at kontrollere, om der er en statistisk signifikant sammenhæng mellem de to variable. Nulhypotesen formuleres som, at der ingen sammenhæng er mellem anvendelsen af periodisering og kommunestørrelse. P-værdien er på 0,264¹⁴ og dermed ikke under 0,05, som er nødvendigt for, at man kan sige, at der er sammenhæng mellem de to variable, jf. metodeafsnittet. På baggrund heraf kan det derfor ikke konkluderes, at der er en statistisk sammenhæng mellem anvendelsen af periodisering og kommunestørrelsen (se bilag 11).

Ser man på sammenhængen mellem budgetafvigelse og anvendelsen af periodisering, tegner der sig et billede af, at de kommuner, der anvender periodisering i gennemsnit, har en dårligere budgetafvigelse end de kommuner, som ikke periodiserer deres budgetter. De 58 procent

¹⁴ P-værdien er markeret med en stjerne i bilaget.

af kommunerne, der periodiserer budgettet, har en gennemsnitlig budgetafvigelse på -107,8 kr. pr. indbygger, mens de kommuner som ikke periodiserer budgettet ligger på 31 kr. pr. indbygger. Kontrolleres der for sammenhæng mellem kravet om periodisering og de andre baggrundsvariable (borgmesterfarve, budgethistorik, land/bykommune) med en chi-i-anden-test, er p-værdien¹⁵ på ingen af disse faktorer signifikant, idet p-værdien i alle tilfælde er over 0,05 (se bilag 11). Disse baggrundsvariablene kan således ikke være en forklaringsparameter i forhold til forskellen mellem kommunernes forskellige anvendelse af periodisering.

Monitorering af den visiterende enhed i Socialforvaltningen

Fokus har i ovenstående afsnit været på, hvilke krav Økonomiforvaltningen stiller til graden af monitorering af Socialforvaltningens udgifter. I det følgende afsnit undersøges det, om Socialforvaltningen har videreført samme monitoreringsredskaber i forhold til krav om budgetopfølgning og periodisering for den visiterende enhed for området voksne med handicap.

3.2.4 Budgetopfølgning for den visiterende enhed

Ser man på om Socialforvaltningen stiller krav om budgetopfølgning af udgiftsudviklingen for den visiterende enhed for voksne med handicap, viser figur 5, at alle kommuner angiver, at der er krav om budgetopfølgning. 69 procent af kommunerne svarede, at der krav om månedlig budgetopfølgning på udgiftsudviklingen for voksne med handicap til Socialforvaltningens ledelse, mens 31 procent af kommunerne svarede, at opfølgningen er kvartalsvis. Der er således ingen kommuner, der svarer, at der ikke er krav om budgetopfølgning.

¹⁵ P-værdierne er markeret med en stjerne i bilaget.

Figur 5: Er der krav om budgetopfølgning for den visiterende enhed for voksne med handicap?



Kilde: Bilag 6 – Spørgsmål 13

Budgetopfølgningen for udgiftsudviklingen for den visiterende enhed på området voksne med handicap er således et styringsredskab, som anvendes på tværs af alle kommuner dog med varierende hyppighed. Vi har undersøgt om forskellen i hyppighed af budgetopfølgningen kan tilskrives en række baggrundsvariable (borgmesterfarve, land/bykommune, kommunestørrelse og budgethistorik). Til dette anvendes en chi-i-anden-test, hvor nulhypotesen er, at der ingen sammenhæng er mellem hyppigheden budgetopfølgning og de enkelte baggrundsvariable. For at kunne forkaste nulhypotesen, skal p-værdien være under 0,05 jf. metodeafsnittet. P-værdien er for alle variable over 0,05, hvorfor nulhypotesen fastholdes for alle baggrundsvariablene¹⁶. På baggrund heraf kan vi udlede, at der ingen signifikant sammenhæng er mellem hyppigheden af budgetopfølgningen og baggrundsvariablene (se bilag 17).

Ser man på kommunernes gennemsnitlige budgetafvigelse ligger kommunerne, der har budgetopfølgning hvert kvartal, væsentligt under gennemsnittet med -175,6 kr. pr. indbygger og kommuner der gennemføre budgetopfølgning hver måned ligger på -82,6 kr. pr. indbygger. I gennemgangen af resultaterne fremgår det, at budgetopfølgning udføres relativt finmasket både for Socialforvaltningen og den visiterende enhed for voksne med handicap. En kortlæg-

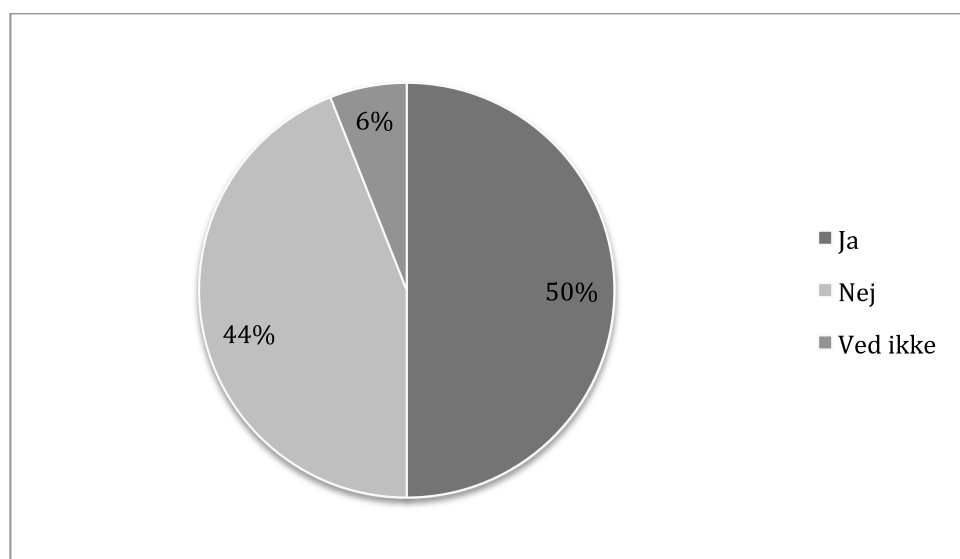
¹⁶ P-værdierne er markeret med en stjerne i bilaget.

ning fra Moderniseringsstyrelsen understøtter dette resultat og peger på, at det øgede fokus på budgetoverholdelse efter indførelsen af regnskabssanktioner har afstedkommet et øget fokus på budgetopfølgningerne i kommunerne (Moderniseringsstyrelsen, 2013). Vi mener derfor, at der kan laves en kobling mellem den udbredte og finmaskede brug af budgetopfølgning til indførelsen sanktionsloven og budgetloven.

3.2.5 Periodisering af budgettet for den visiterende enhed

Periodisering er på samme måde som budgetopfølgning et udtryk for en monitorering af udgiftsudviklingen. I modsætning til den massive udbredelse af budgetopfølgning, er der ikke den samme konvergens i svarene vedrørende kommunernes anvendelse af periodisering som styringsredskab for udgiftsudviklingen, se figur 6.

Figur 6: Er der krav om periodisering af budgettet for den visiterende enhed/enhederne for voksne med handicap?

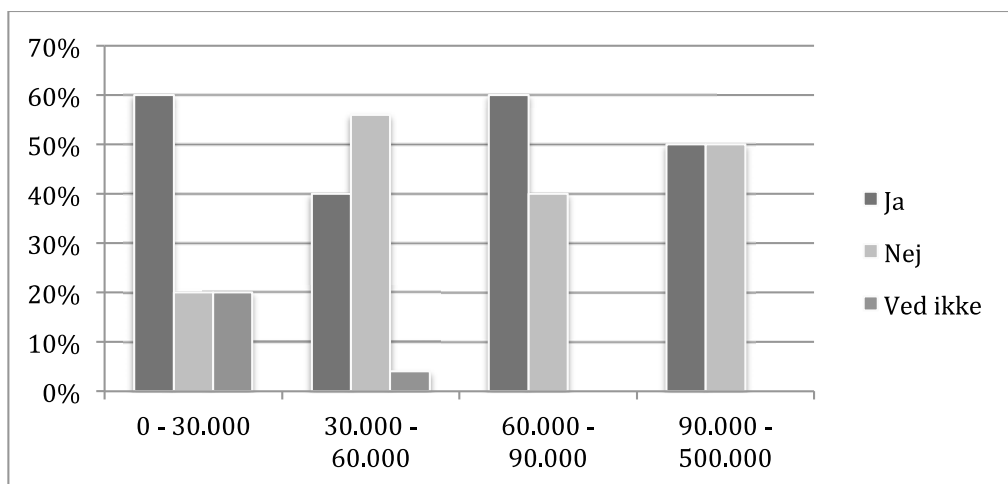


Kilde: Bilag 6 – Spørgsmål 14

Svarkommunerne deler sig ligeligt, idet 50 procent af kommunerne svarer, at de anvender periodisering, mens 44 procent af kommunerne svarer nej og 6 procent ved ikke. Det er altså forskelligt fra kommune til kommune, om de har krav om periodisering af budgettet for den visiterende enhed, og det er dermed ikke et styringsredskab, som kan siges at være særlig

udbredt på tværs af alle kommuner. Kontrolleres der for sammenhængen mellem kommune-
størrelsen og kravet om periodisering, er der ingen entydig tendens, se diagram 2.

**Diagram 2: Er der krav om periodisering af budgetter for den visiterende enhed/enhederne
for voksne med handicap?**



Kilde: Bilag 6 – Spørgsmål 3 og 14

Der er en vilkårlig fordeling af kommunerne på tværs kommunestørrelser, og der er ikke entydig en tendens til, at andelen som svarer ja eller nej hverken falder eller stiger med kommune-
størrelsen. Kommunestørrelsen er derfor ikke en forklaringsparameter i forhold til kravet om periodisering af budgettet for den visiterende enhed. Igen har vi tjekket via en lineær regression om variationen i kommunernes svar kan tilskrives en række baggrundsvariable (borgmesterfarve, land/bykommune, kommunestørrelse og budgethistorik). Som forklaret i metodeafsnittet vil værdien for r^2 være et udtryk for om der er sammenhæng mellem variablene. Hvis der er sammenhæng vil $r^2 = 1$, og hvis der ingen sammenhæng er vil $r^2 = 0$. Via tjek for baggrundsvariablene finder vi imidlertid ingen sammenhæng mellem variationen i anvendelsen af periodisering og baggrundsvariablene, idet r^2 værdien i alle tilfælde er på 0,039 eller mindre¹⁷(se bilag 13).

Ser man derimod på budgetafvigelsen blandt de kommuner der anvender periodisering, er den gennemsnitlige afvigelse på -141,8 kr. pr. indbygger, mens de kommuner, som har fra-
valgt at bruge periodisering, klarer sig betydeligt bedre med et gennemsnit på 49,7 kr. pr.

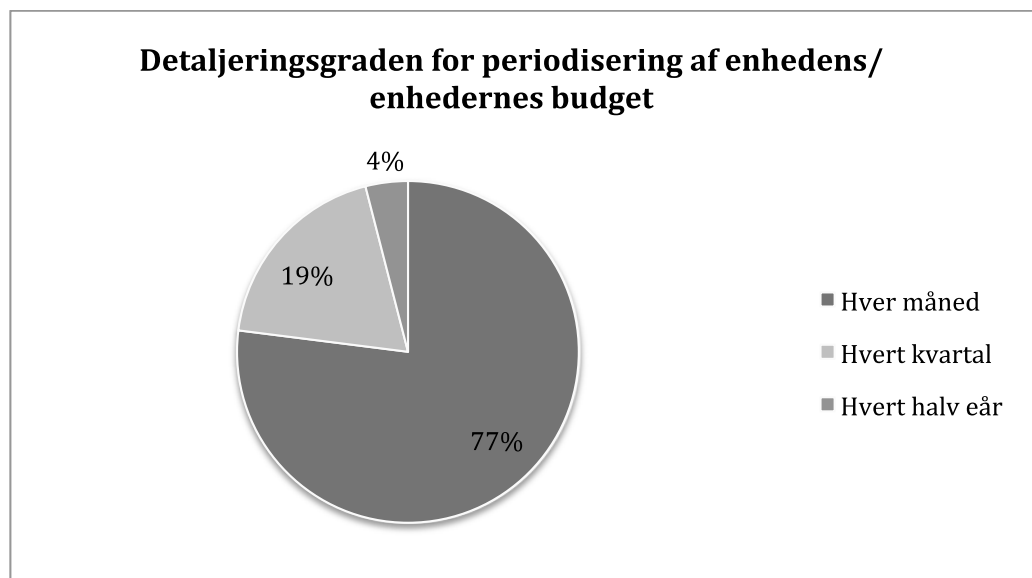
¹⁷ R^2 er bilaget markeret med en stjerne i bilaget.

indbygger. Ud fra vores undersøgelse kan vi ikke sige, om periodiseringen af budgettet har afværget større budgetafvigelser i de pågældende kommuner. Ikke desto mindre sætter vores undersøgelse spørgsmålstegn ved, om formel afrapportering om den økonomiske udvikling gør en positiv forskel for kommunernes evne til at overholde budgettet.

Periodisering af budgettet pr. måned eller kvartal

Blandt de kommuner der anvender periodisering på enhedsniveau opdeler 77 procent af kommunerne budgettet for hver måned, mens 19 procent af kommunerne opdeler det for hvert kvartal. 4 procent opdeler budgettet for hvert halve år, se figur 7.

Figur 7: Detaljeringsgrad for periodisering af enhedens/enhedernes budget



Kilde: Bilag 6 – Spørgsmål 16

Resultatet viser, at detaljeringsgraden for periodiseringen er relativ høj, hvilket gør, at kommunerne kan gennemføre en forholdsvis tæt sammenligning mellem det forventede og det realiserede udgiftsniveau i løbet af budgetåret. Budgetafvigelsen for kommuner med periodisering pr. måned er gennemsnitlig på -184 kr. pr. indbygger og for de kommuner, der periodisere budgettet pr. kvartal, er den på -401,6 kr. pr. indbygger. Begge grupper er derfor væsentlig under gennemsnittet på -57,2 kr. pr. indbygger.

Et eksempel på en af de kommuner, som anvender periodisering ned på enhedsniveau, er Københavns Kommune. Indførelsen af periodisering skete i 2010 som en reaktion på sanktionsloven og blev indført samtidig med indførelsen af servicemåltal. Her defineres periodisering som en opsplitning af budgettet på årets 12 måneder ud fra en forventning om, hvornår forbruget falder. Forventningen skal bero på den tilgængelige økonomiske historik i forvaltningen og det bedste skøn. Det er derfor ikke tilstrækkeligt at dele budgettet op i 12 lige store portioner, medmindre dette er den reelle forventning (Københavns Kommune, 2015, s. 7). Det periodiserede budget skal holdes ajour med det korrigerede budget, som medregner tillægsbevillinger og ved budgetårets start og afslutning, skal det korrigerede og det periodiserede budget være lig hinanden. Prognosen for udgiftsudviklingen beregnes meget forskelligt fra kommune til kommune. En kortlægning af økonomistyringen i ti danske kommuner fra 2013 viser, at typen af data til prognosedelen varierer væsentligt. Nogen kommuner anvender modeller, der systematisk kobler de realiserede udgifter med den forventede aktivitetsudvikling, mens andre baserer prognosen på den budgetansvarliges skøn (Moderniseringsstyrelsen, 2013, s. 15)

Indførelsen af periodiserede budgetter er ikke kun interessant i forhold til at opdage budgetafvigelser i tide. Det ændrer også på magtrelationen mellem aktørerne, som indgår i budgetprocessen. De aktører, der skal sikre budgetoverholdelse, kan med større legitimitet forlange, at underordnede enheder gennemfører foranstaltninger som økonomiske opbremsninger eller omplaceringer af midler ved at henvise til det periodiserede budget. Den styrkede magtposition kan ligeledes anvendes i situationer, hvor en enhed realiserer et mindreforbrug, som derfor kan anvendes til at finansiere merforbrug i andre enheder.

