

Manglende samordning mellem det kommunale selvstyre og budgetloven

Det specialiserede socialområde som case

Det er en grundlæggende udfordring, at budgetloven aldrig er blevet egentligt integreret i det kommunale selvstyre, hvilket kommer meget tydeligt til udtryk ved de udgiftsstigninger og styringsudfordringer, kommunerne oplever på det specialiserede socialområde. Ekspertudvalget på socialområdet har for nyligt præsenteret en række anbefalinger til en bæredygtig udvikling på socialområdet.



Af Torben Tranæs,
Forskningsdirektør og
professor, VIVE
– Det Nationale Forsknings-
og Analysecenter for Velfærd,
Formand for Ekspertudvalget
for Socialområdet

Ekspertudvalget på socialområdet blev nedsat i forbindelse med Aftale om kommunernes økonomi for 2022, med det formål at ”... give anbefalinger til, hvordan man kan sikre en bæredygtig faglig og økonomisk udvikling på socialområdet.” Anledningen til at nedsætte udvalget var kraftigt stigende udgifter til det specialiserede socialområde i årene 2018 til 2021 og videre i 2022 og 2023.

Omdrejningspunktet for udvalgets arbejde blev økonomisk-styringsmæssige udfordringer, hvilket yderligere blev begrundet i, at der bag de budgetmæssige udfordringer viste sig en række strukturelle problemer i den måde, sektoren er indrettet på og styres. Herunder helt grundlæggende problemer i vores administrative struktur, nemlig at budgetloven fra 2012 aldrig er blevet egentlig integreret med det kommunale selvstyre, som i forskellige varianter har eksisteret i Danmark siden første halvdel af 1800-tallet.

I denne artikel diskuteres denne problematik med udgangspunkt i udgiftsstigninger og styringsudfordringer på det specialiserede socialområde¹, og efterfølgende skitseres det løsningsperspektiv, som Ekspertudvalget har anbefalet.

Det kommunale selvstyres rolle

Når udgifterne til det specialiserede socialområde stiger, kan det overordnet set skyldes tre forhold. For det første kan det skyldes, at Folketinget eller Ankestyrelsen træffer beslutninger eller afgørelser, som hæver det

generelle serviceniveau på området, eller på anden måde hæver kommunernes udgifter, f.eks. via nye bundne opgaver. For det andet kan årsagen til øgede udgifter være, at flere borgere får behov for hjælp, eller at deres problemer bliver sværere og mere komplekse. Og for det tredje, at mulighederne for at løse opgaverne på en omkostningseffektiv måde forringes. Det sidste kan bunde i en række forhold lige fra personalemangel, dårligere konkurrence på markedsudsatte områder, uforudsete kapacitetsproblemer, fx på botilbudsområdet, til utidssvarende sociale indsatser i relation til ændrede typer af behov hos borgerne.

Det eksisterende rammeværk for det kommunale selvstyre har indbygget en mekanisme, som kan behandle udgiftsstigninger, der er en konsekvens af beslutninger truffet af Folketinget og Ankestyrelse. Det såkaldte DUT-regelsæt giver netop i den situation adgang til forhandling mellem stat og kommuner om en evt. kompensation til kommunerne. Ved udgiftsstigninger, som følger af, at flere borgere har sværere problemer, dårligere konkurrenceforhold og øvrige fordyrende forhold, skal en kommune som ansvarlig myndighed selv tilpasse sig så godt, som det nu er muligt med borgernes samlede velfærd for øje. Tanken med det kommunale selvstyre og serviceloven som en rammelov er bl.a., at kommunerne skal have handlemuligheder - ansvar og kompetence skal følges ad - så de bedst muligt kan tilpasse sig sådanne ændringer, evt. via lokale omprioriteringer.

¹ Jf. budgetloven (2012), DØR (2019), Mau Pedersen, N. J. (2020), Social- og Ældreministeriet (2022).

