

Rapport

Analyse af styringspraksis på Børne- og uddannelsesudvalgets område

Næstved Kommune
16. august



NÆSTVED



KOMPONENT

Baggrund og formål med analysen

Næstved Kommune har besluttet at gennemføre en analyse af den nuværende styringspraksis på det samlede Børne- og Uddannelsesområde.

Baggrunden herfor er, at Næstved Kommune i 2023 havde et merforbrug på området, som især vedrører specialundervisning og udgifter til det specialiserede børn- og ungeområde. Budgetkontrollen pr. 1. marts 2024 viste ligeledes en forventning om et stort merforbrug i 2024.

Næstved Kommune er udfordret af, at den nuværende styring ikke giver tilstrækkelig gennemsigtighed og forklaringskraft i forhold til, hvorfor udgifterne stiger. Derudover oplever Næstved Kommune udfordringer med dannelse af retvisende budgetter med tydelige forudsætninger.

Formålet med analysen er at skabe overblik og indblik i den nuværende styringspraksis med fokus på bl.a. arbejdsgange og processer, roller og ansvar, brug af data, systemer, styringsværktøjer og ledelsesinformation, konteringspraksis, samarbejde mellem økonomi og fagområderne, centrale forudsætninger og styringslogiker på områderne m.m.

I rapporten er der konkrete anbefalinger til at justere og styrke den fremadrettede styring på det samlede Børne- og Uddannelsesområde med fokus på at sikre gennemsigtige budgetter der passer, forudsige og forklare udviklingen i økonomien i løbet af året samt understøtte styringsbehovene på de enkelte fagområder. Den fremadrettede styringspraksis skal endvidere understøtte, at der på det samlede område arbejdes med en stærk inkluderende praksis i almen.

Komponent har bistået Næstved Kommune i foråret/sommer 2024 med en analyse af ovenstående, og resultaterne heraf præsenteres i denne rapport.



Centrale temaer i analysen

16-08-2024

Udgangspunktet for analysen har været en række centrale temaer, der på forskellig vis har været med til at belyse og beskrive styringspraksis på de tre områder under Børne- og Uddannelsesudvalget. Disse ses afbilledet i figuren.

Temaerne er udvalgt baseret på dialog med Næstved Kommune samt Komponent's erfaringer med lignende analyser i en række andre kommuner.

Temaerne bibringer tilsammen viden, der indgår i Komponent's samlede anbefalinger til Næstved Kommune med henblik på at sikre retvisende og gennemsigtige budgetter, et styringsgrundlag, der kan være med til at forudsige og forklare den løbende udvikling i økonomien, samt understøtte styringsbehovene på de enkelte fagområder.



Hovedkonklusioner

Historisk har der i Næstved Kommune været et snævert fokus på overordnet budgetoverholdelse på et højt bevillingsniveau. Det giver blandt andet udslag i, at budgetterne flere steder afviger en del fra det faktiske forbrug, og budgetposterne, på lavere budgetniveauer, ikke er tilpasset løbende. Budgetterne fungerer således ikke som et reelt styringsværktøj. Den centrale økonomiske styring i Næstved Kommune har fokus på finansiel styring på bevillingsniveau og på centerniveau, mens der til den decentrale styring inden for bevillingen, det enkelte center eller virksomhed kun i begrænset omfang understøttes af fælles systemer og systematik i økonomistyring, selvom CKO bruger en del tid på understøttelsen af økonomistyringen på decentralt niveau..

Samtidig er der generelt ikke kobling mellem aktiviteter og budgetlægning, bortset fra dagtilbud og almenområdet på undervisning. For specialundervisning, og generelt også på Børn og Ungeområdet, er der kun i mindre grad opgørelser af indsatser og aktiviteter, der muliggør denne kobling. Når der ikke er en systematisk kobling mellem aktiviteter og økonomi, er det vanskeligt at styre sammenhængen mellem økonomi, kvalitet og aktivitet samt forudsige, hvordan det økonomiske forbrug vil udvikle sig i fremtiden (resten af året og efterfølgende år).

På Børn og Ungeområdet er der igangsat en proces med kobling af økonomi og aktivitet særligt på anbringelsesområdet. Der er på nuværende tidspunkt ikke valide og aktuelle opgørelser af aktiviteten på tværs af de øvrige områder i CBU og der findes ikke en systembaseret løsning til opgørelse og prognostisering af aktiviteten.

På skoleområdet er den nye tildelingsmodel og faglige styringsmodel på specialundervisning, som blev politisk vedtaget sidste år, endnu ikke implementeret fuldt ud, og CDS og CKO er ikke lykkedes med at få en fælles holdning og plan for, hvordan implementeringen skal ske. Den nye tildelingsmodel vedrørende almenområdet er implementeret. Usikkerhed herom gør det vanskeligt for skolerne at styre deres økonomi.

På dagtilbudsområdet er der opbygget et tillidsfuldt samarbejde mellem CKO, virksomhedsledere og CDS, som bygger på transparens og kontinuerlig kommunikation, og der er allerede blevet foretaget forbedrende tiltag, der både skaber mere retvisende budgetter, og som letter styringen for virksomhederne. De tiltag der yderligere er planlagt, flugter med Komponentens anbefalinger i denne rapport.

Det ledelsesmæssige samarbejde, mellem BUU's forvaltningsområder og CKO har historisk været svagt, hvilket gør det vanskeligt for medarbejderne at etablere fælles forståelse for styringsopgaven, som derfor ikke løses godt nok. Samtidig er det Komponentens vurdering, at der ikke er tilstrækkeligt med ressourcer og kompetencer til at udvikle og understøtte god styring.

Komponentens hovedanbefaling er, at ledelsen af BUU's forvaltningsområder og CKO udvikler fælles visioner og mål for den gode styring, der hurtigt igangsætter konkret udvikling af ny styring.



Tværgående temaer



Børne- og Uddannelsesudvalget

16-08-2024

Der ses budgetoverholdelse på det samlede udvalgsniveau i 2022 og 2023, når alle udgifter og indtægter inkl. statsrefusion medregnes.

I 2022 var der et mindre forbrug på 55 mio. ift. det korrigerede budget, mens der ses et mindre forbrug på 19 mio. i 2023.