En af de kommuner, som hverken bruger periodiserede budgetter for Socialforvaltningen eller den visiterende enhed, er Ikast-Brande Kommune. I et interview forklarer direktøren for Sundheds og Omsorgsområdet, at de ikke mener metoden bidrager med noget ekstra til styringen af udgifterne. Vedkommende uddyber, at i en situation med budgetafvigelse i forhold til det forventede resultat opgjort i en periodisering på månedsbasis, vil forvaltningen skulle forklare afvigelsen, som eksempelvis kan skyldes en for sent betalt regning fra en anden køberkommune, hvilket ordner sig med tiden. Derudover benytter kommunen dispositionsregnskaber opgjort på cpr-numre, med hvilket kommunen kan udregne den økonomiske påvirkning for årsresultatet ved ekstra tilgang af borgere med handicap, og periodiseringen

vil derfor ikke bidrage med ny viden. Holdningen i Ikast-Brande Kommune er derfor, at de hellere vil bruge tiden på styring fremfor overflødig monitorering (Ikast-Brande Kommune, Interview om økonomistyring, 2015).

De kan dog se en mening med periodisering, hvis man skal styre en kommune som ligger på kanten af kassekreditreglerne (likviditetsreglerne). En kommune må trække på egen kassekredit med hvad der svarer til 125 kr. pr. indbygger for at dække et midlertidig likviditetsunderskud. Denne låne mulighed må ikke anvendes til at dække permanente underskud på driften (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2012). Pointen om, at de kommuner der benytter periodisering er økonomisk udfordret, stemmer overens med vores beregninger ovenfor. Disse viste en gennemsnitlig negativt større budgetafvigelse blandt kommunerne, som benyttede periodisering, både når det var på forvaltningsniveau og enhedsniveau. Her kan Ikast-Brande Kommune fremhæves som en af de kommunerne med en gennemsnitlig positiv budgetafvigelse, som ligger på 88 kr. pr. indbygger.

Forskellighed i anvendelsen af budgetopfølgning og periodisering

Den store udbredelse af budgetopfølgning i kommunernes økonomistyring af socialområdet skal ses i relation til ønsket om give bedst og mest mulig ledelsesinformation for at sikre styrbarhed af området. Dette ses tydeligt i et uddrag fra Finansministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet og KL's rapport om god økonomistyring i kommunerne, hvor fyldestgørende ledelsesinformation fremhæves som forudsætningen for god økonomistyring. Der lægges eksempelvis vægt på at kommunernes økonomistyring skal:

- *"(...) give et retvisende styringsgrundlag og overblik over sammenhænge imellem kommunens økonomi, ressourcer, opgaver, mål og effekter,*
- *Synliggør den politiske og administrative ledelses reelle prioriteringsrum på det aktuelle tidspunkt (...)"* (Finansministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet, KL, 2013, s. 2)

Budgetopfølgning skal således først og fremmest fungere som et redskab, der skal sikre, at politikere og ledere har den rette ledelsesinformation til i højere grad at være i stand til at kunne udøve en mere effektiv og kvalificeret styring af området. På grund af kravet om styrbarhed af området og områdets uforudsigelighed er det i højere grad blevet vigtigt at kunne identificere eventuelle budgetoverskridelser i løbet af budgetåret, således ledelsen hurtigt

kan håndtere et eventuelt merforbrug. Graden af monitorering er derfor blevet mere finmasket for på den måde tilvejebringe tilstrækkelig ledelsesinformation for ledelsen, idet information er en forudsætning for at kunne styre området. Samme pointe understøttes af KL:

"(...) Vi har meget sagt, at de skal forholde sig kritisk til deres budget, og lave nogle helt konkrete pris- og mængdeforudsætninger, ellers er det for luftigt. Det gør det også nemmere at følge op på. Hvis der er 20 % flere borgere end forudsat, "Hvad gør vi nu?", og så kan man jo også se, hvor det er man skal gribe ind. Skal vi stramme op på visitationen eller hvad? Så hele det der med at have god ledelsesinformation og godt overblik er også en væsentlig del og følger med anerkendelsen af, at området er styrbart. Informationen giver noget at styre efter." (Interview med KL, 2015)

Dermed viser vores undersøgelse samt ovenstående citater fra KL og Finansministeriet, at budgetopfølgning er et uomgængeligt styringsredskab for styring af socialområdet, når målet i sidste ende er, at der skal være budgetoverholdelse over hele linjen.

Oversigt for besvarelser

Spørgsmål	Svar
Er der krav om budgetopfølgning på udgiftsudviklingen i Socialforvaltningen til Økonomiforvaltningen?	Ja, hver måned: 55% Ja, hvert kvartal: 45%
Der er krav om periodisering af Socialforvaltningens budget?	Ja: 58% Nej: 42%
Er der krav om budgetopfølgning for den visiterende enhed for voksne med handicap?	Ja, hver måned: 69% Ja, hvert kvartal: 31%
Er der krav om periodisering af budgettet for den visiterende enhed/enhederne for voksne med handicap?	Ja: 50% Nej: 44% Ved ikke: 6%
Hvor detaljeret er kravet til periodiseringen af enhedens/enhedernes budget?	Hver måned: 77% Hvert kvartal: 19% Hvert halve år: 4%

3.2.6 Opsamling

I dette kapitel har vi undersøgt i hvor stor udstrækning, den økonomiske udvikling i Socialforvaltningen og for den visiterende enhed for handicap monitoreres. Det kan på baggrund af ovenstående gennemgang sammenholdt med andre undersøgelser konkluderes, at kommunerne har øget monitoreringen af den økonomiske udvikling efter indførelsen af budgetloven og sanktionsloven. Vi kan derfor overordnet bekræfte specialets anden delhypotese. Særligt anvender kommunerne budgetopfølgninger, som hovedsageligt opgøres på månedsbasis for de visiterende enheder, mens det for Socialforvaltningernes vedkommende kun er et snævert flertal blandt kommunerne, der opererer med budgetopfølgninger hver måned. Mindre udbredt er brugen af periodiserede budgetter, som kun anvendes af godt halvdelen af kommunerne. Den mindre udbredelse er bemærkelsesværdig idet en periodisering af budgetterne kan styrke budgetvogternes argumentation om økonomisk tilbageholdenhed. Ved at sammenligne kommunernes anvendelse af periodisering af budgettet med deres budgetafvigelse kunne vi se, at de kommuner, som ikke anvendte periodisering, havde bedre budgetafvigelser, både i forhold til Socialforvaltningen og enheden for visitering. Der er altså en tendens til, at kommuner, der er udfordret i forhold til at mindske budgetafvigelserne i højere grad benytter periodisering. Derudover kan forskellen i udbredelsen af periodisering og budgetopfølgning måske tilskrives, at budgetopfølgning er en metode, som har været anvendt af kommunerne længe, mens periodisering kan betragtes som det næste skridt i udviklingen af monitorering.

3.3 Økonomiske tiltag

Tredje del af hypotesen antager, at kommunerne i deres forsøg på at styre udgiftsudviklingen på det specialiserede socialområde har indført en række økonomiske tekniske tiltag, som iværksættes, hvis der i løbet af året opstår et merforbrug. De økonomitekniske tiltag er en måde, hvorpå man i løbet af budgetåret håndterer budgetoverskridelser undervejs, således det ikke ender med egentlige budgetoverskridelser i slutningen af året. Som beskrevet i metodekapitlet har vi udvalgt tre styringsredskaber, vi har defineret som indikatorer på, at man i styringen af det specialiserede socialområde gør brug af økonomitekniske tiltag. De tre indikatorer er 1) At man anvender systematisk revisitering inden for området voksne med handicap, når der identificeres et merforbrug i løbet af året. Systematisk revisitering betyder, at man genåbner borgerens sag, og giver borgeren en billigere ydelse, der stadig ligger indenfor rammerne i serviceloven. 2) At visiteringsenheden for området voksne med handicap har indarbejdet en bufferpulje i deres budget. En bufferpulje fungerer ved, at man i budgettet på forhånd afsætter en ekstra pulje penge, som skal dække et merforbrug, således bevillingsrammen ikke overskrides. 3) Socialforvaltningen benytter omplaceringer af midler mellem serviceområder for at sikre budgetoverholdelse i forhold til deres tildelte budgetramme/servicemåltal. Denne indikator anvendes ligeledes i afsnit 3.1. som et udtryk for skærpeelse af det decentrale økonomiske ansvar, men er også et udtryk for anvendelse af økonomitekniske tiltag, idet merforbrug på et serviceområde dækkes via et mindreforbrug på et andet serviceområde. Pengene bliver således flyttet rundt internt i Socialforvaltningen for at sikre budgetoverholdelse. I det følgende afsnit vil indikatorerne blive gennemgået hver for sig.

3.3.1 Anvendelse af revisitering

En anden indikator for om kommunerne anvender økonomitekniske tiltag er, om Socialforvaltningen benytter revisitering på området voksne med handicap for at sikre budgetoverholdelse. Til dette svarede 75 procent af kommunerne, at de anvender revisitering, mens 25 procent af kommunerne svarede, at de ikke anvender revisitering som et middel til at håndtere et eventuelt merforbrug. Overordnet er revisitering derfor et styringsredskab, som anvendes i særlig høj grad af kommunerne, når der identificeres et merforbrug på handicapområdet, således Socialforvaltningen ikke risikerer at gå over sin budgetramme. Selvom der er en overvejende tendens til, at kommunerne over en bred kam anvender revisitering, er der alli-

gevel en fjerdedel, som har svaret, at de ikke anvender styringsværktøjet. Vi har derfor kontrolleret, om der er sammenhæng mellem anvendelsen af revisitering og baggrundsvARIABLENE kommunestørrelse, borgmesterfarve, by/landkommune og budgethistorik (se bilag revisitering) via en lineær regression. Som forklaret i metodeafsnittet vil værdien for r^2 være et udtryk for om der er sammenhæng mellem variablene. Hvis der er sammenhæng vil $r^2 = 1$, og hvis der ingen sammenhæng er vil $r^2 = 0$. Via tjek for baggrundsvARIABLENE finder vi imidlertid ingen sammenhæng mellem variationen i anvendelsen af revisitering og baggrundsvARIABLENE, idet r^2 værdien i alle tilfælde er på 0,041 eller mindre¹⁸ (se bilag 14). Kontrollerer man for sammenhængen mellem budgetafvigelse og revisitering, har de kommuner, der benytter revisitering en gennemsnitlig budgetafvigelse på -68,1 kr. pr. indbygger, mod -240 kr. pr. indbygger hos de kommuner, som ikke anvender revisitering. Den gennemsnitlige kommune opnår dermed bedre budgetafvigelse end de kommuner, som ikke anvender revisitering.

Muligheder for revisitering

Anvendelsen af revisitering som et redskab til at finansiere et merforbrug skal ses i relation til den ændrede kultur på socialområdet, hvor de specialiserede sociale ydelser anses som økonomisk styrbare. Vi viste tidligere i afsnit 3.1., om skærpelse af det decentrale økonomiske ansvar, at kommunerne i dag benytter øget rammestyring af de decentrale enheder til at undgå merforbrug. Heri ligger en forventning om, at de decentrale enheder har mulighed for at bremse udgiftspresset, hvilket kan lade sig gøre på grund af servicelovens karakter af rammelov, som giver kommunalbestyrelsen et vist handlerum i forhold til karakteren og kvaliteten af de ydelser, som kommunen skal stille til rådighed for borgeren (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, KL, Socialministeriet og Finansministeriet, 2011).

Servicelovens bestemmelser stiller ikke målbare krav til kvaliteten af kommunernes tilbud, men stiller generelle krav om, at kommunerne skal yde en indsats der 1) forebygger at problemer forværres 2) forbedrer den enkeltes sociale og personlige funktion og udviklingsmuligheder 3) forbedrer mulighederne for den enkeltes livsudfoldelse gennem kontakt, tilbud om samvær, aktivitet, behandling, omsorg og pleje og 4) yder en helhedsorienteret indsats med servicetilbud afpasset til den enkeltes særlige behov i egen bolig jf. servicelovens afsnit 5, § 81 (Retsinformation, 2015). Af loven fremgår det, at kommunerne skal behandle en anmod-

¹⁸ R^2 er bilaget markeret med en stjerne i bilaget.

ning om hjælp ved en konkret og individuel vurdering af behovet for hjælp til de opgaver vedkommende ikke selv kan udføre, jf. servicelovens §88 (Ibid.). Som det fremgår af bestemmelserne i serviceloven, skal kommunerne yde tilbud, der lever op til en række målsætninger, og hjælpen skal tildeles efter en individuel vurdering. Det giver kommunerne et vis handlerum, som ydelsen skal fastsættes inden for. Den individuelle vurdering af borgerens behov gør ligeledes, at ydelserne kan variere mellem kommunerne, og som vi gennemgik i afsnit 3.1., kan kommunalbestyrelserne regulere kvalitetsstandarderne i kommunen, så længe borgeren får dækket sit behov. Mulighederne i serviceloven bliver særlig aktuel, når der er økonomisk stramme rammer for kommunerne. Kommunerne har som reaktion herpå stillet sig mere kritiske over for kvaliteten og effekten af de ydelser, de giver borgeren. Alt andet er simpelthen for dyrt. Denne pointe understøttes af KL:

”Nu begynder man i stedet at diskutere serviceniveau, og hvad det er for services, vi skal levere, og hvor høj skal standarden være. Vi er blevet væsentlig skarpere på køberfunktionen: det skal ikke bare være billigt, det skal også være effektivt. Hvis ydelsen ikke rykker borgeren, i forhold til det mål man har sat, så er det jo spild af penge, og så skal man gøre noget andet. Der er man blevet bedre til at vurdere, om tilbuddet reelt leverer en effekt, og stiller krav om mere end blot opvartning af den handicappede på et botilbud, men også stille krav til at der skal ske udvikling eller fastholde niveauet.” (Interview med KL, 2015)

I denne kontekst bliver revisitering særlig relevant, idet det giver kommunerne mulighed for at identificere og realisere besparelspotentialer. Hvis kommunen vurderer, at en ydelse ikke opfylder borgerens behov hensigtsmæssigt, genåbnes sagen. Revisitering kan også ske i forbindelse en ændring af serviceniveauet, da kommunerne skal revidere en borger før den nye standard kan træde i kraft. Det er derudover et krav i serviceloven, at kommunerne løbende skal forholde sig til borgerne. Hos nogle kommuner ses revisitering som en naturlig del af de handleplaner, der skal udarbejdes for hver borger og udgør et kontinuerligt element i at sikre den rette service overfor borgeren (Ikast-Brande Kommune, 2015).

Anvendelsen af revisitering er et udtryk for, at man i kommunerne ikke længere ser ydelserne borgerne tildeles som passive, hvor en borger blot anbringes. I stedet skal ydelsen bidrage til enten at forebygge, at borgerens tilstand forværres eller forbedre vedkommendes funktions- evne og mulighed for en mere selvstændig tilværelse. Med dette perspektiv kan kommunerne tage højde for økonomiske hensyn, ved at flytte borgeren fra dyre passive ydelser til aktive-

rende og på sigt billigere ydelser. Et eksempel herpå er, at man i kommunerne tænker ydelser på social- og ældreområdet som til hjælp til selvhjælp fremfor passiv pleje. Dette fremgår ligeledes af servicelovens § 83 stk. 3 (Retsinformation, 2015), hvor kommunalbestyrelsen forud for en vurdering om hjælp først skal vurdere om borgeren i stedet bør tildeles et korterevarende rehabiliteringsforløb inden permanente ordninger tildeles. Med revisitering kan kommunen, hvis der opstår et merforbrug i et enkelt budgetår, derfor forsøge at finde besparelser ved at genoverveje hvilken ydelse, der både dækker borgerens behov og er billigere for kommunen.

