

Kommunerne udnytter rammerne for at prioritere velfærd

Stigende velstand og forventninger samt pres på kommunernes serviceområder understreger behovet for at finde nye løsninger på velfærdsområderne

Det er velkendt, at den offentlige sektor generelt fra 1990'erne og frem til 2010 havde en pæn realvækst. Det var en periode, hvor det gik godt i dansk økonomi – beskæftigelsen steg, ledigheden faldt og der var stor fremgang i velstanden. Med høj vækst i folks indkomstgrundlag er det helt naturligt, at forventningerne til den offentlige service følger med. I 2009 slog finanskrisen for alvor igennem med et realt fald i BNP pr. indbygger på over fem procent på et enkelt år, og naturligvis skulle den offentlige sektor bidrage til at få dansk økonomi tilbage på sporet. Nu 10 år efter finanskrisen har dansk økonomi det igen rigtig godt med pæne nøgletal og solid beskæftigelsesfremgang. Til gengæld har der i en lang periode været stort set nulvækst i det offentlige forbrug pr. indbygger, jf. figur 1.

Det er derfor heller ikke mærkeligt, at borgere, brugerorganisationer, faglige organisationer, landspolitikere og andre har en oplevelse af, at der bliver foretaget mange prioriteringer i kommunerne. Men inden man anklager kommunerne for at være for ivrige med sparekniven, er det vigtigt at slå fast, at kommunerne bruger præcis det, de må. I 2018 brugte kommunerne knap 246 milliarder kroner på service, og det svarer ret nøjagtigt til de rammer, som Folketinget har udstukket. Også i 2019



MORTEN MANDØE

Cheføkonom i KL

tyder de foreløbige prognoser på, at kommunerne fylder rammen ud – måske endda godt og vel. Så når kommunerne prioriterer, er det fordi, de skal holde sig inden for de rammer, som Folketinget har været med til at fastlægge.

De specialiserede områder og ældre trækker fra

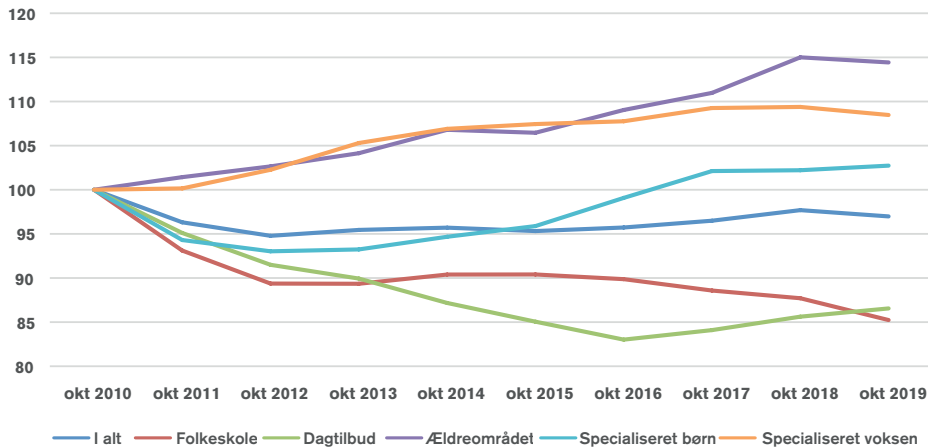
Men hvad bruger kommunerne egentligt ressourcerne på? Hvis man ser på udviklingen i forskellige medarbejdergrupper, er det særligt på de specialiserede områder samt ældreområdet, at der er kommet flere i perioden fra 2010-2019. Omvendt er der blevet færre på folkeskole- og dagtilbudsområdet, hvilket til dels kan forklares af faldende børnetal. Samlet er antallet af fuldtidsmedarbejdere reduceret med knap 12.000, som vidner om en markant omprioritering af ressourcerne.

Også administrationerne er blevet slankede

Men det er ikke kun på velfærdsområderne, at der er sket markante omprioriteringer. Hvis man ser på de medarbejdergrupper, der typisk har deres daglige gang på rådhusene, er der især blevet flere med direkte borgerkontakt, mens der er blevet markant færre af de mere traditionelle administrative medarbejdere. I jobcentrene er der siden 2010 kom-

met cirka 3.000 ekstra medarbejdere. Det skal ikke mindst ses i lyset af to forhold. Det ene er, at målgrupperne i jobcentret i dag typisk har behov for en langt større indsats end for 10 år siden. Hovedparten af de ledige finder selv et nyt job eller ved meget lidt hjælp fra jobcentret. Men en stor gruppe af de borgere, der møder op i jobcentrene, har en række udfordringer udover det at være ledig. Det kan for eksempel være misbrugsproblemer eller psykiske problemer, og de skal have en større og mere individuel indsats for at komme tættere på arbejdsmarkedet. Det andet er, at alle de reformer af beskæftigelsesområdet, som Folketinget har vedtaget de sidste 10 år, stort set kun har handlet om at øge arbejdsudbuddet, fordi der mangler hænder. Kommunerne har gennem arbejdsprøvning, uddannelse, vejledning mv. skullet undgå, at folk kommer på passiv forsørgelse. På socialområdet har kommunerne øget antallet af medarbejdere, der sidder med visitationen, med næsten 5.000. Det vidner dels om, at kommunerne oplever at være pressede af, at flere søger hjælp hos de offentlige, og dels at kommunerne investerer for at sikre en høj kvalitet i sagsbehandlingen.