En bæredygtig udvikling i kommunerne

Set fra et kommunalt perspektiv, er det eksisterende offentlige styringsregime udfordret på (mindst) to punkter i forhold til at kunne understøtte en faglig og økonomisk bæredygtig udvikling på velfærdsområderne. For det første er styringsregimet udfordret af en servicelov, som visse steder er affattet i upræcise vendinger. Hvad betyder det fx, at en indsats, borgeren selv vælger, ikke må være 'væsentlig dyrere' end den indsats, kommunen har visiteret borgeren til? Hertil hører afledte udfordringer med, hvilke afgørelser fra Ankestyrelsen, som i princippet er kompenseret, fordi de blot er en intenderet konkretisering af eksisterende lov, og hvilke som ikke er.

For det andet er det en udfordring, at kommunerne har vanskeligt ved at beslutte og fastholde lokale serviceniveauer. På socialområdet og på velfærdsområderne generelt.

Serviceloven er en rammelov, og det er Den Sociale Ankestyrelses opgave at bidrage til fortolkning af loven gennem konkrete afgørelser og principmeddelelser. Ankestyrelsens principmeddelelser og afgørelser opleves imidlertid af mange kommuner som meget begrænsende for det kommunale selvstyre, og kan have bidraget til, at de fleste kommuner i dag ikke opererer med et serviceniveau på det specialiserede socialområde.

Det er kommunalbestyrelsens ret at lægge niveauet for den kommunale service inden for lovens rammer, hvilket er en helt central del af det kommunale selvstyre (jf. servicelovens § 138). Hvis ikke kommunerne i praksis bruger denne ret, fraskriver de sig reelt muligheden for selv at foretage politiske prioriteringer på socialområdet med dets behovsudmålte ydelser. Dette kan skyldes, at manøvrerummet opleves som værende for beskedent, eller at det er politisk ubekvemt at melde serviceniveauer ud, navnlig når de skal sættes ned.

Budgetloven og de årlige økonomiaftaler binder de forskellige kommunale politikområder sammen, så uforudsete udgifter og styringsudfordringer på ét område vil indskrænke prioriteringsmulighederne på de øvrige velfærdsområder og på tværs af disse, når budgetbegrænsningen er bindende. For at overholde de statsligt fastsatte lofter for service og anlæg, må de fleste kommuner i disse år skære på bygninger, personale og tilbud på ældreområdet samt skole- og pasningsområdet. Hvis ikke har de ikke tilstrækkelige ressourcer til det specialiserede område, som er langt

sværere at sætte og fastholde politiske prioriteringer for.

Når kommunernes prioriteringsrum indskrænkes, reducerer det kommunalpolitikernes muligheder for at handle hensigtsmæssigt på vegne af kommunens borgere. Hvis en kommune, i en situation hvor den ikke har mulighed for at øge sine samlede udgifter, oplever, at det bliver markant dyrere at levere et givent serviceniveau på ét velfærdsområde, så vil hensynet til borgernes samlede velfærd tilsige, at kommunen kun lader en vis udgiftsstigning slå igennem på det pågældende område. Og samtidig vil kommunen dække udgiftsstigningen ind ved at sætte serviceniveauet ned på alle områder, også på det område, som er blevet dyrere, så det ikke kun er de øvrige områder, der skal holde for.

Muligheden for at kunne foretage sådanne omprioriteringer ved ændrede ydre vilkår er helt afgørende for, at en kommune kan sikre mest mulig velfærd for kommunens borgere inden for et givet budget. Generelt er kommunernes mulighed for den slags løbende omprioriteringer, og for at kunne foretage politiske prioriteringer i lyset af lokale forhold, en helt central begrundelse for overhovedet at have et kommunalt selvstyre.

Det er denne idealmodel, hvor ansvar og kompetence følges ad, som er stærkt udfordret af den måde budgetloven og det kommunale selvstyre (ikke) spiller sammen. I de mange år efter vedtagelsen af budgetloven, hvor kommunerne ikke brugte deres ramme fuldt ud, kom denne problemstilling ikke for en dag. Det gør den til gengæld i disse år, hvor idealmodellen på visse områder mere eller mindre er sat ud af kraft.