Som behandlet i afsnit 3.1.2 har man i kommunerne, KL og fra Finansministeriets side italesat socialområdet som styrbart, og dermed gjort op med den tidligere stærke fagkultur på området. Blandt andet har man stillet sig kritisk overfor sagsbehandlernes tildeling af ydelser til borgerne og gjort det til et krav, at økonomi i højere grad skal prioriteres i visitationen:

"(...) Lige præcis køber funktionen, som sker i visitationen, er et udtryk for kampen med de fagprofessionelle om, at det ikke altid er det dyreste, som er det bedste, hvilket helt klart har krævet nogle opgør. Og de kommuner der er gået mest markant til værks, har de haft en udskiftning af personalet, fordi der nogen der har sagt, det kan jeg ikke være med til, hvor efter kommunen har sagt, det er fint, men så er det ikke her du skal være. Det kan lyde barskt, men tilbagemeldingen fra kommunerne er, at de sagsbehandlere som stadig er tilbage oplever, at der er meget mere respekt om dem. De skal i dag meget mere ind og forholde sig til ydelsen, og får i dag mere lov til at gøre deres arbejde mere i dybden med deres faglighed."
(Interview med KL, 2015)

Som citatet fra KL viser, er man i nogle kommuner gået så vidt til at fyre sagsbehandlere på området, hvis de ikke har kunne forene sig med den nye styringstilgang på socialområdet. Citatet vidner om, at den dominerende holdning nu er, at fagligheden skal sammentænkes med økonomi, og at den faglige vurdering ikke længere har carte blanche til at visitere borgeren til det umiddelbart bedste og dyreste tilbud, der er til rådighed. Rationalet er i stedet, at borgerens behov er ikke lig med den dyreste ydelse. Denne tendens kan ligeledes spores i forhold til særlig dyre sager. Tidligere havde sagsbehandleren hele visitationskompetencen, men kommunerne har nu ifølge KL indført et visitationsudvalg, hvor der er kontrol med tildelingen af særlig dyre ydelser:

"En af de ting man indførte var visitationsudvalg, som går ud på, at ned-sætte et udvalg bestående af chefen og andre, som har skulle forholde sig

til de dyre sager. Når en sagsbehandler, der var dyr, skulle vedkommende lave en indstilling til udvalget. Der har man typisk stillet krav om, at vedkommende skulle lægge den foretrukne ydelse frem og to alternativer. Derefter er det visitationsudvalget der tager stilling til, hvad der skal bevilliges. Det har været med til at skabe en fælles forståelse for, hvad niveauet skal være, ellers kan der være mange forskellige fortolkninger af, hvad serviceniveauet er.” (KL, Interview med KL, 2015)

Revisitering er derfor et centralt styringsredskab, når kommunerne har vedtaget, at socialområdet skal være styrbart. Visitationskompetencen er blevet centraliseret i den forstand, at kommunalstyrelsen fastsætter serviceniveau og kvalitetsstandarder, som sagsbehandlerne skal visitere indenfor. Som citatet viser, har kommunerne ligeledes konkretiseret over for sagsbehandlerne, hvad serviceniveauet skal være, og det er dermed ikke længere op til sagsbehandlerne at fastsætte. Dette viser, at kommunerne har gjort op med den manglende vilje til at prioritere, der tidligere har været på socialområdet blandt sagsbehandlere, ledere, interesseorganisationer og politikere. Økonomi og effekt er derimod blevet en central del af styringen af området, som nu til en vis grænse har fået forrang for fagligheden, idet fagligheden skal udfoldes indenfor de økonomiske rammer. Den store udbredelse af revisitering i kommunerne vidner om, at kravet om budgetoverholdelse medfører en høj grad af centralisering af styringen af socialområdet både via politisk fastsatte serviceniveauer, kvalitetsstandarder og i visitationskompetencen.

Udfordringer med revisitering

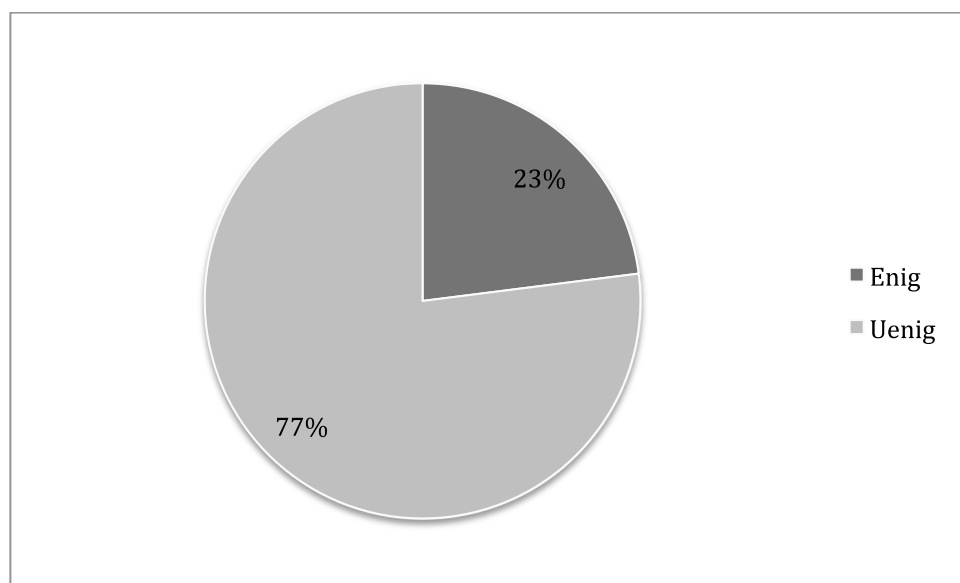
I det forrige afsnit er det blevet belyst, hvordan kommunerne kan bruge revisitering til at håndtere et eventuelt merforbrug. Selvom serviceloven i høj grad giver kommunerne mulighed for selv at fastlægge kvaliteten af tilbuddene, er det ikke en problemfri løsning af revisitere borgernes sager. Kommunerne er begrænset af bestemmelserne i serviceloven angående inddragelse af borgeren, som skal samtykke til den ændrede ydelse, medmindre der er tale om mindre justeringer jf. § 89 (Retsinformation, 2015). Derudover skal kommunerne behandle borgene lige for loven, hvilket betyder, at hvis kommunen vurderer, at en sag skal genåbnes, skal andre lignende sager ligeledes genåbnes. Det kan være en ressourcekrævende proces i en kommune med mange sager, og der er ingen garanti for, at kommunen får indfriet et besparelspotentiale. Revisitering er derfor en mulighed, som vores undersøgelse viser, at

kommunerne i høj grad anvender jf. vores spørgeskema, men som kan være vanskelig at gennemføre i praksis.

3.3.2 Bufferpuljer i budgettet

I rundspørgen hos kommunerne blev de spurgt om den visiterende enhed for voksne med handicap har indarbejdet en bufferpulje i deres budget. Til dette svarede 77 procent af kommunerne, at de ikke har indarbejdet bufferpuljer i budgettet som et middel til at gardere sig mod et eventuelt merforbrug, mens 23 procent svarede, at de har indarbejdet en bufferpulje i budgettet.

Figur 8: Inden for de sidste 5 år har enheden/enhederne med ansvar for visitering af voksne med handicap i højere grad indarbejdet bufferpuljer i deres budget for at gardere sig mod et eventuelt merforbrug?



Kilde: Bilag 6 – Spørgsmål 18.3

Overvejende er tendensen således, at indarbejdelse af en bufferpulje i budgettet for den visiterende enhed *ikke* er et styringsredskab, som anvendes i kommunerne for at gardere sig mod et merforbrug. Dermed kan vi ikke bekræfte en klar tilstedeværelse af indikatoren. Selvom der er en overvejende tendens til, at kommunerne ikke anvender bufferpulje som styringsredskab, er der fortsat over en femtedel af kommunerne som svarer, at de rent faktisk indarbejder bufferpulje. Sammenligner vi kommunerne, der anvender bufferpuljer med dem der ikke gør i forhold til graden af budgetafvigelse, klarer gruppen, der anvender bufferpuljer sig

væsentlig dårligere end resten. Denne gruppe har en budgetafvigelse på gennemsnitlig -192,5 kr. pr. indbygger mod gennemsnitlig -70,6 kr. pr. indbygger blandt kommunerne, der ikke anvender bufferpuljer. Derudover har vi undersøgt, om der er sammenhæng mellem variationen i anvendelsen af bufferpuljer i budgettet og baggrundsvariablene: kommunestørrelse, land/bykommune, budgethistorik og borgmesterfarve via en lineær regression. Som forklaret i metodeafsnittet vil værdien for r^2 være et udtryk for om der er sammenhæng mellem variablene. Hvis der er sammenhæng vil $r^2 = 1$, og hvis der ingen tilpasning er vil $r^2 = 0$. Via tjek for baggrundsvariablene finder vi imidlertid ingen sammenhæng mellem variationen i anvendelsen af bufferpuljer og baggrundsvariablene, idet r^2 værdien i alle tilfælde er på 0,017 eller mindre (se bilag 15).

At kommunerne ikke anvender bufferpulje til at håndtere et eventuelt merforbrug kan være et udtryk for, at enheden for området voksne med handicap ikke eksplicit opererer med bufferpuljer. Generelt vil man kunne formode at afsættelse af en bufferpulje tilskynder til merforbrug blandt udgiftsadvokater som f.eks. sagsbehandlerne og mellemledere på handicapområdet. Ved ikke at operere med bufferpuljer tyder det på, kommunerne vil prøve at undgå uhensigtsmæssig økonomisk adfærd. I dette henseende kan man derfor argumentere for at afsættelse af en bufferpulje i budgettet ikke harmonerer med et krav om budgetoverholdelse.

3.3.3 Omplacering af midler

Den tredje indikator for om kommunernes økonomistyringsstrategi bygger på brug af økonomitekniske tiltag er undersøgt ved at spørge, om Socialforvaltningen benytter omplacering af midler mellem serviceområder for at sikre budgetoverholdelse. Som skitseret i afsnit 3.1.7., svarede 67 procent af kommunerne, at de har benyttet omplacering af midler for at sikre budgetoverholdelse, mens 33 procent svarede, at de ikke har benyttet omplacering af midler. Overordnet set er tendensen derfor, at omplacering af midler er særdeles udbredt som et styringsredskab til at håndtere et forventet merforbrug i Socialforvaltningen. Ser vi på budgetafvigelsen for gruppen, der i højere grad har anvendt omplacering af midler ligger de gennemsnitlig på -66 kr. pr. indbygger mod -184 kr. pr. indbygger for dem, som i mindre grad har benyttet omplacering af midler.

Omplaceringen er udtryk for, at pengene flyttes rundt i mellem bevillinger, idet mindreforbrug på et serviceområde bliver taget for at dække et merforbrug på et andet serviceområde. At kommunerne i høj grad benytter omplacering af midler kan på den ene side være et udtryk for, at aktørerne i Socialforvaltningerne agerer solidarisk med hinanden, og deler overskydende midlerne, når der opstår et mindreforbrug på et område og et merforbrug på et andet. Det kan ligeledes være et udtryk for en styrket central autoritet, hvor Socialforvaltningens ledelsen med budgetloven og sanktionsloven som argumentation kan gennemføre omplaceringer, hvis der skulle opstå et merforbrug.

3.3.4 Forsøg på takstreducering og afdæmpet udgiftsudvikling

Det tværkommunale samarbejde KKR har ligeledes stor relevans for kommunernes styringsmuligheder af udgiftsudviklingen på det specialiserede socialområde. Fokus har siden kommunernes store budgetoverskridelser i 2008 og 2009 været på, hvordan man kan dæmpe den markante udgiftsvækst på det specialiserede socialområde. KKR aftalerne er centrale, fordi de fastlægger udbuddet af pladser samt principperne for takstfastsættelsen, og dermed spiller aftalerne ind på kommunernes incitament til at købe og sælge pladser (Finansministeriet, 2010 A, s. 7).

Forsyningsdelen af det specialiserede socialområde er karakteriseret ved stor gensidig afhængig kommunerne imellem, idet kommunerne som oftest ikke kan drive tilbud, der imødekommer alle deres borgeres behov. Kommunerne vil derfor være afhængige af at købe pladser hos andre kommuner, regioner eller ved private leverandører. Dette udgør en styringsmæssig udfordring, når en kommune er driftsherre, men størstedelen af pladserne benyttes af andre kommuner. Når dette er tilfældet har driftsherrekommunen ikke incitament til at effektivisere driften af tilbuddet, idet hovedparten af en eventuel effektiviseringsgevinst vil tilfalde andre kommuner i form af lavere takster, mens driftskommunen skal tage ansvar for gennemføre effektiviseringerne (Finansministeriet, 2010 A). Denne uintenderede effekt er der ifølge KL blevet taget om hånd i de seneste års KKR-aftaler:

"Men man kan sige, at der har været en tendens til, at borgeren blev indskrevet og så kort tid efter fik man besked om, at borgeren er dyrere end forventet, og kan ikke holdes inden for tillægstaksten. Det er også noget, de har taget meget hånd om i rammeaftalerne, hvor det er indskrevet at tillægstakster skal være en undtagelse og de skal godkendes på et andet niveau. Førhen udførte tilbuddene selvvisitation. Det har man gjort meget

ud af, at tillægstakster skal være en undtagelse. Der har man også gået ind og arbejdet med prisstrukturen, hvor man før havde et tilbud der hed en takst, kan det enkelte tilbud i dag variere indhold og pris.” (KL, Interview med KL, 2015)

Selvom KKR aftalerne og budgetloven og sanktionsloven ikke direkte er forbundet, er KKR aftalerne centrale, fordi de sigter mod at styre og dæmpe udgiftsudviklingen på det specialiserede socialområde. Med kravet om budgetoverholdelse har alle kommunerne en interesse i at få sænket omkostningsniveauet mest muligt og få styr på den generelle udgiftsudvikling på området. KKR-aftalerne er centrale fordi de i høj grad har været medvirkende til, at kommunerne har kunne sikre styrbarhed af udgifterne på det specialiserede socialområde, hvilket citatet fra KL viser.

3.3.5 Opsamling

Overordnet set kan vi bekræfte, at kommunerne gør brug af økonomitekniske tiltag for at håndtere et merforbrug således merforbruget ikke udvikler sig til budgetoverskridelser i slutningen af året. Analysen viste at mulighederne for at gøre brug af økonomitekniske tiltag som revisitering og omplacering af midler er blevet særlig relevant, når kommunerne i dag står i en presset økonomisk situation og skal manøvrere rundt inden for de stramme økonomiske rammer, som sanktionsloven og budgetloven sætter. De stramme økonomiske rammer har betydet, at kommunerne er blevet mere kritiske overfor effekten af de ydelser de giver borgerne, samt i forlængelse heraf afsøger muligheder for at finde et vist manøvrerum i serviceloven som et middel til at finde besparelspotentialer. Ligeledes viste analysen, at kravet om budgetoverholdelse har medført en tendens til centralisering af styringen af socialområdet i form af politisk fastsatte serviceniveauer, kvalitetsstandarder og i visitationskompetencen, hvilket i højere grad besluttes i kommunalbestyrelsen og i Socialforvaltningens ledelse. KKR aftalerne har ligeledes vist sig at have betydning for kommunernes mulighed for at styre udgiftsudviklingen på det specialiserede socialområdet. Dette er ikke en styringsværktøj, vi har medtaget i vores undersøgelse af kommunernes økonomistyringsstrategi, men vores interview med KL har vist, at KKR-aftalerne ligeledes er centrale for kommuneres styringsmuligheder.