Forbruget i 2023 er ca. 50 mio. lavere end året før, hvilket blandt andet skyldes opgaveflytningen af teknisk service svarende til 21,8 mio. Det samlede fald i forbrug dækker dog over stigende udgifter til Børn og Unge særligt til døgninstitutioner under myndighed og opholdssteder, hvor enhedsudgifterne stiger samt til aflastning og dækning af tabt arbejdsfortjeneste. På Undervisning ses stigende udgifter til specialundervisning.

For både indtægter og udgifter er budgettet for 2023 væsentligt lavere end regnskabsresultatet. Det skyldes i blandt andet, at udgifterne til Børn & Ungeområdet er steget og at de statslige refusioner for særligt dyre enkeltsager ligeledes er steget.

Ses der særskilt på budgetteringen af udgifter, blev der i 2023, i det oprindelige udgiftsbudget, budgetteret med 108 mio. kr. for lidt ift. det endelige regnskabsresultat.

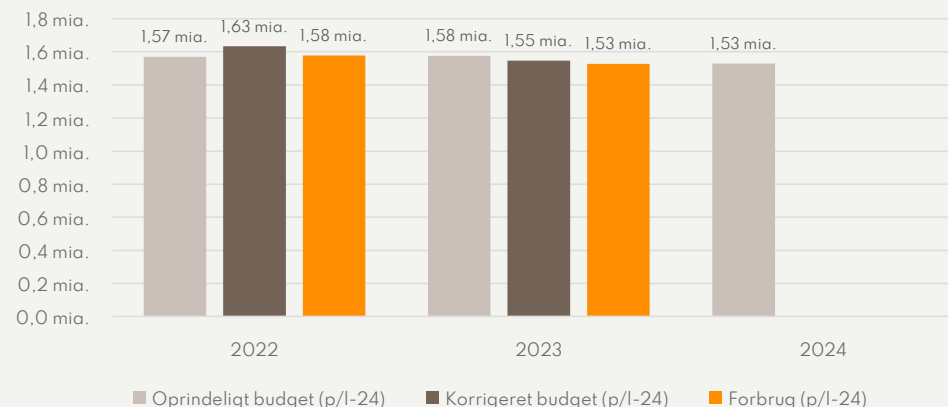
Samtidigt var det oprindelige budget for indtægterne ca. 157 mio. kr. for lavt, ift. til det endelige regnskabsresultat, hvoraf 40 mio. kr. vedrører statsrefusionen.

Det er Komponent's vurdering at det styringsmæssigt kan være udfordrende, hvis indtægts- og udgiftsbudgetterne i så høj grad afviger fra det endelige regnskabsresultat. Det udfordrer forklaringskraften og enkeltheden i rapportering til det politiske niveau og gennemsigtigheden samt muligheden for at anvende budgettet som styringsværktøj.

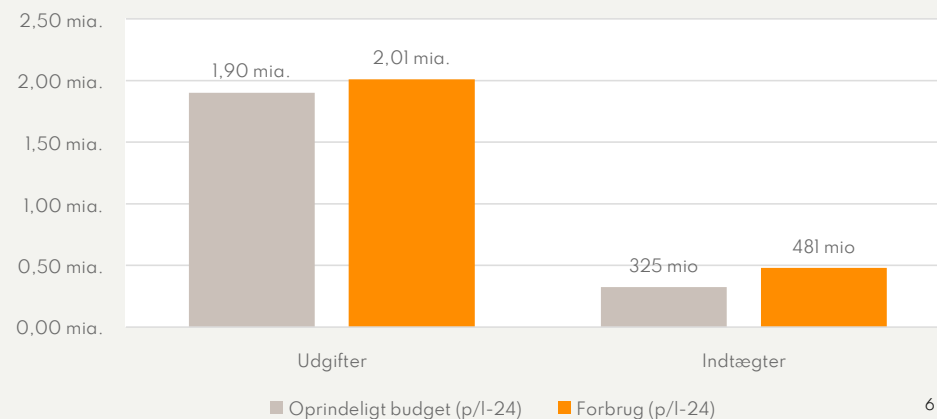


KOMPONENT

Samlet budget og forbrug (p/l-24)



Udgifter og indtægter 2023 (p/l-24)



De største udfordringer

Nedenstående er Komponenters overordnede vurdering af de største udfordringer på tværs af Børne og Uddannelsesudvalgets område.

Historisk har der i Næstved Kommune været et snævert fokus på overordnet budgetoverholdelse på et højt bevillingsniveau. Det giver blandt andet udslag i, at budgetterne flere steder ikke passer med det faktiske forbrug, og budgetposterne er ikke tilpasset løbende. Budgetterne fungerer således ikke som et reelt styringsværktøj.

Driftsindtægts- og udgiftsbudgetterne afviger en del fra det endelige resultat, som vises på siden ovenfor. I den løbende opfølgning, kan budgetterne på et mere detaljeret niveau derfor ikke anvendes som pejlemærke, hvorfor opfølgningen er dekoblet budgetterne i kommunen økonomisystem OPUS. Det udfordrer gennemsigtigheden og forklaringskraften og kan føre til vanskeligheder med at styre udgifterne.

Forventningen til et merforbrug betyder, at der i løbet af året er behov for at åbne udvalgets og dermed også kommunens samlede budget. Dette skaber stor usikkerhed blandt virksomhederne og gør det vanskeligt at planlægge og disponere deres midler hensigtsmæssigt ligesom lederne oplever, at deres troværdighed svækkes overfor f.eks. bestyrelser.

Der har været tradition for at styre i regneark både centralt og decentralt, og økonomisystemet har i løbet af året, derfor ikke afspejlet budgetter og forbrug på et mere detaljeret niveau.

Der har hidtil ikke har været en fælles forståelse af kobling mellem aktivitets- og økonomidata, som kan bruges både i budgetlægning og som udgangspunkt for at forklare udgiftsudviklingen. De forskellige opgørelsesmetoder og logikker er medvirkende til, at det bliver svært at afstemme tal og skabe et fælles datagrundlag. Dette medfører ineffektive processer, fordi tallene ofte skal forhandles og præciseres. Den manglende gennemsigtighed og forståelse for "hinandens" tal skaber usikkerhed og mistillid mellem CKO, virksomheder og fagcentrene.

Den forklaringskraft, der kunne ligge i data, er ikke i tilstrækkelig grad tilstede, og de mange manuelle og potentielt sårbare arbejdsgange er samtidigt tidskrævende og fratager medarbejdere og ledere tid fra andre vigtige opgaver.