Der er to veje man kan gå for at genoprette en tydelig demokratisk styringsmodel, hvor ansvar og kompetence følges ad:

1. Styrket (genetableret) kommunalt selvstyre

Idet service- og anlægsloftet er fastsat for det samlede velfærdsområde, følger det af tankerne bag det eksisterende rammeværk for det kommunale selvstyre, at kommunalpolitikere har mulighed for at fastsætte serviceniveauer på det specialiserede socialområde på samme måde, som de kan gøre det på skole-, pasnings- og ældreområdet. Dels for at kunne lægge en egen kommunal linje på det specialiserede område og dels for at kunne foretage en aktiv prioritering på tværs af alle velfærdsområderne. Dette vil dels kræve, at

kommunerne i udstrakt grad opererer med eksplicite serviceniveauer på socialområdet, og således bruger de muligheder, som servicelovens § 138 angiver, dels at DUT-reglerne følges, så der bliver taget eksplicit politisk stilling til finansiering, når afgørelser i Ankestyrelsen ændrer retspraksis og det generelle serviceniveau.

2. Mindre kommunalt selvstyre

Ekspertudvalget lagde den eksisterende danske model med udstrakt kommunalt selvstyre til grund, og derfor er udvalgets anbefalinger centreret om at styrke kommunalpolitikernes prioriteringsret. Alternativer, som afviger fra den præmis, vil reelt skulle flytte ansvaret for ressourcefordelingen til området væk fra kommunerne, fx ved at skille det specialiserede socialområde ud, når den statslige ramme tildeles. Eller skrue op for bindende statslige normer og standarder. Sådanne alternativer vil betyde en indskrænkning af det kommunale selvstyre i en eller anden grad.

Det er i sidste ende en politisk afgørelse, hvilken vej man vil gå, men det er min vurdering, at status quo repræsenterer en uholdbar situation. Det er i dag svært gennemskueligt og uklart, hvor de egentlige politiske beslutninger om prioritering på velfærdsområdet træffes. Det gør det vanskeligt for borgerne at søge demokratisk indflydelse og gennemskue, hvor det politiske ansvar er placeret.

En bæredygtig udvikling på nationalt plan

Hvad enten kommunerne får mulighed for at vedtage og gennemføre egne velfærdsprioriteringer, eller ressourcefordelingen i kommunerne mellem velfærdsområderne lægges fast som en statslig prioritering, så vil det kunne understøtte en faglig og økonomisk bæredygtig udvikling set fra et kommunalt perspektiv. Det forudsætter dog, at der, jf. DUT-regelsættet², tages stilling til spørgsmålet om kompensation, når afgørelser i Ankestyrelsen, med generel retsvirkning, ændrer det generelle serviceniveau på et område. I så

fald vil et højere serviceniveau på det specialiserede område kunne realiseres uden at indskrænke det kommunale prioriteringsrum og dermed heller ikke nødvendiggøre besparelser på de almene velfærdsområder – medmindre dette eksplicit er lovgivers intention.

Et vigtigt forbehold er dog, at udgifterne, set fra et overordnet samfundsperspektiv, stadig er steget, og at udgifterne ikke nødvendigvis er steget proportionalt i forhold til de eksisterende politiske prioriteringer på området. Ankestyrelsen er ikke sat i verden for at prioritere mellem borgernes behov på tværs af et velfærdsområde endsige på tværs af alle velfærdsområderne. Dette er en politisk opgave.

Med andre ord stiller modellen med DUT-regler i forhold til Ankestyrelsens afgørelser store krav til det nationale politiske niveau, hvis der skal sikres en både faglig og økonomisk bæredygtig udvikling på socialområdet set fra et samlet samfundsperspektiv. Også selv om kommunerne sikres økonomisk bæredygtige rammer. Bæredygtighed i et samfundsperspektiv vil kræve, at regeringen og Folketinget løbende er involveret, så der politisk bliver taget stilling til om, og i hvilken udstrækning, de ændringer af det generelle serviceniveau, som Ankestyrelsens afgørelser, inden for rammerne af serviceloven, medfører, er i overensstemmelse med lovgivers intention. Hvis ikke det er tilfældet, fx fordi det harmonerer dårligt med det udfordringsbillede politikerne ser, så kan politikerne justere det fortolkningsrum, som Ankestyrelsen har at operere indenfor, under iagttagelse af Danmarks konventionsmæssige forpligtelser.