3.4 Tværgående opsamling på hypotesen

I de foregående afsnit har vi fremlagt resultaterne fra vores survey samt isoleret set konkluderet, om vi kan bekræfte tilstedeværelsen af delementerne i vores hypotese. Følgende afsnit har til formål at lave en tværgående opsamling, hvor vi overordnet bekræfter eller afkræfter vores hypotese. For hypotesens 1. del har vi gennem analysen identificeret tilstedeværelsen af følgende indikatorer:

Indikatorer for skærpelse af det decentrale økonomiske ansvar

- ✓ Fastsættelse af servicemåltal for Socialforvaltningens serviceudgifter (**83 procent**)
- ✓ Krav om håndtering og finansiering af merudgifter indenfor Socialforvaltningens egen budgetramme (**72 procent**)
- ✓ Socialforvaltningen benytter omplaceringer mellem serviceområder for at overholde egen budgetramme (**67 procent**)
- ✓ Socialforvaltningen pålægger de enkelte underenheder/institutioner at gennemføre økonomiske opbremsninger, hvis der opstår et forventet merforbrug (**75 procent**)
- ✓ Rammestyret af området voksne med handicap (**71 procent**)
- ✓ Merudgifter finansieres *ikke* via en tillægsbevilling fra Økonomiudvalget (**79 procent**)
- ✓ Merudgifter finansieres *ikke* via omplacering af midler fra andre forvaltninger i kommunen (**67 procent**)

I og med at vi alle vores indikatorer er tilstede ved en høj svarprocent, kan vi bekræfte første del af hypotesen. Dette betyder, at svarkommunernes økonomistyringsstrategi af det specialiserede sociale voksenområde er karakteriseret ved at anvende styringsværktøjer, som sigter mod at skærpe af det decentrale økonomiske ansvar ved at delegere det økonomiske og driftsmæssige ansvar til et lavere administrationsniveau i forvaltningen samtidig med at økonomiske mål og rammer fastsættes centralt.

For hypotesens 2. del kunne vi identificere tilstedeværelsen af følgende indikatorer:

Indikatorer for monitorering af udgiftsudviklingen

- ✓ Krav om månedlig budgetopfølgning på Socialforvaltningens udgifter til Økonomiforvaltningen **(55 procent)**
- ✓ Krav om periodisering af Socialforvaltningen budget **(58 procent)**
 - Deltaljeringsgraden for periodisering: *Hver måned: 79 procent, hvert kvartal: 17 procent, hvert halve år 4 procent.*
- ✓ Krav om månedlig budgetopfølgning for området voksne med handicap til Socialforvaltningens til ledelse **(69 procent)**
- ✓ Socialforvaltningen sætter krav om periodiserede budgetter for området voksne med handicap **(50 procent)**
 - Detaljeringsgraden for periodisering: *Hver måned: 77 procent, hvert kvartal: 19 procent, hvert halve år 4 procent.*

Her ser vi et lidt mere mudret billede, hvor der svag er en overvægt til, at kommunerne anvender styringsredskaberne. Hvis vi medtager kvartalsvis budgetopfølgning, får vi derimod en svarprocent på 100, hvilket betyder, at alle kommuner sætter krav om budgetopfølgning til Socialforvaltningens udgifter og for den visiterende enhed for området voksne med handicap. Periodisering er derimod den indikator som stikker mest ud, da svarkommunerne deler sig i næsten to lige store lejre, og der er derfor ikke nogen klar tendens. Vi ser dog, at når kommunerne svarer, at de periodiserer, periodiserer de meget finmasket, idet periodiseringen primært sker på månedsbasis. Da svarprocenten for alle indikatorer er 50 procent eller mere, kan vi ligeledes bekræfte anden del af hypotesen. Dette betyder, at kommunernes økonomistyringsstrategi er karakteriseret ved at anvende styringsværktøjer, som sigter mod at monitorere den løbende økonomiske udgiftsudvikling i kommunen.

For hypotesens 3. del kunne vi identificere tilstedeværelsen af følgende indikatorer:

Indikatorer for økonomitekniske tiltag:

- ✓ Socialforvaltningen anvender revisitering inden for området voksne med handicap for at sikre budgetoverholdelse **(77 procent)**
- ✓ Socialforvaltningen benytter omplaceringer af midler mellem serviceområder for at håndtere et merforbrug og sikre budgetoverholdelse **(67 procent)**

Vi kan ikke bekræfte tilstedeværelsen af indikatoren om at enheden med ansvar for visitering af voksne med handicap indarbejder bufferpuljer i budgettet, idet kun 23 procent af kommunerne svarer, at de anvender styringsværktøjet. I og med at vi vores indikatorer: revisitering

og omplacering af midler er tilstede begge ved en høj svarprocent, kan vi bekræfte tredje del af hypotesen.

Sammenfattende kan vi derfor overordnet bekræfte vores hypotese. Dette betyder, at kommunerne anvender en økonomistyringsstrategi af det specialiserede sociale voksenområde, der er karakteriseret ved en skærpelse af det decentrale økonomiske ansvar, øget monitoring af udgiftsudviklingen og anvendelse af økonomitekniske tiltag.

3.5 Økonomiske effekter

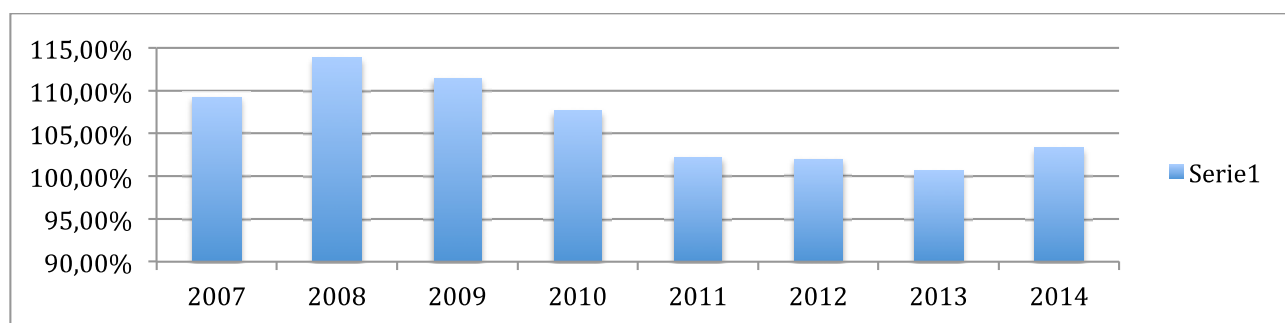
I de foregående analysekapitler har vi gennemgået, hvad der karakteriserer kommunernes økonomistyringsstrategi af det specialiserede sociale voksenområde. I dette kapitel vil vi undersøge, om der kan identificeres en effekt af denne økonomistyringsstrategi på kommunernes økonomi. Effekten undersøges ved at se på parametrene budgetoverholdelse og størrelsen på budgetafvigelserne på det specialiserede sociale voksenområde. Til sidst vil vi undersøge, om der er en målbar forskel på den økonomiske udvikling mellem de kommuner, der anvender de styringsværktøjer, som ligger i forlængelse af vores hypotese, og dem som ikke gør.

3.5.1 Budgetoverholdelse på det specialiserede sociale voksenområde

I specialets første kapitel blev der redegjort for, hvordan kommunerne fra 2011 samlet set har overholdt deres budgetter. Spørgsmålet er om budgetoverholdelsen ligeledes gør sig gældende, hvis man kigger isoleret på det specialiserede sociale voksenområde. Vi har derfor undersøgt kommunernes samlede budgetafvigelser på det specialiserede sociale voksenområde i perioden 2007 – 2014. Undersøgelsen er baseret på tal fra Danmarks Statistik og er afgrænset til kommunernes driftsbudgetter og driftsregnskaber på det specialiserede sociale voksenområde, da budgetloven og sanktionsloven kun sanktionerer serviceudgifterne, her opgjort som driften¹⁹. Det fremgår af diagram 3, at kommunerne samlet set har massive budgetafvigelser i perioden 2007 - 2010 på det specialiserede sociale voksenområde.

¹⁹ Tallene er indhentet fra <http://www.statistikbanken.dk/10189>, og er afgrænset efter Økonomi- og indenrigsministeriets opgørelse som anvendes af forskningsinstituttet KORA. Der er taget udgangspunkt i funktionerne 5.32.32, , 5.32.33, 5.32.35, 5.35.40, 5.38.42, 5.38.44, 5.38.45, 5.38.50, 5.38.52, 5.38.53, 5.3858 og 5.38.59, som findes under opgørelserne BUDK32 og REGK31. I opgørelsen er der altså ikke medregnet anlæg, statsrefusion, renteudvikling, finansforskydninger eller afdrag på lån.

Diagram 3: Budgetafvigelse på det specialiserede sociale voksenområde



Samlet budgetafvigelse for serviceudgifterne i Danmarks 98 kommuner for det specialiserede sociale voksenområde.

Kilde: Danmarks Statistikbank – Bilag 7

Budgetafvigelse når sit maksimum i 2008, hvor kommunerne samlet set går 14 procent over deres budget på det specialiserede sociale voksenområde. Fra 2008 og frem til 2013 falder budgetafvigelse år for år, og i 2013 er budgetafvigelse helt nede på 0,64 procent. Som det fremgår af figuren, er der dog fortsat budgetafvigelse på det specialiserede sociale voksenområde i perioden 2011 – 2013, om end de er mindre og mere stabile. I 2014 ser vi dog en tendens til, at budgetafvigelse igen stiger og er på 3,36 procent. Kommunerne har derfor samlet set stadig udfordringer med at overholde deres budgetter på det specialiserede sociale voksenområde. Vi ser dog, at kommunernes budgetafvigelse på det specialiserede sociale voksenområde bliver mindre og mindre og er støt faldende fra 2010. Budgetafvigelse vidner om, at kommunerne ikke har budgetoverholdelse på det specialiserede sociale voksenområde, selvom kommunerne samlet set for alle serviceudgifter i perioden 2010 og 2014 har overholdt deres budgetter.

På trods af de fortsatte budgetoverskridelser på det specialiserede sociale voksenområde er kommunernes præcision i forhold til at ramme budgettet blevet markant forbedret - se både diagram 3 og tabel 4. I 2007 lå overskridelsen af budgettet på 9,34 procent, mens den i 2013 var nede på 0,65 procent. Tabellen viser, at der har indfundet sig en stabilitet i budgetafvigelse, hvor budgetafvigelse i perioden 2010-2014 alle holder sig under 5 procent.

Tabel 4: Kommunernes samlede forbrug af budgettet for serviceudgifterne på det specialiserede sociale voksenområde.

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
109,34%	113,95%	111,54%	107,74%	102,30%	102,30%	100,65%	103,36%

Kilde: Danmarks Statistikbank – Bilag 7

Samlet set kan vi derfor udlede, at kommunerne på trods af samlet budgetoverholdelse for alle serviceudgifter fortsat har budgetoverskridelser på det specialiserede sociale voksenområde. Dette betyder, at kommunerne skal have et budgetoverskud på andre serviceområder til at dække de fortsatte budgetoverskridelser på det specialiserede sociale voksenområde. Ligeledes kan vi udlede, at kommunerne på trods af, at de fortsat har budgetoverskridelser på det specialiserede sociale voksenområde alligevel har fået bugt med den voldsomme udgiftsudviklingen, idet budgetafvigelse fra 2010 alle holder sig under 5 procent.

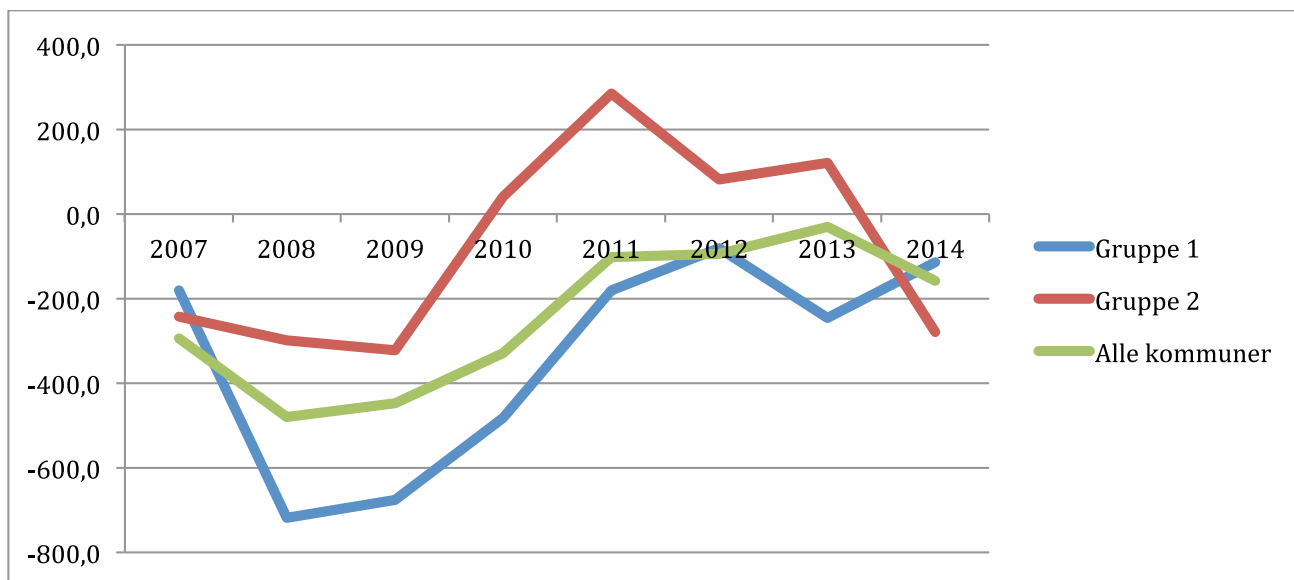
3.5.2 Hvilken effekt har kommunernes økonomistyringsstrategi?

Det næste spørgsmål er, om kommunernes økonomistyringsstrategi afspejler sig i de enkelte kommuners evne til at sikre budgetoverholdelse på det specialiserede sociale voksenområde. Til at foretage en sammenligning har vi sammensat to grupper af kommuner. Gruppe 1²⁰ består af de fire kommuner, ud af de i alt 52 deltagende kommuner i vores undersøgelse, som i deres besvarelse levede bedst op til vores hypotese om, at kommunernes økonomistyring bygger på skærpelse af det decentrale økonomiske ansvar, øget monitorering af udgiftsudviklingen og anvendelsen af økonomitekniske tiltag. Gruppe 2²¹ består af de fire kommuner, som levede mindst op til vores hypotese (se bilag 2). For at have et sammenligneligt grundlag til at vurdere kommunernes evne til at sikre budgetoverholdelse på det specialiserede sociale voksenområde, har vi taget forbehold for forskellen i kommunestørrelse ved at opgøre budgetafvigelserne i kr. pr. indbygger. Gruppe 1 samlede budgetafvigelse opgøres som et gennemsnit for de fire kommuner, der svarer mest i overensstemmelse med vores hypotese, og gruppe 2 samlede budgetafvigelse opgøres som et gennemsnit for de fire kommuner, som svarer mindst i overensstemmelse med vores hypotese. Derudover har vi medtaget den gennemsnitlige budgetafvigelse for alle landets 98 kommuner.