Den hidtil meget decentrale styring af budgetrammerne betyder, at CKO ikke har været tæt på fagcentre og virksomheder. Dette medfører, at CKO, på nogle områder, ikke har opbygget dybdegående forståelse af styringslogikkerne på fagområdet. På samme måde oplever fagområderne og CKO udfordringer med samarbejdet om den politiske kommunikation og sagsfremstilling, hvor fagområderne oplever at budskaberne fremstår utydelige, og det kan være svært at genkende og forstå de tal, der bliver præsenteret. Dette forstærkes af uklarheden om ejerskabet af de politiske sager, der indeholder økonomi.



Anbefalinger - tværgående temaer

Det er Komponentens konklusioner, at Næstved Kommune, for at sikre en bedre økonomistyring, fremadrettet skal arbejde med følgende anbefalinger:

Tema	
Styringsfokus	<p>At gennemsigthed, enkelhed og forklaringskraft, som supplement til budgetoverholdelse, bliver grundsten i den fremadrettede styring på niveauer under bevillingsniveau end i dag.</p> <p>Identificere og prioritere at forklaringskraften styrkes for de vigtigste udgiftsdrivende faktorer/ydelse. Dette indebærer bl.a. at skabe en fælles forståelse på tværs af CKO og fagområderne af, hvilke udgifter og indtægter der medtages, og hvilke aktiviteter der skal kobles hertil. Dette er et fælles ansvar på tværs af fagcentre og CKO.</p>
Budgetter der passer	<p>At der udarbejdes budgetter på baggrund af bedste og grundige skøn, så budgetterne passer med de forventede udgifter og indtægter, og at der i højere grad end i dag udarbejdes tydelige budgetforudsætninger for alle centrale udgiftsposter. Dette skal gøre det muligt at anvende budgetterne som reelle styringsværktøj både administrativt og politisk, der kan anvendes i løbet af året til mere præcist at forklare årsager til eventuelle budgetmæssige afvigelser. Samtidig bliver det muligt at foretage reel tværgående styring på tværs af bevillinger.</p> <p>At budgetlægning af udgifter og indtægter tilpasses, så budgetlægningen i højere grad afspejler en realistisk forventning til udgifter og indtægter for de enkelte budgetposter. Dette skal naturligvis ske indenfor den samlede økonomiske ramme, herunder politiske ønsker og prioriteringer.</p> <p>At der skabes ro og stabilitet om virksomhedernes budgetter på et langt tidligere tidspunkt end i 2024, hvor der i maj måned fortsat var uklarhed om f.eks. overførselssagen.</p>
Budgetkontrol og opfølgning i løbet af året	<p>At processen for budgetkontrol efterses særligt med fokus på en tydeligere rolle- og ansvarsfordeling og et tættere samarbejde mellem CKO og fagområderne. Dertil bør budgetkontrollerne i højere grad baseres og følge op på de budgetforudsætninger, der fastsættes. Disse bør ligeledes, i højere grad end i dag, baseres på viden om udviklingen i aktivitet og økonomi.</p> <p>At den løbende opfølgning på indtægter og udgifter bliver mere gennemsigtig, og giver mulighed for at forklare afvigelser i forhold til budgettet og de forudsætninger der indgår heri. Tiltag, der blandt andet arbejdes med i forbindelse med de nye økonomistyringsregler i kommunen.</p>



Anbefalinger - tværgående temaer

Det er Komponentens konklusioner, at Næstved Kommune, for at sikre en bedre økonomistyring, fremadrettet skal arbejde med følgende anbefalinger:

Tema	
Datatilgængelighed og systemunderstøttelse	<p>At der investeres i en fælles systemunderstøttelse, som gør det muligt at samle meget af den viden, der i dag er i regneark, op for hele kommunen. Det er Komponentens vurdering at der er behov for flere forskellige systemer. Dette uddybes under de enkelte fagområder og i bilag.</p> <p>At der ryddes op i data bl.a. i fag- og økonomisystemet, så data fremadrettet kan udtrækkes og anvendes direkte fra systemerne. Kontoplanen genbesøges, så den understøtter strukturen og styringsmodellen på de enkelte områder.</p> <p>At det besluttet hvordan, Næstved Kommune i fremtiden i højere grad skal anvende og understøttes af en BI-løsning herunder, hvordan VIS Næstved skal anvendes. At dialogen mellem de medarbejdere, der skal opbygge og vedligeholde BI-systemet og chefer/ledere på fagområderne styrkes, således at den viste styringsinformation er relevant og let tilgængelig. Dette kræver, at der afsættes den nødvendige tid og ressourcer hos både medarbejdere og chefer/ledere.</p>
Samarbejde og kommunikation	<p>Tættere dialog og samarbejde mellem CKO og fagområderne med fokus på, hvordan CKO kan understøtte fagområderne i styringen, så det er muligt for fagområdet af foretage justeringer i den faglige praksis med udgangspunkt i retvisende og valide data. Økonomistyringen skal foretages i fællesskab og samarbejde mellem CKO og fagområderne og det er et fælles ansvar at sikre retvisende og valide data.</p> <p>Styrke samarbejdet mellem CKO og fagområderne i forhold til at forbedre de politiske sagsfremstillinger og kommunikation vedrørende økonomistyringen.</p>
Fremtidig styringsredskaber	<p>Udarbejde et styringscockpit for hvert af de tre områder. Gør dette ved at udvælge og prioritere hvilke indsatser der skal følges særligt op på. Der skal ske en kobling mellem aktivitet og økonomi, og det skal understøttes af både økonomi- og fagsystemer, så manuelle arbejdsgange minimeres. Styringscockpittet skal indgå som et videns redskab til politikere og ledere, der kan understøtte beslutninger, indgå i budgetlægning og opfølgning i løbet af året mv. og virke som et solidt grundlag for de politiske og faglige prioriteringer af budgettets anvendelse.</p>



Børn og Unge



KOMPONENT

Børn og Unge

16-08-2024

Der ses budgetoverskridelser i 2023 på Børn og Unge på 2 mio. kr., når alle udgifter og indtægter inkl. statsrefusion medregnes. I 2022 viste regnskabet et mindre forbrug på 15 mio.