Perspektivet med Ekspertudvalgets anbefalinger

Ekspertudvalget blev nedsat, fordi der var behov for tiltag, der kunne rette op på de styringsudfordringer, som kendetegner det specialiserede socialområde og således understøtte en faglig og økonomisk bæredygtig udvikling af socialområdet.

” Det er denne idealmodel, hvor ansvar og kompetence følges ad, som er stærkt udfordret af den måde budgetloven og det kommunale selvstyre (ikke) spiller sammen.

² Retsinformation (2007).

” Det er i sidste ende en politisk afgørelse, hvilken vej man vil gå, men det er min vurdering, at status quo repræsenterer en uholdbar situation.

Socialpolitikken er fagligt og økonomisk bæredygtig, hvis de indsatser og serviceniveauer i bred forstand, som møder borgerne, svarer til de politiske prioriteringer, der er besluttet henholdsvis i Folketinget og i kommunerne, samt hvis de sociale indsatser tilvejebringes omkostningseffektivt. Det vil sige:

1. der vedtages tydelige politiske målsætninger og sammenhængende prioriteringer for socialområdet
2. der er tilstrækkelig politisk prioriteringsrum i kommunerne til, at man kan løfte det ansvar, der påhviler kommunerne som ansvarlig myndighed i forhold til Serviceloven og det kommunale selvstyre
3. der er viden og ekspertise i, samt rammer for, de administrative og serviceudførende led, således at visitationen af indsatser til borgerne sker effektivt og med få fejl, og de sociale tilbud anvendes hensigtsmæssigt og drives effektivt
4. den samlede pris kommunerne betaler for socialpolitikken svarer til omkostningerne, som igen afspejler de politiske målsætninger. Det første, pris = omkostninger, vedrører de markedsudsatte ydelser, som skal tilvejebringes billigst muligt. Dvs. et velfungerende marked. Det sidste, at de politiske målsætninger indfris billigst muligt, vedrører effektiviteten af alt, der har med drift og rammerne for drift at gøre.

Stat og kommuner er sammen ansvarlige for at levere en bæredygtig udvikling på socialområdet. Det kræver, at det samlede rammeværk af love og cirkulærer samt de organisatoriske rammer, effektivt understøtter (1) til (4) ovenfor. Ekspertudvalget har identificeret en række svagheder i det samlede kompleks af organisatoriske strukturer, love, cirkulærer og regler i forhold til at kunne levere økonomisk bæredygtighed. Ligeledes har Ekspertudvalget identificeret en række steder, hvor den faglige understøttelse af socialpolitikken kunne styrkes. Udvalgets konkrete anbefalinger tager dels sigte på at rette op på svaghederne i forhold til at understøtte en bæredygtig økonomisk udvikling, og dels sigte på at styrke socialpolitikken og de sociale indsatser fagligt.

En række af Ekspertudvalgets anbefalinger sigter på at øge det kommunale prioriteringsrum, mens andre sigter på at fremme en mere eksplicit politisk stillingtagen til, hvilket prioriteringsrum der er lovgivers intention. Til sammen styrker disse anbefalinger både en tættere deltagelse fra det nationale politiske niveau og det kommunale handlerum, og de bidrager således til både punkt (1) og (2) ovenfor. En række anbefalinger vedrører en effektivisering af socialpolitikken: bedre forebyggelse, resultatbetalingsfond, mere fokus på kerneopgaverne, og mere viden og forståelse af omsorg og livskvalitet samt viden om, hvilke indsatser der virker og ikke virker. Sigtet med alle disse anbefalinger er en faglig styrkelse af socialpolitikken jf. punkt (3) ovenfor, som samtidig betyder, at man for et givet budget kan få mere omsorg og livskvalitet.