²⁰ Gruppe 1: Frederikssund, Halsnæs, Høje Taastrup og Billund Kommuner

²¹ Gruppe 2: Nordfyn, Lejre, Kolding og Jammerbugt Kommuner

Graf 2: Budgetafvigelse i kr. pr. indbygger for det specialiserede sociale voksenområde



Kilde: Danmarks Statistikbanks opgørelse for kommunale budgetter og regnskaber på det specialiserede sociale voksenområde i perioden 2007-2014 – Bilag 7

Som det fremgår af graf 2 har både gruppe 1 og gruppe 2 udfordringer med budgetoverholdelse i perioden 2007 – 2009, hvor Gruppe 1 har de mest markante budgetafvigelser med -718 kr. pr. indbygger. Dette kan for begge gruppers vedkommende være tynget af overgangsårerne efter kommunalreformen i 2007, hvor hele det specialiserede socialområde blev samlet hos kommunerne. Igennem hele perioden formår gruppe 1 ikke at opnå budgetoverholdelse, og begge grupper oplever i 2014 budgetoverskridelser. Omvendt ser vi, at Gruppe 2 i årene 2010 – 2013 har positive budgetafvigelser, hvilket vil sige, at gruppe 2 i disse år bruger mindre på det specialiserede sociale voksenområde end budgetteret.

Ser man på budgetafvigelserne lagt sammen for hele perioden afviger gruppe 1 med -334,7 kr. pr. indbygger og gruppe 2 med -76,5 kr. pr. indbyggere, mens landsgennemsnittet ligger på -241,7 kr. pr. indbyggere. Hvis man tager forbehold for årene 2007 – 2009, hvor både gruppe 1, 2 samt alle 98 kommuner havde markante budgetoverskridelser og isoleret kigger på perioden 2010 – 2014, er budgetafvigelserne for alle grupper væsentligt mindsket. For 2010 – 2014 har gruppe 1 i gennemsnit en budgetafvigelse på -220,4 kr. pr. indbygger, gruppe 2 har en budgetafvigelse 50,1 kr. pr. indbygger og for alle kommuner ligger gennemsnittet på -142,6 kr. pr. indbygger.

Samlet set kan vi udlede, at gruppe 1, som svarer bedst i overensstemmelse med vores hypotese, gennem hele perioden kun har negative budgetafvigelser og har på intet tidspunkt i perioden opnår budgetoverholdelse på det specialiserede sociale voksenområde. Ligeledes har gruppe 1 markant højere budgetafvigelser end gruppe 2, hvilket er mindst i overensstemmelse med vores hypotese. Vi kan ud fra sammenligningen af de to grupper se, at gruppe 1 med de fire kommuner, der har levet mest op til vores hypotese, ligger under landsgennemsnittet. Af de fire kommuner i gruppe 1 lykkedes det kun Frederikssund Kommune at opnå budgetoverholdelse i 4 ud af 8 år og Halsnæs Kommune i 2 ud af 8 år. Hverken Høje Taastrup eller Billund Kommune opnår budgetoverholdelse i perioden - se bilag 7. Gruppe 2 har derimod kunne sikre budgetoverholdelse i perioden 2010 – 2013, og de har overordnet mindre budgetafvigelser end gruppe 1.

Vi ser derfor ikke en sammenhæng mellem hypotesens økonomistyringsstrategi og kommunernes evne til at sikre budgetoverholdelse eller mindre budgetafvigelser, nærmere omvendt. I stedet ser vi, at den gruppe som bedst lever op til vores hypotese, klarer sig dårligere ved at have større gennemsnitlige budgetafvigelser gennem hele perioden både sammenlignet med gruppe 2 og alle landets 98 kommuner.

Tabel 5: Budgetafvigelse i kr. pr. indbygger

	Gennemsnitlig budgetafvigelse 2007 – 2014	Gennemsnitlig budgetafvigelse 2007 – 2009	Gennemsnitlig budgetafvigelse 2010 – 2014
Gruppe 1	-334,7	-525,3	-220,4
Gruppe 2	-76,5	-287,5	50,1
Alle kommuner	-241,7	-406,9	-142,6

Kilde: Tal fra Danmarks Statistikbank – Bilag 7

Kobles denne konklusion til relationen mellem midlet: økonomistyring og målet: budgetoverholdelse, kan vi dermed ikke påvise på baggrund af vores undersøgelse, at der er kausalitet mellem anvendelsen af den opstillede økonomistyringsstrategi og bedre budgetoverholdelse. En forklaring kan være, at kommunerne i gruppe 2 havde et bedre økonomisk udgangspunkt målt i forhold til mindre budgetafvigelser i årene 2007 – 2009. Dette kan betyde, at kommunerne i gruppe 2 ikke har haft samme behov for at rette op på økonomien og derfor ikke har haft behov for at benytte den økonomistyringsstrategi opstillet i vores hypotese. Omvendt

havde gruppe 1 et særdeles dårligt udgangspunkt, og med økonomiske sanktioner i sigte har de været nødsaget til hurtigt at indføre en række hårde økonomistyringsværktøjer, således de hurtigt kunne få bugt med udgiftspresset og få styr på økonomien.

Ud fra ovenstående gennemgang tyder det altså på, at de kommuner, der har et dårligere udgangspunkt og dermed har været hårdere økonomisk presset målt på deres budgetafvigelse, i højere grad anvender den økonomistyringsstrategi, som opstillet i hypotesen. Hvis man udvider undersøgelsen til at medregne alle 52 kommuner, understøttes dette udsagn. Her viser det sig, at den halvdel af kommunerne, som anvender den strammeste økonomistyring har en samlet budgetpræcision på -147,1 kr. pr. indbygger i perioden 2011 – 2014, mens den anden halvdel af kommunerne har en budgetpræcision på +32,7 - se bilag 7.

Er høj budgetpræcision ensbetydende med en bestemt økonomistyringsstrategi?

I forrige afsnit har vi undersøgt, hvordan den økonomiske udvikling på det specialiserede sociale voksenområde har været for de kommuner, som har anvendt den økonomistyringsstrategi som opstillet i vores hypotese. I det næste afsnit vil se på, hvilke styringsværktøjer der anvendes blandt de kommuner, der har haft budgetoverholdelse og de mindste budgetafvigelser for at undersøge, om der er et bestemt mønster i deres økonomistyring.

Hvad der er den mindste budgetafvigelse er i bund og grund en subjektiv vurdering. Man kan spørge sig selv om en gennemsnitlig budgetafvigelse på -5 kr. pr. indbygger er at foretrække frem for et på 200 kr. pr. indbygger? Med andre ord; er det altid bedre med et overskud uanset størrelsen end en budgetafvigelsen? Til at vurdere dette har vi opstillet to kriterier, som tager udgangspunkt i at 1) budgetloven og sanktionsloven har til formål at forhindre budgetoverskridelser, hvorfor kommuner med positive budgetafvigelser på det specialiserede sociale voksenområde tilgodeses. 2) For store budgetafvigelser er en ulempe, uanset om de er positive eller negative, da store positive budgetunderskridelser er et udtryk for, at kommunen er udfordret i forhold til enten at lægge budgettet eller følge budgettet. Med disse to kriterier har vi opstillet et interval mellem -20 kr. og 100 kr. pr. indbygger for at kunne identificere de kommuner, der har klaret sig bedst i forhold til budgetoverholdelse på det specialiserede sociale voksenområde. Idealet vil i denne henseende være en gennemsnitsafvigelse på 0 kr. pr. indbygger. Ud fra denne kategorisering har vi identificeret følgende 8 kommuner:

Tabel 6: Oversigt for de 8 kommunerne med bedste budgetafvigelse.

Kommune	Gennemsnitlig budgetafvigelse i perioden 2011 – 2014
Billund Kommune	-17,5 kr. pr. indbygger
Frederikssund Kommune	-11,9 kr. pr. indbygger
Halsnæs Kommune	31,7 kr. pr. indbygger
Silkeborg Kommune	14,3 kr. pr. indbygger
Slagelse Kommune	10,4 kr. pr. indbygger
Svendborg Kommune	50,6 kr. pr. indbygger
Sønderborg Kommune	11,6 kr. pr. indbygger
Ikast-Brande Kommune	88,6 kr. pr. indbygger

Kilde: Tal fra Danmarks Statistikbank – Bilag 7

Vi har gennemgået de otte kommuners besvarelser af vores survey for at undersøge, om disse kommuner benytter en bestemt økonomistyring. I vores gennemgang finder vi, at der overordnet ikke er væsentlige variationer i besvarelserne for de otte kommuner sammenlignet med besvarelserne for alle 52 svarkommunerne - se tabel 7.

Tabel 7: Sammenligning af besvarelser mellem de 8 bedste kommuner og de resterende kommuner.

Styringsindikator	De otte bedste kommuner	Alle 52 svarkommunerne
Brug af servicemåltal for Socialforvaltningen	100%	83%
Budgetopfølgning for Socialforvaltningen hver måned	62%	55%
Periodisering af Socialforvaltningens budget	62%	55%
Rammestyring af den visiterende enhed for voksne med handicap	87%	71%
Budgetopfølgning for den visiterende enhed for voksne med handicap hver måned	62%	69 %
Periodisering af budgettet for den visiterende enhed for voksne med handicap	50%	50%
Omplacering af midler mellem serviceområde for at finansiere	87%	67%

merforbrug		
Den visiterende enhed for voksne med handicap pålægges krav om økonomisk opbremsning for at finansiere merforbrug	87%	75%
Den visiterende enhed for voksne med handicap benytter bufferpuljer	37%	23%
Kommunen benytter systematisk revisitering for at finansiere merforbrug	87%	75%
Merforbrug finansieres inden for Socialforvaltningens eget budget	75%	72%
Merforbrug finansieres vha. tillægsbevillinger	25%	21%
Merforbrug finansieres vha. omprioriteringer på tværs af kommunens forvaltninger	25%	33%

Kilde: Bilag 6

Svarprocenten følger den generelle fordeling, hvilket bekræfter, at denne gruppe af kommuner ligeledes anvender den forventede økonomistyringsstrategi. Tabellen viser derimod ikke, at de kommuner med den bedste budgetpræcision adskiller sig fra de øvrige kommuner. Fx ligger Slagelse Kommune femte sidst i vores indeksering af kommunerne i forhold til, om de anvender den forventede styring, men er samtidig kommunen med den bedste budgetpræcision. Dette understøtter vores tidligere konklusion om, at vi ikke ser en sammenhæng mellem god budgetpræcision og en bestemt økonomistyring. I tilfældet med Slagelse Kommune skyldes deres placering på vores indekseringsliste hovedsageligt, at kommunen har en mindre finkæmnet monitorering af både Socialforvaltningen og den visiterende enhed og i højere grad finansierer merforbrug vha. tillægsbevillinger.

3.5.3 Opsamling

I dette kapitel har vi undersøgt, om der er en sammenhæng mellem brugen af styringsværktøjer og kommunernes budgetoverholdelse. Vi ser, at kommunernes evne til at sikre budgetoverholdelse og størrelsen på budgetafvigelsen er bestemmende for om de benytter en økonomistyring, der baserer sig på skærpelse af det decentrale økonomiske ansvar, øget monito-

rering og anvendelse af økonomitekniske tiltag. Vi kan konkludere, at de kommuner, der anvender øget centralisering i form af mål og rammestyling, skærpet decentralt økonomisk ansvar og øget monitorering ligeledes, er dem, som historisk har været udfordret i forhold til at opnå budgetoverholdelse og lå væsentlig lavere end de resterende kommuner i forhold til budgetpræcision. Dette tyder på, at kommunerne i en økonomisk presset situation anvender de styringsværktøjer, som er beskrevet i vores hypotese og dermed bekræfter antagelserne i vores teori. For alle kommuner var budgetpræcisionen forbedret fra perioden 2007 – 2010 til 2011 – 2014, hvilket taler for, at den generelle ændring i kommunernes styring har hjulpet dem til bedre budgetpræcision.

4 AFSLUTNING

I følgende kapitel diskuteres først resultaterne fra analysen. Herefter følger konklusionen, hvor vi samler op på resultaterne og pointerne i analysen og diskussionen, således at problemformuleringen besvares endeligt. Slutteligt følger en perspektivering af, hvordan kommunernes økonomistyring fremadrettet kan udvikles.

4.1 Diskussion

På baggrund af resultaterne i analysen vil vi i følgende kapitel diskutere, hvordan kravet om budgetoverholdelse og statsligt fastsatte udgiftslofter har påvirket kommunernes økonomistyring af det specialiserede sociale voksenområde. På baggrund af litteraturen om budgetadfærd – primært Allen Schicks teorier om offentlig krisebudgettering – beskrev vi i hypotesen en forventning om, at kommunerne, som reaktion på de skærpede krav om budgetoverholdelse, vil tilrettelægge styringen mere centralistisk og øge monitoreringen af de økonomiske aktiviteter, samt benytte økonomitekniske tiltag for at undgå budgetoverskridelser (Schick, 2010). I følgende afsnit beskrives først, hvordan kommunernes økonomistyring kan karakteriseres, og dernæst diskuteres forudsætningen om, at kommunerne er i en økonomisk krisesituation. Til sidst vil vi vende tilbage til teorien og argumentere for, at teorien med fordel kan nuanceres.

4.1.1 Den ændrede økonomistyring i kommunerne

Et væsentligt flertal af kommunerne i vores undersøgelse benytter ni ud af de tolv opstillede styringsredskaber. Særligt inden for delhypotese 1 omhandlende skærpelse af det decentrale ansvar svarer kommunerne entydigt, at indførelsen af budgetloven og sanktionsloven har påvirket deres økonomistyring. Med anvendelsen af servicemåltal for Socialforvaltningens serviceudgifter i 83 procent af kommunerne, er det ikke længere et tabu at diskutere servicestandarder for det specialiserede sociale voksenområde, som i højere grad er blevet et politisk spørgsmål, der er til forhandling. Dette understøttes i speciallets interviews, hvor både KL og Ikast-Brande Kommune beretter, hvordan socialområdet tidligere var domineret af en stærk

faglig kultur, som gjorde det vanskeligt at nedjustere de sociale ydelser. I surveyen svarede 75 procent af kommunerne ligeledes, at de anvender revisitering til at finansiere merudgifter. Dette er et udtryk for, at kommunen har sænket kvalitetsstandarden for borgerne, og derfor genbehandler sagerne.

Med indførelsen af visitationsudvalg, bestående af budgetansvarlige og repræsentanter for fagpersonalet, er det ikke længere kun forbeholdt sagsbehandlerne at træffe afgørelse om, hvilken ydelse en borger skal tildeles. I fælles koordination skal udvalget finde en ydelse, der både tager højde for økonomien og borgerens behov. Ud fra denne betragtning er der sket en centralisering af tildelingen af ydelser, som skal godkendes af ledere højere oppe i hierarkiet. Samtidig er sagsbehandlerne med denne organisering blevet mere økonomisk ansvarlige, fordi deres anbefalinger i forhold til borgerens behov skal tage højde for den samlede økonomi på området. Med en centralisering af visitationen til et centralt udvalg, bekræftes Schicks antagelser om, at beslutningskompetencen skubbes op i hierarkiet til personer med en bredere portefølje (Schick, 2010, s. 10). De specialiserede medarbejdere, her repræsenteret ved sagsbehandlerne, får svækket deres beføjelser, idet der nu skal inddrages ledere og økonomisk personale i visitationsprocessen for derigennem at sikre en økonomisk koordination i den visiterende enhed.