De klassiske administrative funktioner er blevet reducerede med cirka 5.000 medarbejdere. Endda i en periode, hvor kommunerne har

Figur 2: Udviklingen i personale på de store velfærdsområder

Kilde: Egne beregninger pba af data fra KRL om antal fuldtidsansatte ok-ansatte og tjenestemænd på kontoniveau

flyttet administrative opgaver væk fra institutionerne og ind på rådhuset. Det har for eksempel været løn- og bogholderiopgaver, hr-opgaver, ejendomsdrift mv. Tilsvarende har mange opprioriteret indkøbs- og analysefunktionerne. Alt sammen for at frigøre tid til kerneopgaverne på velfærdsområderne.

Nye måder at løse opgaverne på

Men kommunerne slanker ikke bare administration og ledelseslag for at få mest mulig velfærd for pengene. Der tænkes også i nye former for borgerinddragelse, hvor medarbejdere og borgere løbende afstemmer forventninger og muligheder. Men også opgør med ellers udbredte styringsmodeller. For eksempel

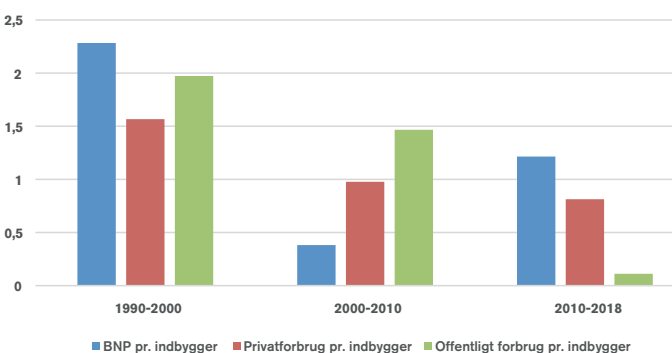
har nogle kommuner gjort op med den klassiske BUM-model (bestiller-udfører-modtager) på social- og ældreområdet. Frem for at bruge måneder på udredning og bevilling af indsatspakker uden inddragelse af de medarbejdere, der skal udføre opgaven, bringer de nu alle faglighederne i spil med det samme og har fokus på handling frem for udredning. Og borgerne får langt mere fleksible og individuelle tilbud. Andre kommuner bryder med fagsiloerne og udnytter kompetencerne på tværs. For eksempel er det en betydelig del af en kommunes udgifter, der er præget af køb og salg af ydelser. Tag bare hele det specialiserede socialområde. Men køb og salg er ikke spidskompetencer hos socialrådgiverne. Det er

det til gengæld hos dem, der sidder i indkøbsafdelingen. Det vælger en del kommuner at udnytte, så kompetencerne bruges bedst muligt på tværs. Der findes masser af den slags eksempler på www.kl.dk/idebanken.

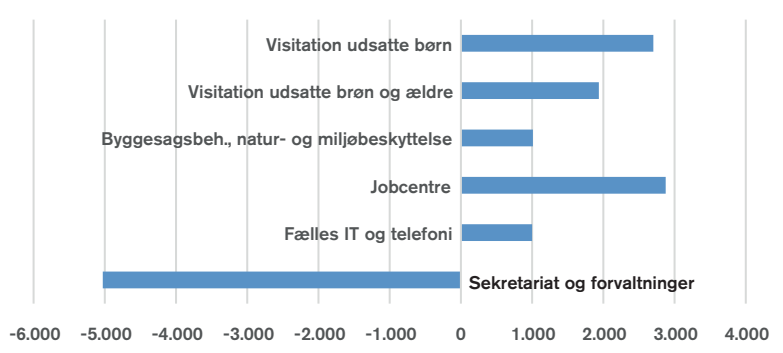
Hvad bringer 2020?

Der er ingen tvivl om, at 2020 bliver et spændende år for kommunerne. Økonomaftalen for 2020 gav et historisk løft af servicerammen og Finansloven indeholdt også mange nye initiativer rettet mod kommunerne. Men hvad indebærer revisionen af budgetloven? Hvordan kommer den nye velfærdslov til at se ud? Og hvornår kommer den længe ventede udligningsreform på plads? Det er alle sammen store spørgsmål, hvis udfald kommer til at få kolossal betydning for alle kommuner. Og virkeligheden buldrer derudaf, mens vi venter på beslutningerne i Folketinget. Fortsat stort pres på det specialiserede socialområde, hvor stadig flere skal have hjælp til at klare hverdagens mere eller mindre komplicerede udfordringer. Fortsat opgaveglidning på sundhedsområdet med flere ældre og flere kronikere, der har brug for hjælp fra kommunernes hjemmesygepleje – og fortsat uden en klar plan i forhold til, hvordan det skal ske. Og stadig stigende forventninger fra befolkningen om højere velfærd – dels som følge af stigende velstand, dels som følge af de mange løfter, som fortsat gives. Så også i 2020 får kommunerne travlt med at finde nye måder at løse opgaverne på og behov for at finde inspiration fra hinanden. Og uanset de overordnede rammer, vil der også i arbejdet med budget 2021 være behov for at prioritere i ressourcerne – og hvem er bedre til det end kommunalbestyrelserne i landets 98 kommuner?

Rigtig godt nytår! ■

Figur 1: Gns. årlig vækst i bruttonationalprodukt, privat forbrug og offentligt forbrug pr. indbygger

Kilde: Nationalregnskabet

Figur 3: Udvikling i de medarbejdergrupper, der typisk er ansat på rådhuset

Kilde: Egne beregninger på baggrund af KRL