Den sidste betingelse for en bæredygtig udvikling er, at de samlede omkostninger til socialpolitikken svarer til de politiske målsætninger (punkt 4 ovenfor). Her er det for det første vigtigt, at der ikke eksisterer strukturelle indretninger, der fremmer utilsigtede prisstigninger. For det andet er det afgørende, at de serviceydelser, som kommunerne køber af eksterne leverandører, regionale, private eller kommunale, bliver erhvervet til en pris så tæt som muligt på de faktiske omkostninger, der igen skal svare til de politisk vedtagne serviceniveauer.

Som redegjort for i Ekspertudvalgets rapport (2024), kapitel 2,³ er vilkårene for markedsudsættelse af botilbudspladser langt fra ideelle, og jo mere specialiseret området er, jo mindre ideelle er vilkårene. Det betyder, at hvis man ønsker at høste effektiviseringsfordele ved konkurrence og et privat indtjeningsmotiv, og samtidig sikre, at de priser, det offentlige betaler for botilbud nogenlunde, svarer til omkostningerne, så kræver det en omhyggelig og præcis regulering af markedet. Dette har Ekspertudvalget taget bestik af og anbefaler dels ændringer af markedsstrukturen og dels udvikling af et nyt takstsystem.

³ Baseret bl.a. på Hart, Shleifer & Vishny (1997), Petersen, Hjelmar & Vrangbæk (2018), Petersen & Houlberg (2017), Williamson (1996).

” Ankestyrelsen er ikke sat i verden for at prioritere mellem borgernes behov på tværs af et velfærdsområde endsige på tværs af alle velfærdsområderne. Dette er en politisk opgave.

I Ekspertudvalget har vi vurderet, at de samlede anbefalinger, vi er kommet med, peger i retning af en faglig og økonomisk bæredygtig model, men også at det vil tage tid at nå dertil, samt at der ud over de konkrete anbefalinger, som vi har præsenteret, vil blive behov for yderligere ændringer på området. Det vil tage tid, først og fremmest fordi det kræver en vis kritisk masse af egne botilbud, før en kommune reelt har kontrol over omkostninger og

eget serviceniveau inden for rammerne af serviceloven og de nationale prioriteringer, og der vil derfor evt. være behov for overgangsordninger.

Det er imidlertid Ekspertudvalgets vurdering, at de styringsprincipper, som anbefalingerne bygger på, vil kunne gøre økonomien styrbar og sikre også en fagligt bæredygtig udvikling på socialområdet.

Litteratur:

Budgetloven (2012). <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2012/547>

Ekspertudvalget (2024). *Anbefalinger til en bæredygtig faglig og økonomisk udvikling af socialområdet – Endelig rapport*. Ekspertudvalget på socialområdet, <https://sm.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2023/maj/ekspertudvalg-kommer-med-foerste-anbefalinger-til-socialomraadet>.

DØR (2019). Budgetloven og finanspolitiske rammer, kap. III, Dansk Økonomi, Efteråret 2019.

Hart, Shleifer & Vishny (1997). The Proper scope of government: theory and an application to prisons. *The Quarterly Journal of Economics*, 112 (4), 1127-1161.

Mau Pedersen, N. J. (2020). Det kan gøres på en anden måde! Den finanspolitiske styring af kommunerne i Danmark og Sverige. *Administrativ Debat*, 2020(1).

Petersen, Hjelmar & Vrangbæk (2018). Is contracting of public services still the great panacea? A Systematic Review of Studies on Economic and Quality effects from 2000 to 2014. *Social Policy & Administration*, 52(1), 130-157.

Petersen & Houlberg (2017). Cost saving or real efficiency gains? Heterogeneous effects of involving the privat market in public service delivery. *Journal of strategic Contracting and Negotiation*, 1-21.

Retsinformation (2007): Vejledning om Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT) VEJ nr 63 af 09/10/2007 (Gældende).

Social- og Ældreministeriet (2022). *Afrapportering af evalueringen af det specialiserede socialområde*. <https://sm.dk/publikationer/2022/maj/afrapportering-af-evalueringen-af-det-specialiserede-socialomraade>

Williamson (1996). *The Mechanisms of Governance*. Oxford University Press.