I specialets delhypotese 2 omhandlende monitorering havde vi en forventning om, at kommunerne vil øge den formelle monitorering af den økonomiske aktivitet ved hjælp af budgetopfølgning og periodisering, hvilket analysen viste kun i nogen grad var tilfældet. Budgetopfølgning udføres i alle kommuner, men kun et snævert flertal foretager det på månedsbasis, og periodisering er mest udbredt blandt de kommuner, der er udfordret med store budgetafvigelser på det specialiserede sociale voksenområde. Monitoreringen af de økonomiske aktiviteter har derfor ikke taget sig ud, som vi havde forventet i form af høj grad af formel afrapportering. Det er her værd at bemærke, hvordan de førnævnte visitationsudvalg ikke kun er et udtryk for øget centralisering, men ligeledes er en automatisk monitorering af alle sager og deres påvirkning for det samlede forbrug. Til dette formål benytter nogle kommuner dispositionsregnskaber baseret på cpr-numre, som beregner hvilken økonomisk effekt enten tilkomne eller ændringer i eksisterende sager vil medføre for årsregnskabet. Med disse redskaber har kommunerne derfor mulighed for at monitorere udgiftsudviklingen fra sag til sag, hvilket

kan forklare, hvorfor de mere formelle afrapporteringsmetoder ikke anvendes som forventet. Det kunne derfor have været interessant, hvis spørgsmål om visitationsudvalg og dispositionsregnskaber havde været inkluderet i vores survey, så den fulde udbredelse kunne være afdækket.

Hvor det tidligere var kutyme at finansiere merudgifter med en tillægsbevilling, viser vores undersøgelse, at kommunerne kun til nød anvender tillægsbevillinger. 79 procent af kommunerne svarede, at de var uenige i at deres kommune siden indførelsen af budgetloven og sanktionsloven i højere grad havde anvendt tillægsbevillinger til at finansiere merudgifter, og derfor har måtte finde det fornødne økonomiske råderum inden for Socialforvaltningens egen budgetramme. Tillægsbevillinger er således erstattet af decentrale prioriteringer. De tidligere rutiner indlejret i budgetprocessen er derfor ændret, og budgetadvokaterne tvinges til at finde finansiering i eget budget før en eventuel tillægsbevilling.

En centralisering af visitationen og et skærpet økonomisk ansvar behøver dog ikke resultere i mindre indflydelse for sagsbehandlerne. I Ikast-Brande Kommune forklarede sundheds- og omsorgsdirektøren, at det faglige personale har fået en mere central rolle i visitationsprocessen, hvor sagsbehandlernes vurderinger bruges til at udvikle unikke løsninger til hver enkelt borger. Dette står i modsætning til tidligere, hvor den manglende berøring med området resulterede i få, ensartede og standardiserede tilbud til borgerne, og som direktøren billedligt beskriver som en "hyldevare". Direktøren beskrev ligeledes, hvordan kommunen i en kortere periode fremlagde alle nye sager om botilbud for politikerne i byrådet, hvilket skabte en større bevidsthed om omfanget og kompleksiteten af socialsagerne. I denne sammenhæng betyder en centralisering derfor ikke kun, at beslutningskompetencen skubbes op i hierarkiet, men at det også giver det faglige personale adgang til centrale beslutningstagere, hvorigennem de kan opnå indflydelse.

4.1.2 Budgetlovens betydning for kommunernes økonomistyring

Det kan diskuteres om hvorvidt kommunerne, uafhængigt af den daværende regerings indførelse af regnskabssanktioner og fireårige udgiftslofter, ville have gennemført ændringer af den økonomiske styring for at balancere budgettet. Vi hæfter os dog ved, at kommunerne i

2011 samlet opnår budgetoverholdelse for de sanktionstruede serviceudgifter, samme år som regnskabssanktionerne skærpes i form af, at Finansministeriet fremover kan tilbageholde 3 mia. kr. af bloktilskuddet (Finansministeriet, 2012, s. 9). På det specialiserede sociale voksenområde opnår kommunerne samme år de mindste budgetafvigelser siden kommunalreformen i 2007 og har i den følgende periode stabile budgetafvigelser, se afsnit 3.5.2 om økonomiske effekter. Det interessante er derfor, at den ændrede økonomistyring i kommunerne opnår effekt samme år, som sanktionerne skærpes, hvilket antyder, at de kommunale budgetvogtere først får de ønskede budgetoverholdelse med skærpelsen af regnskabssanktioner. Det vi med sikkerhed kan konkludere, er derfor, at indførelsen af sanktioner og udgiftslofter som minimum har givet kommunerne den sidste tilskyndelse til at opnå budgetoverholdelse, og at lovgivningen er en blandt flere udfordringer kommunerne har måtte omlægge deres styring efter.

Budgetloven og sanktionslovens skærpede krav til kommunernes budgetoverholdelse har vi valgt at analysere ud fra Allen Schicks teori, som lægger vægt på, at konteksten spiller en væsentlig faktor for budgetprocessen, hvor de løbende forhandlinger mellem udgiftsadvokater og budgetvogtere finder sted. Når budgetprocessen foregår i en økonomisk presset situation eller i en krise, vil budgetvogterne initiere foranstaltninger, der har til formål at ændre rutiner og vante praksisser (Schick, 2010). I specialet har vi argumenteret for, at indførelsen af budgetloven og sanktionsloven har medført en situation, der har tvunget kommunerne til at ændre på deres økonomistyring for at opnå budgetoverholdelse.

Isoleret set forsager indførelsen af regnskabssanktioner og udgiftslofter ikke en kritisk økonomisk situation for kommunerne, men når dette sammenlægges med en række andre faktorer har det medført, at kommunerne befinder sig i en økonomisk svær situation. Særligt det specialiserede socialområde har oplevet en større vækst i udgifterne end andre velfærdsområder forårsaget af, at ydelserne pr. borger er dyre kombineret med, at denne befolkningsgruppe ligesom resten af befolkningen også lever længere (Bengtsson, 2011). Samtidig har kommunerne begrænsede muligheder for at balancere budgettet ved at øge skatteindtægterne efter skattestoppet, som blev indført i 2001. Oveni i dette har kommunerne fra 2007 har befundet sig i en overgangperioden fra kommunalreformen, hvor det specialiserede socialområde blev overdraget til kommunerne og flere kommuner fusionerede med hinanden. Disse faktorer udgør tilsammen, hvad vi betegner som en økonomisk presset situation for kommu-

nerne, der med indførelsen af sanktionsloven og budgetloven øger presset på kommunerne for at ændre deres økonomistyring.

I forbindelse med vores speciale, har flere kommuner bemærket, at man derfor ikke bør tilskrive sanktionsloven og budgetloven al æren for de ændringer i styringen, som kommunerne har gennemført. Som det pointeres, ville en opstramning af økonomistyringen have været uundgåelig for kommunerne, hvis kommunerne skulle opnå balance i økonomien - ny lovgivning eller ej (Ikast-Brande Kommune, Interview med Ikast-Brande Kommune, 2015). Dette forbehold gør ikke de økonomiske forhold i kommunerne mindre pressede, men svækker den direkte sammenhæng mellem indførelsen af budgetloven og sanktionsloven og den ændrede økonomistyring i kommunerne.

4.1.3 Teoriens muligheder og begrænsninger

I Schicks beskrivelse af budgetprocessen fremstiller han interaktionen mellem aktørerne som en handel på et marked, hvor en køber og sælger skal blive enige om en pris. Alt efter forholdene mellem efterspørgsel og udbud på markedet bestemmes prisen. I budgetprocessen er udbud og efterspørgsel erstattet af budgetvogtere og udgiftsadvokater, hvor styrkeforholdet mellem aktørerne afgør, hvordan ressourcerne allokeres (Schick, 1988, s. 65). Vores undersøgelse bekræfter, at de sektorspecifikke interesser svækkes ved at indføre en række styringstiltag til fordel for centrale budgetvogtere. Teorien har derfor gjort det muligt at forklare, hvordan kommunerne overordnet har ændret deres økonomistyring som følge af sanktionsloven og budgetloven.

Det kan omvendt indvendes, at teorien ikke fanger de underliggende dynamikker i økonomistyringen, hvor koordination bruges til at mindske væksten i udgifterne. Budgetvogtere og udgiftsadvokater beskrives som havende modsatrettede interesser, der ikke kan tilgodeses på samme tid. Denne forståelse af relationen mellem aktørerne udelukker derfor, at offentlige organisationer kan anvende øget koordination som respons på, at kommunerne befinder sig i en økonomisk presset situation.

Analysen viste, at kommunerne har anvendt øget koordination som styringsredskab både internt og eksternt. Det har været eksemplet, når flere kommuner i KKR²² regi når til enighed

²² Kommunekontakttråd mellem kommunerne i regionerne

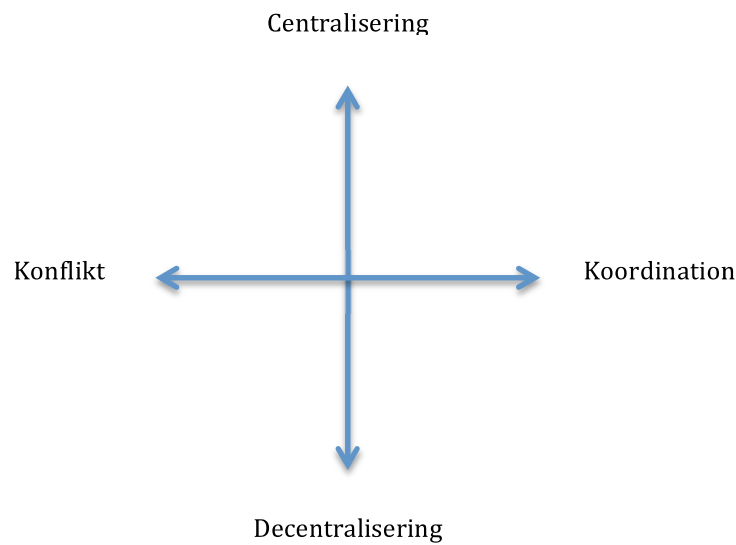
om at reducere de indbyrdes takster for botilbudspladser og derigennem sænke omkostningsniveauet. Her kan ligeledes nævnes oprettelsen af visitationsudvalg som et eksempel på intern koordination, hvor kommunen bringer viden fra forskellige faggrupper i spil for at finde mindre omkostningstunge tilbud til kommunens borgere med handicap. Omplacering af midler indenfor Socialforvaltningens egen budgetramme er ligeledes et eksempel på, hvordan kommunerne benytter koordination som en måde til at sikre budgetoverholdelse. Som analysen viste foregik denne proces uden de store protester fra de forskellige serviceområder, og er accepteret som en forudsætning for, at Socialforvaltningen kan løse sine opgaver inden for den tildelte budgetramme.

Ovenstående scenarier er måske vanskelige at deducere ud af teorien, men forholdet omkring KKR koordinationen viser, hvordan aktører med sammenfald i interesser gennemfører tiltag, hvor alle tilgodeses. Aktører kan på en og samme tid indtage rollerne som advokat og vogter alt efter den sammenhæng, som aktørerne optræder i (Schick, 1988, s. 65). Interaktionen i visitationsudvalg kan tolkes som løbende koordination eller omvendt som hands-on kontrol. Pointen er derfor, at Schicks teori holder sig til at beskrive væsentlige aktørpositioner og omstændigheder ved budgetprocessen, samt hvordan beslutningskompetencen kan flytte sig alt efter karakteristikken af omstændighederne, men kommenterer i mindre grad om interaktionen mellem aktørerne kan beskrives som koordination, konkurrence etc.

På baggrund af resultaterne i vores analyse og anvendelsen af teorien, er det vores vurdering, at Schicks teori med fordel kan nuanceres ved at kombinere den med en dimension, der åbner op for, at de centraliserede processer kan komme til udtryk i en række forskellige organiseringsformer. Schicks teori beskriver aktørernes interaktion ud fra en endimensionel bevægelse på en vertikal akse mellem centralisering og decentralisering uden yderligere nuancering af, hvordan centraliseringen kan tage sig ud. En måde at nuancere teorien på er ved at skelne mellem centraliseringer udført via enten øget koordination eller konflikt. Med koordination som en yderligere dimension vil tiltag som visitationsudvalg falde under denne kategori, idet beslutningen ikke længere tages af sagsbehandlerne alene, men skal godkendes af ledere og budgetansvarlige i en koordineret beslutning, der tager højde for både faglighed og økonomi. En konfliktfyldt centralisering vil omvendt fratage en myndighed sin beslutningskompetence eller indføre sanktioner. Det sidste kan eksemplificeres med den kulturkamp som KL mener, der har været på det specialiserede socialområde, hvor medarbejdere er blevet afskediget,

såfremt de ikke ønskede at gå på kompromis med deres faglige vurderinger overfor økonomiske hensyn (Interview med KL, 2015). Med koordination og konflikt som en yderligere dimension i Schicks teori ville en teoriudvikling kunne se således ud:

Model til teoriudvikling af Schicks teori:



Med denne overbygning vil Schicks teori mere nuanceret kunne beskrive de forskellige måder hvorpå, at aktørerne kan indgå i budgetprocessen, og de mulige udfald der er for hvordan økonomistyringen vil forme sig uden, at det resulterer i en enten-eller-situation. Sondringen mellem koordination eller konfliktfuld centralisering må dog ikke skygge for, at vi med vores undersøgelse langt hen af vejen kan støtte Schicks antagelser. Hvis en undersøgelse vil et spædestik dybere i forhold til, hvordan økonomiske kriser påvirker offentlig økonomistyring, kan sondringen mellem koordination og konflikt være nyttig til at beskrive, hvad der karakteriserer de styringsredskaber offentlige organisationer indfører, når de befinder sig i en økonomisk presset situation. I vores speciale har vi vist, hvordan kommunernes økonomistyring af det specialiserede sociale voksenområde som følge af sanktionsloven og budgetloven medfører, at der indføres styringsværktøjer, der centraliserer beslutningskompetencen men også i nogle tilfælde, at styringen i højere grad er karakteriseret ved at være af koordinerende karakter.

4.2 Konklusion

Hvordan har budgetloven og sanktionsloven påvirket kommunernes økonomistyring af det specialiserede sociale voksenområde?

Budgetloven og sanktionsloven har medført, at kommunernes økonomistyringsstrategi af det specialiserede sociale voksenområde er karakteriseret ved en skærpelse af det decentrale økonomiske ansvar, øget monitorering af udgiftsudviklingen og anvendelse af økonomitekniske tiltag. Skærpelse af det decentrale økonomiske ansvar kommer til udtryk ved, at kommunerne anvender styringstiltagene: servicemåltal for Socialforvaltningens serviceudgifter, rammestyling af området voksne med handicap, krav om økonomisk opbremsning af udgiftsudviklingen samt krav om omplacering af midler ved et forventet merforbrug. Den øgede monitorering kommer til udtryk ved, at kommunerne sætter krav om budgetopfølgning for Socialforvaltningens udgifter og for den visiterende enhed for voksne med handicap. Periodisering af Socialforvaltningens budget og budgettet for den visiterende enhed for voksne med handicap er derimod et styringsværktøj, som kun anvendes af halvdelen af kommunerne. Anvendelsen af økonomitekniske tiltag kommer til udtryk ved, at kommunerne i udbredt grad anvender revisitering og omplacering af midler mellem serviceområder for at sikre budgetoverholdelse på området voksne med handicap.

Analysen viste, at de styringsredskaber kommunerne anvender på det specialiserede sociale voksenområde for at styre udgiftsudviklingen og sikre budgetoverholdelse, skal ses i lyset af, at der mellem KL og Finansministeriet er dannet konsensus om, at området skal være styrbart, og at det er muligt at fastsætte et politisk serviceniveau for det specialiserede socialområde. Kravet om budgetoverholdelse samt loftet for kommunernes serviceudgifter har været med til at skabe en kulturel og styringsmæssig ændring af det specialiserede sociale voksenområde, hvor området nu opfattes som styrbart på linje med andre kommunale serviceområder.