Forbruget i 2023 er ca. 17 mio. højere end året før.

Ses der udelukkende på driftsresultatet for Børn og Unge uden statsrefusioner, er der et merforbrug på driften på ca. 40 mio. kr. i 2023. I det omfang det er muligt, at forudse denne udgift, giver forkert budgetlægning en unødigt kompliceret styring af området.

Ses der særskilt på budgetteringen af indtægter og udgifter, blev der i 2023 i det oprindelige budget budgetteret med ca. 111 mio. kr. udgifter for lidt ift. det endelige regnskabsresultat.

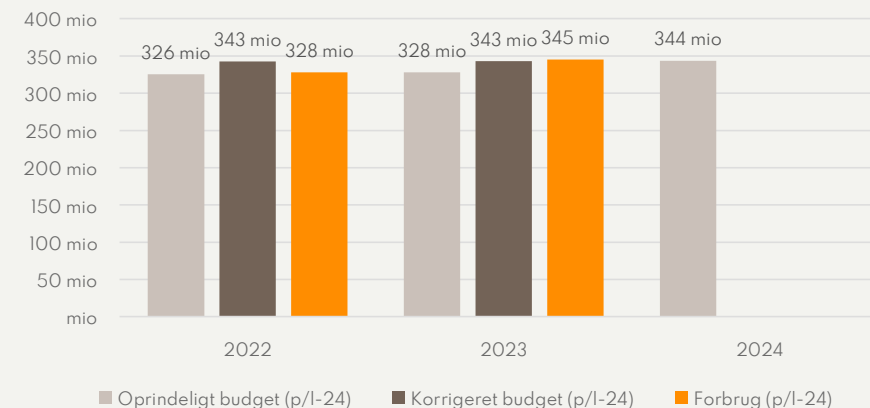
Samtidig var det oprindelige budget for indtægterne 94 mio. kr. for lavt, ift. til det endelige regnskabsresultat, når statsrefusionen på 40 mio. kr. medtages.

Udgiftsstigningen drives særligt af stigende udgifter på opholdssteder, til aflastning og til tabt arbejdsfortjeneste samt til de døgninstitutioner, der ligger under myndighedsbudgettet. De kommunale virksomheder har et bruttobudget med balance mellem indtægter og udgifter, men dette svarer ikke nødvendigvis til de faktiske indtægter og udgifter. De overholder dog som oftest nettobudgettet på nul kr., men den reelle styring foregår uden for økonomisystemet, hvilket er en unødigt kompliceret styring.

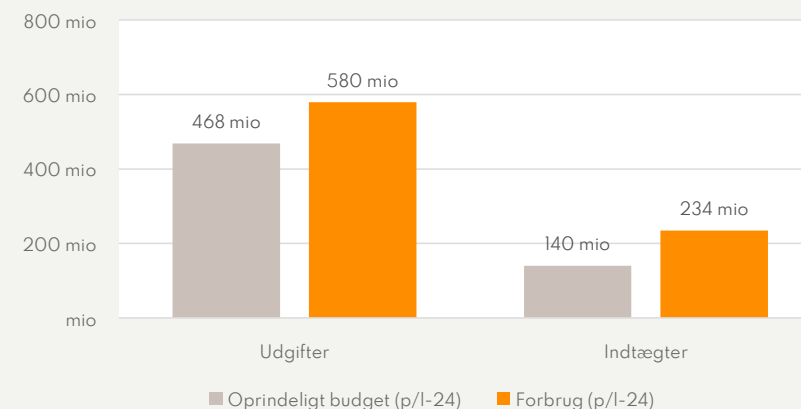
Manuelle opgørelser viser en stabil udvikling i antal børn, der er visiteret til opholdssteder eller til døgninstitutioner. Gennemsnitsprisen pr. anbragt er derfor stigende. Antallet af børn i aflastning stiger, men der ses her en kraftig stigning i gennemsnitsudgiften pr. barn.



Samlet budget og forbrug (p/l-24)



Udgifter og indtægter 2023(p/l-24)



De største udfordringer – Børn og Unge

Nedenstående er Komponenters overordnede vurdering af de største udfordringer på Børn og Unge

Myndighedsbudgettet har tidligere været bestemt ud fra en historisk ramme og evt. politiske beslutninger uden tydelige budgetforudsætninger om mængder og gennemsnitspriser for de centrale budgetposter (de forskellige anbringelsesformer, forebyggende foranstaltninger, øvrige udgifter som f.eks. tabt arbejdsfortjeneste m.m.). Fra budget 2025 er der, for de store udgiftsposter, indarbejdet forudsætninger på baggrund af den udgiftsmæssige udvikling de seneste to år samt forventning til regnskabsresultatet i indværende år, men ikke med tydelige forventninger til udviklingen i mængder og priser, udarbejdet i fællesskab mellem CKO og CBU.

Til opfølgning på økonomien anvendes data fra fagsystemet (DUBU) ikke systematisk af rådgivere og ledelse på området, idet data om indsatser ikke er opdateret. Dette er medvirkende til, at rettidige og valide data, om den aktivitetsmæssige og økonomiske udvikling på området, ikke er tilstrækkelig tilgængelig. CBU oplyser, at der arbejdes på at forbedre registreringspraksis i DUBU. Dette kræver vedholdenhed og en målrettet indsats.

Det betyder at konsulenter forsøger at følge udviklingen i økonomi og aktivitet i regneark. Det er Komponenters vurdering, at denne metode er skrøbelig, og sandsynligheden for ikke at få al den nyeste viden med er stor. Der er derudover en del manuelle arbejdsgange forbundet med denne metode, som er tidskrævende sammenholdt med det usikre resultat der opnås.

CBU oplyser at der det sidste halve år har været særlig fokus på at følge anbringelsesområdet tættere, da udgifterne her er store og i stigning. Dette betyder, at CBU vurderer, at data vedrørende anbringelser er mere retvisende end på de øvrige områder. Styring og opfølgning foregår dog fortsat i regneark.

Selvom der er blevet arbejdet på at øge viden om økonomi og aktivitet særligt på anbringelsesområdet, er der fortsat et potentiale for at anvende denne viden mere systematisk til at prognosticere, prioritere og sætte faglig retning.

CBU og CKO har det sidste halve år arbejdet med en ny procedure ved budgetkontrollerne, hvor de i højere grad drøfter tallene sammen og nået til fælles enighed. Der er dog fortsat usikkerhed om, hvordan ændringer i løbet af året håndteres i økonomiopfølgningerne, og der mangler fortsat en fælles forståelse af de præcise arbejdsgange, roller, ansvar og enighed om det præcise data der anvendes.

Det er Komponenters vurdering, at det samarbejde, der er under opbygning, er konstruktivt, men det er en stor og tidskrævende opgave, som kræver tid både fra CKO og CBU for at opnå fælles forståelser og procedure.

Budgetmodellen for virksomhederne og den stigende aktivitet, der italesættes, der har været hos virksomhederne, betyder et stort fokus på driftsoptimering på virksomhedsniveau. Virksomhederne udviser samlet set en styring, der understøtter overholdelse af den enkelte virksomheds budget.

Virksomhederne har kun et dokumenthåndteringssystem til rådighed i forhold til styringen, og ikke et decideret fagsystem, hvilket gør det vanskeligt løbende at skabe tidstro og valide data. Dette betyder også, at der på nuværende tidspunkt ikke er systematiske opfølgninger på aktivitetstal på de enkelte virksomheder.



Anbefalinger – Børn og Unge

Det er Komponentens konklusioner, at Næstved Kommune, for at sikre en bedre økonomistyring, fremadrettet skal arbejde med følgende anbefalinger:

Anbefalinger:

- Børn og Unge er det område, der er udfordret af den største udgiftsstigning, hvorfor Komponent også anbefaler at investere i at have de rette kompetencer til yderligere at styrke det styringssetup, som Næstved Kommune er i gang med at opbygge på Børn og Unge. Dette gælder både prioritering og investering af tid og kompetencer i staben i CBU og i CKO.
- At budgetlægningen i fremtiden i endnu højere grad indeholder tydelige forudsætninger, hvor antal og gennemsnitspriser ekspliciteres for relevante og udgiftsdrivende tilbudstyper.
- At der investeres i systemmæssig understøttelse i form af systembaserede prognoseværktøjer, der kan automatisere og sammenkæde data fra fag- og økonomisystem, og som kan bruges til at disponere, følge op på, og prognosticere udgiftsudvikling.
- At der udarbejdes ledelsesinformation, der kobler økonomi og aktivitetsdata for de forskellige typer af tilbud. Dette skal udarbejdes i samarbejde mellem CKO og CBU og gøres tilgængelige for det politiske udvalg, visitationsudvalget, teamlederne og øvrige relevante ledere og medarbejdere, så det aktivt kan anvendes i forhold til den faglige praksis.
- At det igangsatte arbejde med at rydde op i budgettering og konteringer af udgifter, så budget og forbrug i højere grad afspejler mønstret i indtægter og udgifter færdiggøres.
- At der implementeres et fagsystem til virksomhederne, så registreringer af aktivitetsdata foregår i fagsystemerne i stedet for at blive registreret i forskellige regneark.
- At det fagsystem (DUBU), der anvendes i myndighed, fremover anvendes mere systematisk og stringent af rådgivere og ledelse på området, så der sikres rettidige og valide data om udvikling i aktivitet og økonomi. Dette betyder, at økonomiske betragtninger i højere grad kan kobles til prioritering og udvikling af området.
- At Næstved Kommune systematisk følger data for køb og salg for at vurdere, om der skal foretages justeringer i den interne tilbudsvifte, som både kan reducere udgifterne og skabe tilbud til borgerne i nærområdet.



Undervisning



Undervisning

16-08-2024

Der ses budgetoverholdelse på Undervisningsområdet i både 2022 og 2023. I 2022 var der et mindre forbrug på 33 mio. ift. det korrigerede budget, mens der var et mindre forbrug på 15 mio. i 2023.

Forbruget i 2023 er ca. 44 mio. lavere end året før. Ca. halvdelen af udgifterne kan tilskrives flytning af teknisk service.

Ses der særskilt på budgetteringen af indtægter og udgifter, var det oprindelige indtægts budget i 2023 39 mio. kr. lavere end det endelige regnskabsresultat. I det omfang det er muligt, at forudse denne indtægt, giver forkert budgetlægning en unødigt kompliceret styring af området.

Udgifterne til ren almenundervisning falder fra 2022 til 2023 med 40 mio. (9%), så forbruget i 2023 ender på 409 mio. kr.

Udgifterne til specialundervisning stiger i samme periode med 17 mio. kr. (8,5 %), og det samlede forbrug til specialundervisning er 220 mio. kr. i 2023.

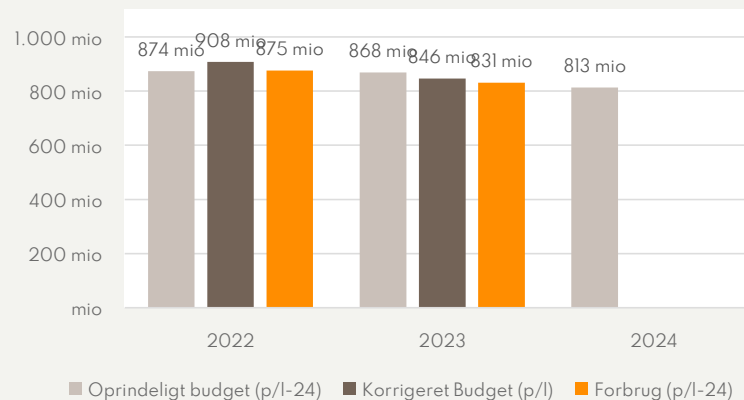
Sammenlignes budget og regnskab ses det, at der i 2022 og 2023 er brugt færre midler til almen end budgetteret og modsat flere midler til specialundervisning end budgetteret.