Om det er indførelsen af sanktionsloven og budgetloven eller en generel kritisk økonomisk situation blandt kommunerne, der er årsagen til den ændrede styring er vanskeligt at påvise, men sikkert er det, at kommunernes økonomistyringsstrategi er blevet mere centralistisk, i og

med mål og rammer fastsættes centralt af kommunalbestyrelsen og Socialforvaltningens ledelse, samt at der er skærpede krav om økonomisk ansvarlig og budgetoverholdelse. Udviklingen kan beskrives som en styrkelse af ansvarligheden af kommunernes styringskæder, hvor budgetoverholdelse har fået en højere prioritet, hvilket kommunernes anvendelse af styringsværktøjer også afspejler. Centraliseringen kommer også til udtryk ved, at visitationskompetencen er blevet centraliseret på det specialiserede sociale voksenområde, da kommunalstyrelsen fastsætter serviceniveau og kvalitetsstandarder, som sagsbehandlerne skal visitere indenfor samt ved indførelse af visitationsudvalg. I denne sammenhæng betyder en centralisering ikke kun, at beslutningskompetencen skubbes op i hierarkiet, men at der sker en højere grad af koordination, idet det giver det faglige personale får adgang til centrale beslutningstagere, hvorigennem de kan opnå indflydelse. Ligeledes har kravet om budgetoverholdelse og udgiftslofter for kommunens serviceudgifter betydet, at økonomi og krav om effekt er blevet en central del af styringen af det specialiserede sociale voksenområde. Den dominerende styringstankegang på området er nu, at fagligheden skal udfoldes indenfor de økonomiske rammer. De stramme økonomiske rammer som sanktionsloven og budgetloven sætter, har betydet, at kommunerne er blevet mere kritiske overfor effekten af de ydelser, de giver borgerne. I forlængelse heraf har mange kommuner forsøgt at identificere besparelspotentialer ved at finde et vist manøvrerum i serviceloven.

Endeligt har vi undersøgt, om der kan identificeres en effekt af kommunernes økonomistyringsstrategi på kommunernes evne til at sikre budgetoverholdelse på det specialiserede sociale voksenområde. Analysen viste, at de kommuner der har et dårligere økonomisk udgangspunkt, og dermed har været hårdere økonomisk presset, målt som deres budgetafvigelse på det specialiserede sociale voksenområde, i højere grad anvender en økonomistyringsstrategi, der skærper det decentrale økonomiske ansvar, øger monitoreringen af udgiftsudviklingen og anvender økonomitekniske tiltag. *Dermed* kan vi konkludere, at det er selve budgetafvigelse på det specialiserede sociale voksenområde, som har betydning for hvilken økonomistyringsstrategi, kommunen fører. Her ser vi, at jo hårdere økonomisk presset kommunen er, desto mere sandsynligt er det, at de vil anvende en økonomistyringsstrategi på det specialiserede sociale voksenområde, som skærper det decentrale økonomiske ansvar, øger monitoreringen af udgiftsudviklingen og anvender økonomitekniske tiltag.

4.3 Perspektivering

I specialet har vi dokumenteret, at kommunerne har skærpet den økonomiske styring af det specialiserede sociale voksenområde. Det har resulteret i mindre budgetafvigelser end tidligere, men kommunerne oplever stadig budgetoverskridelser på området og finansieringen sker via omplacering af midler fra andre serviceområder. Dette forhold rejser spørgsmålet om, hvad kommunerne kan gøre for at overholde budgetterne i en tid, hvor øgede udgiftsniveauer ikke er en mulighed.

Som det er i dag, kan kommunerne enten genoverveje deres styring eller acceptere budgetoverskridelser på områder med svært styrbare forhold. En accept af dette forhold vil være ensbetydende med, at den politiske legitime allokering af ressourcer udvandes, når budgetafvigelser finansieres af andre styrbare områder. Vi må derfor formode, at det er i kommunernes interesse at tilrettelægge sine aktiviteter, således de overholder budgettet, og styrker den politiske legitimitet for ressourceallokering.

Vores kortlægning har vist, hvordan kommunerne har benyttet skærpede budgetrammer og sænkede serviceniveauer til at afbøde budgetafvigelserne. Det første har svækket udgiftsadvokaternes position og rejst en kritisk debat om ydelserne på et område, der tidligere var tabubelagt. Sænkelsen af serviceniveauer har medført, at omkostningsniveauet pr. ydelse sænkes og konsekvenserne ved nye sager på socialområdet mindskes. Hvor langt kommunerne kan forsætte af denne sti er uvist, men flere kommuner oplever i dag at komme i karambolage med servicelovens bestemmelser, når de begrundet en sænkelse eller fratagelse af en ydelse på det specialiserede sociale voksenområde med økonomiske hensyn.

De kommuner som stadig har budgetoverskridelser, bør derfor overveje alternative styringsværktøjer, som mere hensigtsmæssigt kan imødekomme de komplekse problemstillinger, der følger med mange socialsager. Erfaringer fra det specialiserede børneområde viser, hvordan Herning Kommune gennemførte besparelser ved at investere i flere sagsbehandlere med det såkaldte Sverigesprogram. Dette resulterede i færre sager pr. medarbejder og mere tid til at gennemgå den enkelte sag. Effekten blev en besparelse på 4,4 millioner kr. (Møller, Schmidt, Kloppenborg, & Pedersen, 2015, s. 5). Eksemplet viser, at økonomistyringen kan spille på

mange strenge i bestræbelsen på at mindske omkostningsniveauet. Det karakteristiske ved Hernings Kommunes tilgang til det specialiserede børneområde er, at fokus var på bedre og individuel behandling af den udsatte borger, fremfor standardisering af ydelsen og sænkelse af serviceniveauet.

En satsning på at investere sig til besparelser modvirkes umiddelbart af budgetlovens udgiftslofter, idet kommunerne skal finansiere projektet inden for servicerammen. Fra et kommunalt perspektiv kan man derfor argumentere for, at udgiftsloftet kunne gøres fleksibelt, således der åbnes for investeringer i effektiviseringsprojekter. I forvejen er andre kommunale udgiftsområder ikke underlagt budgetloftet og det samme kunne gælde effektiviseringsprojekter. Et scenarie kunne derfor være, at der i kommuneaftalen mellem kommunerne og regeringen aftales en forsøgsperiode, hvor kommunerne får mulighed for at udvide servicerammen under forudsætning, at de ekstra investeringer går til effektiviseringsprojekter.

Omvendt vil Finansministeriet angiveligt modargumenterende fremhæve, at det vil svække den økonomiske ramme og kommunerne vil igen overskride budgetterne. Et mere realistisk scenarie kunne derfor være, at kommunerne tillades at konvertere anlægsudgifter til serviceudgifter øremærket effektiviseringsprojekter.

5 LITTERATURLISTE

- Adcock, R. & Collier, D. (2001). *Mesurment validity: A shared Standard for Qualitative and Quantitative Research*. *The American Political Science Review* (Vol. 95, nr. 3), s. 529-546.
- Agresti, A. & Franklin, C. (2013). *Statistics - The Art and Science of Learning from Data* (Third Edition udg.). Boston: Pearson.
- Andersen, L. B.; Klemmensen, R. & Møller Hansen, K. (2012). *Metoder i statskundskab* (Årg. 2). København: Hans Reitzels Forlag.
- Aarhus Kommune. (2011). *Analyse af budgetmodeller og ikke styrbare udgifter i Aarhus Kommune*.
- Bengtsson, S. (2011). *Vækstfaktorer på det specialiserede socialområde*. København: SFI.
- Blom-Hansen, J. (1999). Policy Making in Central Local Government Relations: Balancing Local Autonomy, Macroeconomic Control, and Sectoral Policy Goals. *Journal of Public Policy* (Volume 19), s. 237-264.
- Blom-Hansen, J.; Bækgaard, M. & Serritzlew, S. (2014). Tax Limitations and Revenue Shifting Strategies in Local Government. *Public Financial Publications* , s. 64-84.
- Blom-Hansen, J.; Ibsen, M.; Juul, T. & Mouritzen, P. (2012). *Fra sogn til velfærdsproducent* . Odense: Syddansk Universitetsforlag .
- Bowler, S. & Donovan, T. (Juni 2004). *Evolutioni n State GovernanceS tructures: UnintendedC onsequences of State Tax and ExpenditureL imitations*. *Political Research Quarterly* (Vol. 57, No. 2), s. 189-196.
- Christiansen, P. M. (2008). *De politiske budgetter*. I P. M. Christensen, *Budgetlægning og offentlige udgifter* (Årg. 1. udgave). København: Hans Reitzels Forlag.
- De Vaus, D. (2001). *Longitudinal designs*. I D. De Vaus, *Research Design in Social Research* (1 udg.). London: SAGE.
- Det Økonomiske Råd. (2014). *Skriftlige indlæg fra rådets medlemmer - Dansk Økonomi, forår 2014*. København: Det Økonomiske Råd.
- Downs, A. (1964). *Inside Bureaucracy*. Chicago: Real Estate Research Corporation.

- Finansministeriet. (2009). *Det specialiserede socialområde: Redskaber til styring og prioritering*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet. (2010 A). *Analyse af takstudviklingen og incitamentsstrukturer på det specialiserede socialområde*. Udgiftspolitisk Center. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet. (2010 B). *Massiv budgetoverskridelse i kommunerne i 2009*.
- Finansministeriet. (2012). *Budgetlov*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet; Økonomi- og Indenrigsministeriet & KL. (2013). *God økonomistyring i kommunerne - sammenfatning*.
- Foged, S. K. (2015). *En effektevaluering af sanktioner på danske kommuners regnskaber*. Økonomi og Politik, s. 57-75.
- Fredensborg Kommune. (2013). *Regnskab 2013*.
- Fredensborg Kommune. (2014). *Revideret masterplan 2014 for Handicap og Socialpsykiatri*.
- Gregersen, J. (2013). *Politik og økonomi på det eksterne kvasimarked*. Ph.D. afhandling fra Aarhus Universitet, Institut for Statskundskab. Politica.
- Greve, C. (2002). *New Public Management*. Frederiksberg: Nordisk Kultur Institut.
- Hansen, H. F. & Kristiansen, M. B. (2014). *Styring af besparelser: Effektiv administration i centraladministrationen*. I H. F. Hansen; M. B. Kristiansen & C. H. Grøn, *Offentlig styring - Forandring i krisetider* (1 udg., s. 227-256). København: Hans Reitzels Forlag.
- Hansen, H. F. & Kristiansen, M. (2014). *Ansvarlighed i en krisetid - konsekvenser ved budgetloven og nye krav til økonomistyring*. I H. F. Hansen; M. B. Kristiansen & C. H. Grøn, *Offentlig styring - forandringer i en krisetid* (1 udg., s. 257-290). København: Hans Reitzels Forlag.
- Harrits, G. S.; Pedersen, C. S. & Halkier, B. (2012). *Indsamling af interviewdata*. I L. B. Andersen, K. Møller Hansen, & R. Klemmensen (Red.), *Metoder i statskundskaben* (2. udg. 1. oplag, s. 144-187). København: Hans Reitzels Forlag.
- Hindmoor, A. (2010). *Rational Choice*. I D. Marsh & G. Stoker, *Theory and Methods in Political Science* (Årg. 3, s. 42-60). London: Palgrave MacMillan.
- Ikast-Brande Kommune. (20. Juli 2015). *Interview med Ikast-Brande Kommune*. (Bilag 3)

- Indenrigs- og Sundhedsministeriet, KL, Socialministeriet og Finansministeriet. (2011). *Det specialiserede socialområde – en analyse af den statslige regulering og ankesystemet*. København
- Økonomi- og Indrigsministeriet (2012). *Vejledning om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier mv. Økonomi- og Indenrigsministeriets vejledning nr. 9097*
- Interview med KL. (30. April 2015). (Bilag 4)
- Jarlov, S. & Melander, P. (2011). *Økonomistyringsdiskursen i staten - Opdagelse, kolonisering*. I T. Busch, E. Johnsen, K. K. Klausen, & J. O. Vanebo, *Modernisering av offentlig sektor* (3. udg., s. 53-75). Oslo: Universitetsforlaget.
- Jensen, E. (2011). *Offentlig driftsøkonomi & økonomistyring* (1. udg.). Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Jeppesen, T. (2008). *Kommunal økonomistyring – hvor trykker skoen? Nyhedsmagasinet Danske Kommuner* (Nr. 18).
- Key, V. O. (1940). *The Lack of a Budgetary Theory. The American Political Science Review* (Vol. 34, no 6), s. 1137-1144.
- Kingsley, M. i Information (28. juni 2010). *Handicappede er blevet den nye tids indvandrere. Information*.
- KL, Finansministeriet & Økonomi- og Indenrigsministeriet. (2013). *God økonomistyring i kommunerne*.
- Klemmensen, R.; Andersen, L. B. & Møller Hansen, K. (2012). *At lave undersøgelser inden for statskundskab*. I R. Klemmensen, L. B. Andersen, K. M. Hansen, R. Klemmensen, L. B. Andersen & K. M. Hansen (Red.), *Metoder i statskundskab* (2. udg. 1. oplag, s. 19-42). København: Hans Reitzels Forlag.
- Kristiansen, M. B. (2014). *Forvaltningspolitisk styringstænkning: Historisk og aktuelt* (1. udg.). I H. C. Grøn, H. F. Hansen, & M. B. Kristiansen, *Offentlig styring - Forandringer i en krisetid*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Københavns Kommune. (2009). *Kvalitetsstandart for længerevarende botilbud på handicapområdet*. København: Københavns Kommune.
- Københavns Kommune. (2015). *Cirkulære for budgetopfølgning*.
- Lewis, V. (Vinter 1950). *Toward a Theory of Budgeting. Public Administration Review* (Vol. 12).

- Lindblom, C. (1959). *The Science of "Muddling Through"*. *Public Administration Review* (Vol. 19, No. 2), s. 79-88 .
- March, J., & Olsen, J. (1989). *Rediscovering institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press , s. 159-172.
- Melander, P. (1987). *Økonomistyring i offentlige organisationer - høje idealer, svage signaler, begrænsede potentialer*. *Politica* , 19.
- Moderniseringsstyrelsen. (2013). *God økonomistyring i kommunerne - kortlægning af økonomistyringen i 10 danske kommuner. Tværgående opsamling*. København: Moderniseringsstyrelsen.
- Moll Sørensen, E. (2014). *Økonomisk styring i en krisetid*. I H. F. Hansen; M. B. Kristiansen & C. H. Grøn, *Offentlig Styring - Forandringer i krisetider* (s. 291-318). København: Hans Reitzels Forlag.
- Moll Sørensen, E. (2014). *Økonomisk styring i en krisetid*. I H. F. Hansen; M. B. Kristiansen & C. H. Grøn, *Offentlig Styring - Forandringer i krisetider* (1 udg., s. 291-318). København: Hans Reitzels Forlag.
- Mullins, D. & Joyce, P. (1996). *Tax and Expenditure Limitations and State and Local Fiscal Structure: An Empirical Assessment*. *Public Budgeting and Finance* (16(1)), s. 75-101.
- Møller Hansen, K. (2012 A). *Kvantitative datakilder*. I L. B. Andersen, K. Møller Hansen, R. Klemmesen, L. B. Andersen, K. Møller Hansen, & R. Klemmesen (Red.), *Metoder i statskundskab* (2. udg. 1. oplag, s. 285-422). København: Hans Reitzels Forlag.
- Møller Hansen, K. (2012 B). *Spørgeskemadesign*. I L. B. Andersen, K. Møller Hansen, R. Klemmesen, (Red.), *Metoder i statskundskab* (2. udg. 1. oplag, s. 302-323). København: Hans Reitzels Forlag.
- Møller Hansen, K., & Welling Hansen, S. (2012 C). *Metoder i Statskundskab* I L. B. Andersen, K. Møller Hansen, R. Klemmesen (Red.), (2. udg. 1. oplag) København: Hans Reitzels Forlag.
- Møller, S. Ø.; Schmidt, F.; Kloppenborg, H. S. & Pedersen, H. S. (2015). *Sverigesmodellen i praksis - Erfaringer fra Herning Kommune efter to år*. Metodecenteret & KORA.
- Niskanen, W. (december 1975). *Bureaucrats and Politicians*. *Journal of Law and Economics* (29).