De øvrige udgifter på undervisningsområdet vedrører hovedsageligt privat- og efterskoler, SFO, dagbehandling, befording og øvrige fællesudgifter på området

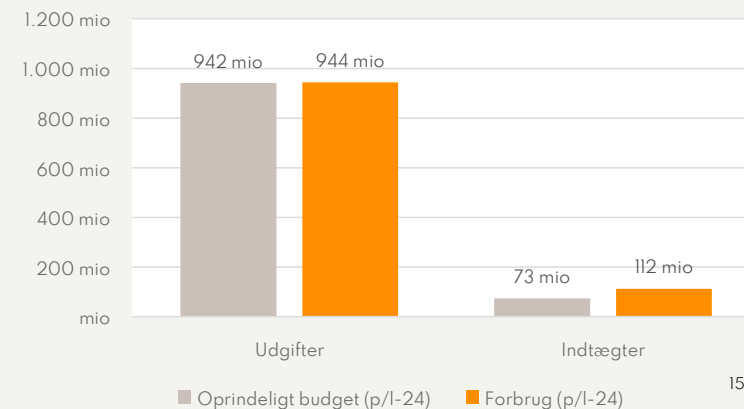
Med den nye tildelingsmodel er udgifterne til almen- og specialundervisning blevet adskilt. Registreringspraksis, manglende tilpasning af kontoplan betyder dog, at disse tal er behæftet med en vis usikkerhed, og at det er vanskeligt at se på en historisk udvikling i forbruget til almen- og specialundervisningen.

Manuelle opgørelser viser, at antallet af elever, der modtager specialundervisning, er steget med 170 elever fra skoleåret 20/21 til 23/24, således at i alt 825 elever modtog specialundervisning i foråret 2024. Et manglende fælles blik på og en stringent definition af hvad der skal medgå til specialundervisning gør, at opgørelsen på antal også er forbundet med stor usikkerhed, når der sammenlignes over tid. I praksis betyder det, at CDS ikke ved, om stigningen på de 170 børn er et resultat af en faktisk stigning i antal børn der modtager specialundervisning, eller om det er effekten af en ændret registreringspraksis. Der er samtidig investeret i PPR med henblik på at nedbringe ventelisterne til PPV, hvilket potentielt har resulteret i at flere elever visiteres til specialundervisning indenfor en kort periode.

Samlet budget og forbrug (p/l-24)



Udgifter og indtægter 2023 (p/l-24)



De største udfordringer - Undervisning

Nedenstående er Komponentes overordnede vurdering af de største udfordringer på Undervisning

Der er indenfor en kort tidsperiode sket en del organiserings- og styringsmæssige justeringer på skoleområdet, hvor især beslutning om en ny tildelingsmodel har stor betydning for styringen på området.

Formålet med den nye tildelingsmodel på skoleområdet var bl.a. at få et mere ensartet serviceniveau på tværs af skolerne, hvor udgifter til specialundervisning ikke udhuler skolernes almenøkonomi meget forskelligt, som den gamle model gjorde.

Modellen vedrørende specialundervisning er ikke fuldt ud implementeret, og der er ikke skabt en fælles retning på tværs af skolerne, centralt i CDS og den centrale økonomifunktion for oversættelse af, hvordan styringen i den nye kontekst skal foregå. Det betyder, at alle gør som de plejer og laver hver sin oversættelse og fortolkning. Den nye tildelingsmodel vedrørende almenområdet er implementeret. Ved slutningen af året trækkes alle skolerne et beløb, der samlet skal dække udgifterne til specialundervisning. Usikkerhed om størrelsen af dette beløb gør det vanskeligt for skolerne at styre deres budget

Visitation til specialundervisning er fortsat på skolerne, og økonomien er placeret centralt på fagområdet. Fra 2024 har hver skole ikke fået en tydelig budgetramme til specialundervisning, hvilket betyder, de ikke har et kendt budget at styre efter i løbet af året. Hver skole får ved slutningen af året overført midler fra en central pulje, der dækker de udgifter de har brugt på specialundervisning. Det betyder, at der ikke er en sammenhæng mellem det faglige og det økonomiske ansvar, som potentielt kan være udgiftsdrivende, da det faglige og økonomiske ansvar er adskilt. Der er planer om at centralisere alt visitation, der udløser økonomi til et fælles, centralt visitationsudvalg, der arbejder ud fra politisk besluttede visitationskriterier.

Skolerne og CDS har arbejdet på at etablere et fælles styringsgrundlag for specialundervisning på baggrund af de regneark hver skole har med antal visiterede elever og økonomi. Dette kan dog ikke kobles og afstemmes med økonomisystemet, hvorfor det er svært at anvende data fra økonomisystemet til at lave retvisende prognoser. Der anvendes altså ikke et fælles fagsystem og systematik i forhold til registreringer der gør det muligt at koble aktivitet og økonomi. Det er derfor også meget vanskeligt at få et samlet overblik over økonomi og antal elever på tværs af Næstved Kommune. Det er ligeledes vanskeligt at skabe et historisk overblik over udviklingen.

CDS og CKO ønsker at skabe en bedre proces, der kan bidrage til opfølgning på et mere detaljeret niveau end i dag samt skabe mulighed for at forklare økonomiske afvigelser med udvikling i aktivitet og f.eks. gennemsnitspris på tilbud. Der er dog ikke sat en tydelig retning for dette arbejde fra ledelsen af de to centre (CKO og CDS), ligesom der ikke pt. er en fælles forståelse af hvordan styringsmodellen på specialundervisning skal udmøntes.

På nuværende tidspunkt er der ikke budgetlagt med et udgifts- og indtægtsbudget til den nye specialskole, hvilket gør det vanskeligt at styre og planlægge skolens aktiviteter. Intentionen er, at der skal oprettes en kontoplan og budget til den nye specialskole.

I 2024 har der været en del forskellige budgetudmeldinger fra CKO til skolerne. Nogle skyldes politiske beslutninger andre genberegninger af tildelingsmodellen. De ekstraordinært mange ændringer har skabt forvirring og stor usikkerhed i virksomhederne omkring deres budget. Skolerne oplever endvidere ikke at have fået tilstrækkelig understøttelse i overgangen af den økonomiske styring fra skoleår til budgetår, og det har skabt forvirring i dialoger mellem CDS og CKO. Det er Komponentes vurdering, at skolerne generelt har haft et stort fokus på driftsoptimering og overholdelse af budgetter, hvilket også må forventes at være gældende fremadrettet med den nye tildelingsmodel. ¹⁶

Anbefalinger – Undervisning

Det er Komponentes konklusioner, at Næstved Kommune, for at sikre en bedre økonomistyring, fremadrettet skal arbejde med følgende anbefalinger:

Anbefalinger:

- Det er Komponentes vurdering, at Undervisningsområdet pt. er særlig udfordret i styringen, grundet de mange organisatoriske og styringsmæssige ændringer, som kræver tid og kompetencer at implementere fuldt ud. Komponent anbefaler derfor, at der i en periode investeres i at arbejde med denne rapportes anbefalinger, og der dermed etableres et styringssetup. Dette vil kræve ekstra ressourcer og kompetencer i både CDS og CKO.
- At budgetlægningen fremadrettet for specialundervisning indeholder tydelige forudsætninger om antal og gennemsnitspris for de forskellige tilbud. Derudover skal budgettet placeres korrekt, der hvor udgiften efterfølgende afholdes, så budgettet kan fungere som et reelt styringsværktøj i løbet af året.
- At der udarbejdes ledelsesinformation, der kobler økonomi og aktivitetsdata for de forskellige typer af specialundervisningstilbud på tværs af Næstved Kommune. Dette skal udarbejdes i samarbejde mellem CKO og CDS og gøres tilgængelige for det politiske udvalg, det nye centrale visitationsudvalg, skolelederne og øvrige relevante ledere og medarbejdere.
- At der anvendes et fælles fagsystem til registrering af aktivitetsdata vedrørende specialundervisning.
- CKO skal i dialog med CDS tilpasse kontoplanen, så den afspejler den nye organisering og struktur på skoleområdet herunder udarbejde standardrapporter i OPUS, der skal være det fælles grundlag for den økonomiske styring. Herunder skal der ryddes op i budgettering og kontering af udgifter og indtægter.
- At Næstved Kommune enten beslutter at implementere den nye tildelingsmodel fuldt ud eller justere den nye model, hvis administration og politikerne ønsker dette. Uagtet hvilken tildelingsmodel der anvendes, skal der udarbejdes et styrings set-up mellem CKO og CDS, som understøtter styringen på især specialundervisningsområdet. Derudover skal de rette ressourcer og kompetencer prioriteres til fremadrettet at varetage visitation og administration af specialundervisning, som er en stor og tidskrævende opgave uagtet om den varetages centralt eller decentralt på skolerne. Dette flugter med Komponentes tidligere anbefalinger i forbindelse med den nye tildelingsmodel.
- At CDS og CKO sammen beslutter en fast procedure for håndteringen af de forbunden kar mellem specialundervisning og almenundervisning, herunder tilrettelægger processen, så det politiske udvalg træffer beslutning om, hvordan eventuelle mer- eller mindreforbrug skal fordeles, og så skolerne på forhånd kender de økonomiske konsekvenser.
- At der formuleres et tydeligt formål med den fremtidige styring på området, som skolelederne i fællesskab kan koble sig på, og som kan skabe retning og forståelse.



Dagtilbud



KOMPONENT™

Dagtilbud

16-08-2024

Der ses budgetoverholdelse på Dagtilbudsområdet i både 2022 og 2023, hvor der i begge år ses mindre forbrug på ca. 4 mio. kr.

Forbruget i 2023 er ca. 22 mio. lavere end året før.

Ses der særskilt på budgetteringen af indtægter og udgifter, blev der udgiftsmæssig i 2023, i det oprindelige budget, budgetteret med ca. 3 mio. kr. for lidt ift. det endelige regnskabsresultat (19. mio. ift. til det korrigerede budget).

Samtidigt var det oprindelige budget for indtægterne 23 mio. kr. for lavt, ift. til det endelige regnskabsresultat.

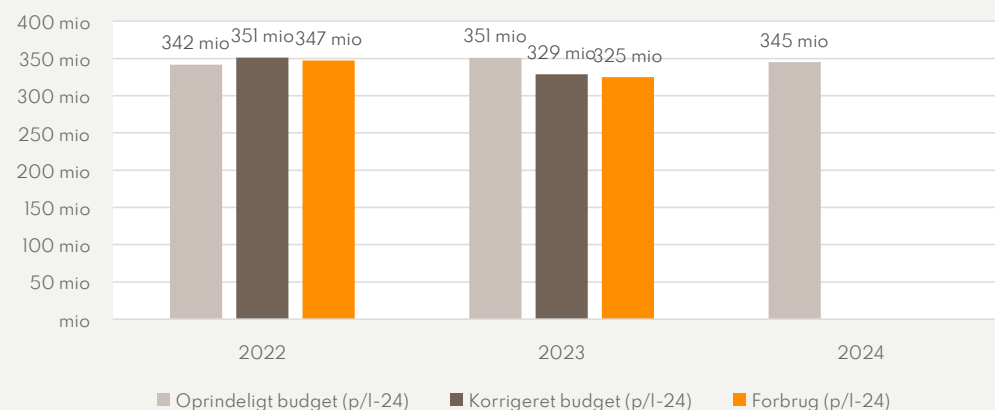
Generel komplicerer det styring og forklaringskraft samt giver flere justeringer af budgettet i løbet af året, når indtægter og udgifter ikke budgetlægges realistisk.

Udgifter til dagplejen falder, mens antallet af børn ligger konstant, hvilket betyder at enhedsprisen pr. barn er stigende.

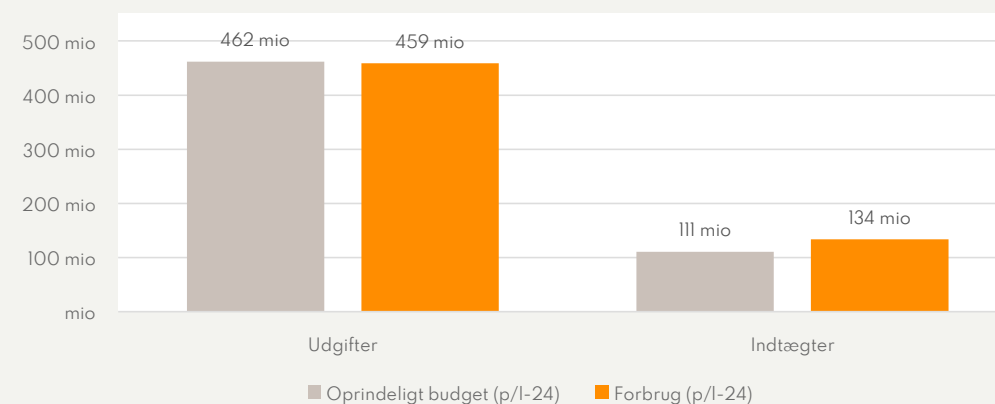
Udgifterne til børnehaver og vuggestuer er faldende. Der ses en stigning i antallet af vuggestuebørn, mens antallet af børnehavebørn falder en smule.



Samlet budget og forbrug (p/l-24)



Udgifter og indtægter 2023(p/l-24)



De største udfordringer – Dagtilbud

Nedenstående er Komponentes overordnede vurdering af de største udfordringer på Dagtilbud

CKO har historisk ikke været tæt på styringen på dagtilbudsområdet, hvilket betyder, at der er brug for oprydning og justering på en lang række ting. CKO er i dag tættere på dagtilbudsområdet end nogen siden før, hvilket der er stor tilfredshed med på området. Der er opbygget et tillidsfuldt samarbejde mellem økonomikonsulent fra CKO og virksomhedsledere og CDS, som bygger på transparens og kontinuerlig kommunikation, og der er allerede blevet foretaget forbedrende tiltag, der både skaber mere retvisende budgetter, og som letter styringen for virksomhederne.

Der har været lidt uklarhed fra lederne og de administrative medarbejdere på området om, hvilke børnetal der budgetlægges efter, og budgettet til dagtilbud har de sidste år været fastsat med udgangspunkt i et lavere børnetal end det faktiske, hvilket har medført en stor korrektion i løbet af året for de enkelte dagtilbud.

Dagplejen har et rammebudget, som historisk har været fastsat ud fra et børnetal, der var noget højere end det faktiske antal børn, hvilket har skabt nogle store korrektioner i løbet af året. Det har ligeledes fungeret som en buffer på området, hvis der var behov for det. Der er blevet foretaget en nedjustering, så budgettet i højere grad afspejler det faktiske antal børn, dertil er der igangsat et arbejde omkring en ny tildelingsmodel til dagplejen.

Især i 2024 har der været en del forskellige budgetudmeldinger til dagtilbuddene. Budgetændringer sker grundlæggende kun som følge af politiske beslutninger. Der har været ekstraordinært mange ændringer i 2024, blandt andet så sent som i juni, hvor budgettet til dagplejen er reduceret. De mange ændringer har skabt forvirring og stor usikkerhed i virksomhederne omkring deres budget og påvirket troværdigheden i forhold til de enkelte bestyrelser.

Der er et ønske om at genbesøge fordelingsnøglen til områdepædagoger, da der er usikkerhed om, hvorvidt fordelingen fortsat er den rette og afspejler det faktiske behov. Samtidig oplever området en stor efterspørgsel på disse medarbejdere eller andre specialiserede indsatser herunder særlige dagtilbudspladser (§82 Barnets Lov).

Der bør være en opmærksomhed på styringen af områdepædagoger og særlige dagtilbudspladser. Budgettet til særlige dagtilbudspladser er organisatorisk på nuværende tidspunkt placeret under CBU, men afhænger af den praksis der er i dagtilbuddene i forhold til at skabe stærke almene børne-miljøer, der muliggør, at så mange børn som muligt kan trives og udvikle sig i et alment dagtilbud. Næstved Kommune oplyser, at der arbejdes på at flytte det specialiserede dagtilbud til CDS

Det er Komponentes vurdering, at der på nuværende tidspunkt er et godt blik for, hvilke justeringer der fortsat mangler at blive foretaget for at styrke økonomistyringen på dagtilbudsområdet.



Anbefalinger – Dagtilbud

Det er Komponentes konklusioner, at Næstved Kommune, for at sikre en bedre økonomistyring, fremadrettet skal arbejde med følgende anbefalinger:

Anbefalinger:

- At Næstved Kommune færdiggør den nye tildelingsmodel til dagplejen som er igangsat, som vil skabe et mere retvisende og gennemsigtigt budget og muliggøre en bedre styring i løbet af året.
- Den proces der er igangsat centralt mellem CKO og CDS, som skal styrke prognosearbejdet på dagtilbudsområdet og sikre mere retvisende budgetter, færdiggøres. Det er vigtigt med en tydelig og grundig dialog med områdeledere og administrative medarbejdere på området, så de kender og forstår de præcise budgetforudsætninger.
- At genbesøge fordelingsnøglen til områdepædagogerne, da der er en oplevelse af, at fordelingen ikke i tilstrækkelig grad afspejler det faktiske behov på tværs af de fire områder.
- At følge styringen af områdepædagoger og særlige dagtilbudspladser (§82 Barnets Lov) tæt, da der er en oplevelse af et stigende behov for specialiserede kompetencer på dagtilbudsområdet.
- Det beløb pr. barn, der reguleres med, har en sammenhæng til tildelingsmodellen på hhv. dagtilbud og dagplejen, så det er gennemsigtigt og tydeligt hvilke forudsætninger, der ligger bag beløbet.
- Ledelsesmæssig fokus og støtte til at det gode samarbejde, der er opbygget, fortsætter og gør det muligt at foretage de allerede planlagte justeringer, som flugter med anbefalingerne i denne rapport.



Analysens grundlag og metode

Projektet er gennemført med tæt inddragelse af ledere og medarbejdere i Næstved Kommune. Den metodiske tilgang i processen har været med til at skabe mest mulig tværgående dialog på tværs af økonomi og fagområder undervejs med fokus på fælles udfordringer og udvikling.

Komponent har arbejdet faciliterende og udfordret udsagn og praksis undervejs. Komponent er blevet mødt med et højt engagement, åbenhed og forandringsparathed fra deltagende ledere og medarbejdere.



PROJEKTETS DATAGRUNDLAG OG EMPIRI

- **Dokumentanalyse** ved gennemgang af skriftligt materiale fra kommunen i form af beskrivelser af..
- **Introduktion af projektet** med alle relevante deltagere i analysen.
- **Dataanalyser** baseret på økonomiudtræk fra OPUS for Børne og Uddannelsesudvalget i perioden 2022 til og med april 2024. Dertil manuelle opgørelser af udviklingen i økonomi og aktiviteter til brug i styringscockpit
- **Fokusgruppeinterviews** med chefer, ledere og medarbejdere centralt og decentralt på tværs af de tre områder
- **Valideringsworkshops** med validering og nuancering af indtryk og foreløbige vurderinger fra Komponentets side – her har Komponent præsenteret indtryk og foreløbige vurderinger og faciliteret en drøftelse med medarbejdere og ledere.