- Niskanen, W. A. (1968). *The Peculiar Economics of Bureaucracy*. *The American Economic Review* (Vol. 58, No. 2), s. 293-305 .
- Pallesen, T. (2008). *Hvad siger teorierne?* I P. M. Christensen & P. M. Christensen (Red.), *Budgetlægning og offentlige udgifter* (1 udg., s. 37-55). København: Hans Reitzels Forlag.
- Pierson, P. (2004). *Positive feedback and path dependence*. *Princeton University Presss* , s. 17-53.
- Pilegaard, M. (2012). *Det ustyrbare er blevet styrbart*. Artikel, Kl.dk:
<http://www.kl.dk/Okonomi-og-dokumentation/Det-ustyrbare-er-blevet-styrbart-id114791/>
- Powel, W. & DiMaggio, P. (1983). *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. *American Sociological Review* , s. 147-160.
- Rebild Kommune. (2015). *Erfaring med KeK projektet og udviklingen af serviceniveauer på det specialiserede socialområde*. Rebild
- Regeringen & KL. (2009). *Aftale om kommunernes økonomi for 2010*.
- Reichertz, J. (2014). *Qualitative Data Analysis - Induction, Deduction, Abduction*. I U. Flick, *The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis* (s. 123-136). London: SAGE Publications Ltd.
- Retsinformation. (18. Februar 2015). *Serviceloven*. København
- Schick, A. (1988). *An Inquiry into the Possibility of a Budgetary Theory*. I I. S. Rubin (Red.), *New Directions in Budget Theory* (s. 59-69). Albany: State University of New York Press,.
- Schick, A. (2010). *Crisis Budgeting*. *OECD Journal of Budgeting* (Vol. 9/3), s. 1-14.
- Schick, A. (2013). *Lessons from the crisis*. *OECD Journal on Budgeting* .
- Skive Kommune. (2010). *Skive Kommunes serviceniveauer*. *KL Notat* .
- Smithies, A. (1955). *Budgetary Process in the United States*. *McGraw-Hill* .
- Sun, R. (2014). *Reevaluating the Effect of Tax and Expenditure Limitations: An Instrumental Variable Approach*. *Public Finance Review* (Vol 42(1)), s. 92-116.
- Wildavsky, A. (1961). *Political Implications of Budgetary Reform*. *Public Administration Review* (Vol. 21, No. 4), s. 183-190.
- Wildavsky, A. (1964). *The Politics of the Budgetary Process*. *Little Brown* .

- Wildavsky, A., & Caiden, N. (1997). *The New Politics of the Budgetary Process*. New York: Longman.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet. (2014). *Kommuner og Regioner – Opgaver og finansiering*.

6 LITTERATUROMFANG

- Bengtsson, Steen (2011) *Vækstfaktorer på det specialiserede socialområde*. København, SFI. (63 sider)
- Blom-Hansen, Jens (1999). *Policy-Making in Central-Local Government Relations: Balancing Local Autonomy, Macroeconomic Control, and Sectoral Policy Goals*. *Journal of Public Policy*, 19, pp 237-264. (27 sider)
- Blom-Hansen, Jens & Christensen, Jørgen Grønnegård (2004) *Magtudredningen: Den europæiske forbindelse*. Kap 4, 5 og 6. (60 sider)
- Blom-Hansen, Jens; M. Ibsen, T. Juul & P. E. Mouritzen (2012) *Fra Sogn til Velfærdsproducent. Kommunestyret gennem fire årtier*. Syddansk Universitetsforlag. Side 13-92 og 139-175. (115 sider)
- Blom-Hansen, Jens; Bækgaard, Martin & Serritzlew (2014) *Tax Limitation and Revenue Shifting Strategies in Local Government*. *Public Budgeting and Finance*. (21 sider)
- Blöndal, Jón R. (2001) *Budgeting in Sweden*. *OECD Journal of Budgeting*, Vol. 1. Nr. 1. (31 sider)
- Bowler, Shaun & Donovan, Todd (2004) *Evolution of State Governance Structures: Unintended Consequences of Tax and Expenditure Limitations*. Utah, Sage Publication. (9 sider)
- Bundesen, P. & Hansen, C.-A. (2011) *Kommunaløkonomisk styring – på det sociale område*. Gyldendal Akademisk. (256 sider)
- Busch, T.; Johnsen, E. & Vanebo, J. O. (2011) *Ledelse og økonomistyring i det offentlige*. Gyldendal Akademisk. Kap 2 og 5. (38 sider)
- Chapman, Jeffrey I. (2003) *Local Government Autonomy and Fiscal Stress – The Case of California Counties*. *State and Local Government Review*, Vol. 35, no. 1. (11 sider)
- Christiansen, Peter Munk (2012) *Budgetlægning og offentlige udgifter*. København: Hans Reitzels Forlag. side 5 – 107 og 147 – 173. (128 sider)
- Downs, Anthony (1964) *Inside Bureaucracy*. Chicago, Real Estate Research Corporation. (31 sider)
- Dunleavy, Patrick (1991) *Democracy, bureaucracy and public choice*. London, Routledge. Side 147 – 249. (102 sider)

- Dunleavy, Patrick (1985) *Bureaucrats, Budgets and the growth of the state: Reconstructing of instrumental model*. British Journal of Political Science. (31 sider)
- Finansministeriet (2009) *Det specialiserede socialområde – redskaber til styring og prioritering*. Albertslund, Schultz Distribution. (48 sider)
- Finansministeriet (2010) *Analyse af takstudviklingen og incitamentsudviklingen på det specialiserede socialområde*. Albertslund, Schultz Distribution. (46 sider)
- Finansministeriet (2012) *Budgetloven – Udgiftsstyring med udgiftslofter*. (12 sider)
- Finansministeriet; Økonomi- og Indenrigsministeriet og KL (2013) *God økonomistyring i kommunerne – sammenfatning*. (17 sider)
- Foged, Søren Kjær (2015) *En effektevaluering af sanktioner på danske kommuners regnskaber*. København, Økonomi og Politik, 88(1), 57-75. (18 sider)
- Grøn, Caroline Howard; Hansen, Hanne Foss & Kristiansen, Mads Bøge (2014) *Offentlig styring: Forandringer i Krisetid*. København. Hans Reitzels Forlag. Kapitel 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 17. (326 sider)
- Hansen, Hanne Foss (2006) *Den organiserede forvaltning – Politik, værdiger og viden i samspil*. København, Forlaget Politiske Studier. Kapitel 2, 3, 4, 7 og 10. (103 sider)
- Jacobsen, Dag Ingvar (2012) *Local Authority Bureaucracies: Responsible, representative, or divergent? Evidens from a small political system in Norway*. Public Administration, Vol. 90, No. 4, 2012 (1067–1087). (20 sider)
- Jarlov, Signe & Melander, Preben (2005) *Økonomistyringsdiskursen i staten – Opdagelse, kolonisering og opløsning*. I Tor Busch, Erik Johnsen, Kurt Klaudi Klausen & Jan Ole Vanebo *Modernisering av den offentlige sektor – New Public Management i praksis*. Universitetsforlaget. (13 sider)
- Jensen, Erling (2011) *Offentlig driftsøkonomi og økonomistyring*. Samfundslitteratur, Frederiksberg. (115 sider)
- Jones, B. D., Baumgartner, F. R., Breunig, C., Wlezien, C., Soroka, S., Foucault, M., ... Walgrave, S. (2009) *A General Empirical Law of Public Budgets: A Comparative Analysis*. American Journal of Political Science. (39 sider)
- Khan, Aman & Hildreth, W. Bartley (2002) *Budget theory in Public Sector*. Westport, Quorum Books, kapitel 1, 2, 6 og 7. (76 sider)

- Key, V. O. (1940) *The Lack of Budgetary Theory*. The American Political Science Review, Vol. 34, No. 6 (Dec., 1940), pp. 1137-1144. (7 sider)
- Nielsen, Anders Kirkedal; Knudsen, Hans; Panduro, Bo; Nørgaard, Eli & Iversen, Eva Holm (2010) *Økonomistyring på handicapområdet. Erfaringer fra fem kommuner efter kommunalreformen*. Århus, KREVI - Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut. (58 sider)
- Levine, Charles H.; Rubin, Irene S. & Woholopian, George G. (1981) *Resource Scarcity and the Reform Model: The Management of Retrenchment in Cincinnati and Oakland*. Public Administration Review, Vol. 41, No. 6 (Nov. - Dec., 1981), pp. 619-628. (9 sider)
- Lindblom, Charles E. (1959) *The Science of "Muddling Through"*. Public Administration Review Vol. 19, no. 2. (11 sider)
- Lindblom, Charles E. (1979) *Still Muddling, Not Yet Through*. Public Administration Review Vol. 39, no. 6. (11 sider)
- Melander, Preben & Nielsen, Steen (2006) *Moderne økonomistyringsværktøjer*. København, Jurist og Økonomforbundets Forlag. (27 sider)
- Melander, Preben (2006) *Økonomistyring i offentlige: Organisationer - høje idealer, svage signaler, begrænsede potentialer*. Tidsskrift.dk. (23 sider)
- Mouritzen, Poul Erik (1991) *Er inkrementalisme kun til de gode tider?* Aarhus, Politica. Vol. 23, nr. 4. (20 sider)
- Møller, Iver Hornemann og Larsen, Jørgen Elm (2011) *Socialpolitik 3*. Udgave, 1. Oplag, Hans Reitzels Forlag, København. Kapitel 1, 2, 3, 4, 20 og 21. (141 sider)
- Niskanen, William (1968) *The Peculiar Economics of Bureaucracy*. The American Economic Review, Vol. 58, nr. 2. (14 sider)
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2011) *Public Management Reform – A Comparative Analysis New Public Management, Governance and the Neo-Webian State*. New York, Oxford University Press. (221 sider)
- Saxton, Gregory D.; Hoene, Christopher W. & Erie, Steven P. (2002) *The Fiscal Constraints and the Loss of Home Rule – the Long-Term Impacts of California's Post-proposition 13 Fiscal Regime*. American Review of Public Administration, Vol. 32, nr. 4. (32 sider)

- Schick, Allen (1988) *Micro-budgetary adaptation to fiscal stress in industrialized democracies*. Public Administration Review, Vol. 48, No. 1 (Jan. - Feb., 1988), pp. 523-533. (10 sider)
- Schick, Allen (2004) *Twenty-five Years of Budgeting Reform*. OECD Journal on Budgeting – Volume 4 – No. 1. (24 sider)
- Schick, Allen (2009) *Crisis Budgeting*. OECD Journal on Budgeting, vol. 9/3. (16 sider)
- Schick, Allen (2010) *Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance while Responding to Economic Aftershocks*. OECD Journal on Budgeting – Vol. 10/2. (20 sider)
- Schick, Allen (2013) *Lessons from the Crisis*. OECD Journal on Budgeting – Vol. 12/13. (31 sider)
- Serritzlew, Søren (2003) *Kan udgiftsrammer begrænse væksten i budgetterne?* Politica, 35. Årgang nr. 3. (19 sider)
- Serritzlew, Søren (2006) *Linking budgets to activity: A test of the Effect of Output-Purchase Budgeting*. Public Budget and Finance, Vol. 26, issue 2, side 101-120. (20 sider)
- Serritzlew, Søren (2005) *Breaking Budgets: an Empirical Examination of Danish Municipalities*. Finance Accountability and Management, Vol. 24 nr. 2. (23 sider)
- Stanley, Tucker (2015) *The Effect of TELs on State Revenue Volatility: Evidence from the American States*. Public Budgeting and Finance. (20 sider)
- Sun, Rui (2014) *Reevaluating the Effect of Tax and Expenditure Limitation: An instrumental variable approach*. Public Finance Review, Vol. 42(1). (25 sider)
- Wildavsky, Aaron (1961). "Political Implications of Budgetary Reform." Public Administration, 21 autumn. (9 sider)
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2014) *Kommunerne og Regionerne – Opgaver og finansiering*. (54 sider)

7 BILAGSOVERSIGT

- Bilag 1** - Nøgletal fra KORA
- Bilag 2** - Stillingsoversigt og indeksering
- Bilag 3** - Interview med Ikast-Brande Kommune
- Bilag 4** - Interview med KL
- Bilag 5** - Dataoversigt
- Bilag 6** - Survey, spørgsmål og svar
- Bilag 7** - Budget og regnskaber
- Bilag 8** - Servicemåltal
- Bilag 9** - Økonomisk opbremsning
- Bilag 10** - Omplacering af midler
- Bilag 11** - Periodisering for Socialforvaltningens budget
- Bilag 12** - Budgetopfølgning for Socialforvaltningen
- Bilag 13** - Periodisering for den visiterende enhed
- Bilag 14** - Revisitering
- Bilag 15** - Bufferpuljer
- Bilag 16** - Rammestyning
- Bilag 17** - Budgetopfølgning visiterende enhed

8 TABEL OG FIGUROVERSIGT

Figur 1: Bliver udgifterne for enheden/enhederne for visitering	47
Figur 2: Inden for de sidste 5 år er merforbrug i højere grad blevet.....	50
Figur 3: Inden for de sidste 5 år har Socialforvaltningen i højere grad benyttet løbende omplacering af midler mellem serviceområderne for at sikre budgetoverholdelse?	52
Figur 4: Er der krav om budgetopfølgning på udgiftsudviklingen i Socialforvaltningens til Økonomiforvaltninger?	60
Figur 5: Er der krav om budgetopfølgning for den visiterende enhed for voksne	64
Figur 6: Er der krav om periodisering af budgettet for den visiterende enhed/enhederne for voksne med handicap?.....	65
Figur 7: Detaljeringsgrad for periodisering af enhedens/enhedernes budget	67
Figur 8: Inden for de sidste 5 år har enheden/enhederne med ansvar for visitering af voksne med handicap i højere grad indarbejdet bufferpuljer i deres budget for at gardere sig mod et eventuelt merforbrug?	77
Tabel 1: Fordeling af respondenter på stillingsbetegnelse	30
Tabel 2: Svarkommunernes repræsentativitet.....	34
Tabel 3: Fordeling af kommuner der både anvender servicemåltal og rammestyring.....	48
Tabel 4: Kommunernes samlede forbrug af budgettet for serviceudgifterne på det specialiserede sociale voksenområde.	86
Tabel 5: Budgetafvigelse i kr. pr. indbygger.....	88
Tabel 6: Oversigt for de 8 kommunerne med bedste budgetafvigelse.....	90
Tabel 7: Sammenligning af besvarelser mellem de 8 bedste kommuner og de resterende kommuner.	90
Graf 1: Antal kommuner med negative budgetafvigelser på serviceudgifterne	29
Graf 2: Budgetafvigelse i kr. pr. indbygger for det specialiserede sociale voksenområde.....	87