

Kommunernas och vårdsområdenas barnbudgetering samt uppföljning och rapportering av utfallsuppgifter

Utredarnas rapport

Rapport från utredarna Juha Aho och Mika Penttilä

För att bygga upp ett barn- och familjevänligt Finland som respekterar barnets rättigheter utarbetades under statsminister Sanna Marins regeringsperiod en nationell barnstrategi vars riktlinjer har implementerats i planen för genomförandet av den nationella barnstrategin. Finansministeriets projekt ingår i genomförandeplanen: Det genomförs ett utredningsprojekt för utveckling av uppföljningen och rapporteringen av utfallsuppgifterna i kommunerna och välfärdsområdena samt för stärkande av deras egna barnbudgeteringsarbete. Utredare i projektet var utvecklingschef Juha Aho och bildnings- och kulturdirektör Mika Penttilä från Uleåborgs stad. Utredningen genomfördes i mars–augusti 2022.

Barnbudgeteringen grundar sig på artikel 4 i Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. FN:s kommitté för barnets rättigheter har dragit upp en riktlinje om att konventionsstaterna ska ta hänsyn till barnets alla rättigheter i alla skeden av sina budgetprocesser och i alla sina förvaltningssystem på nationell och lokal nivå. I statsbudgeten pilottestades barnbudgeteringen för första gången i budgetpropositionen för år 2022 och verksamheten etableras i budgetpropositionen för år 2023. Några enskilda kommuner har utvecklat barnbudgeteringen i årtal, men tillvägagångssättet har ännu inte etablerats på nationell nivå. Däremot har processerna för kunskapsledning utvecklats i större utsträckning i kommunerna. Utmaningarna när det gäller kunskapsbaserad ledning i kommunerna och de framtida välfärdsområdena utgörs i första hand av informationens tillförlitlighet och systembundenhet. Dessutom är analysprocesserna ofta bristfälliga, eftersom till exempel uppgifter om ekonomi och verksamhet analyseras separat. Kommunerna och välfärdsområdena ska samordna sin egen rapportering av utfallsuppgifter med den nationella Aura-serviceklassifikationen, som från ingången av 2023 indelas i kommunernas och välfärdsområdenas egna Aura-serviceklasser, för vilka rapporteringskyldigheten börjar den 1 januari 2023.

Definition av begrepp

Med barnbudgetering avses en granskning av kommunens och välfärdsområdets budget och bokslut ur ett barnrättsligt perspektiv. Barnbudgeteringen gör det möjligt att spåra den andel i kommunens och välfärdsområdets budget som allokeras till barn och unga samt att bedöma verksamhetens genomslag. Med bedömningen av konsekvenserna för barn avses att man prognostiserar eller följer upp konsekvenser av beslut eller åtgärder som riktar sig mot barn. En gemensam analys av barnbudgeteringen och bedömningen av konsekvenserna för barn gör det möjligt att inom olika sektorer bedöma om resurserna är

tillräckliga i förhållande till behoven och om medlen riktas till åtgärder som minskar behovet av senare, dyrare tjänster. Med hjälp av en helhetsbild fås information om hur användningen av pengarna främjar barnens och ungdomarnas välfärd och förverkligandet av deras rättigheter. Med utfallsuppgifter avses insamling och rapportering av uppgifter om ekonomi och verksamhet, såsom uppgifter om kostnader, användning av tjänster, klientantal och genomslag. Utfallsuppgifter kan samlas in till exempel från bildnings-, social- och hälsovårdstjänster som riktar sig till barn och unga.

Med kunskapsledning avses organiseringen av information, dvs. de processer och metoder genom vilka information samlas in, bearbetas och används inom organisationer i kommunikationen mellan olika verksamhetsområden. Med kunskapsbaserad ledning avses utnyttjande av information som grund för ledning, beslutsfattande, planering och verksamhet. Barnbudgeteringen, bedömningen av konsekvenserna för barn och uppföljningen av utfallsuppgifterna samt rapporteringen ingår i bästa fall allesamman i kommunens och välfärdsområdets kunskapsbaserade ledning.

Med genomslag avses förändringen i klientens eller befolkningens hälsa, funktionsförmåga eller välbefinnande, dvs. den mätbara nytta som verksamheten medför för klienten. Målet med kunskapsbaserad ledning ska vara att fördelningen av resurser i kommuner och välfärdsområden ska vara så effektiv och tjänsterna tillhandahållas i så rätt tid som möjligt.

Information som samlats in under projektets gång

I projektet samlades information från kommuner, samkommuner, sjukvårdsdistrikt, välfärdsområden och en mångsidig grupp sakkunniga. Informationen samlades in genom webbenkäter, intervjuer och framtagning av idéer på webben. Informationen bearbetades i två workshoppar. Som stöd för sitt arbete hade utredarna en uppföljningsgrupp och ett sakkunnignätverk, vars medlemmar arbetade i kommunerna och välfärdsområdena med uppgifter inom ekonomiska tjänster och barn- och familjetjänster. Dessutom genomfördes i projektet en enkät för barn i åldern 10–17 år som bor i Finland om deras åsikter om användningen av offentliga medel. Utredarnas slutsatser när det gäller utfallsuppgifterna och barnbudgeteringen har härletts från det insamlade materialet och utredningar som tidigare publicerats om temat.

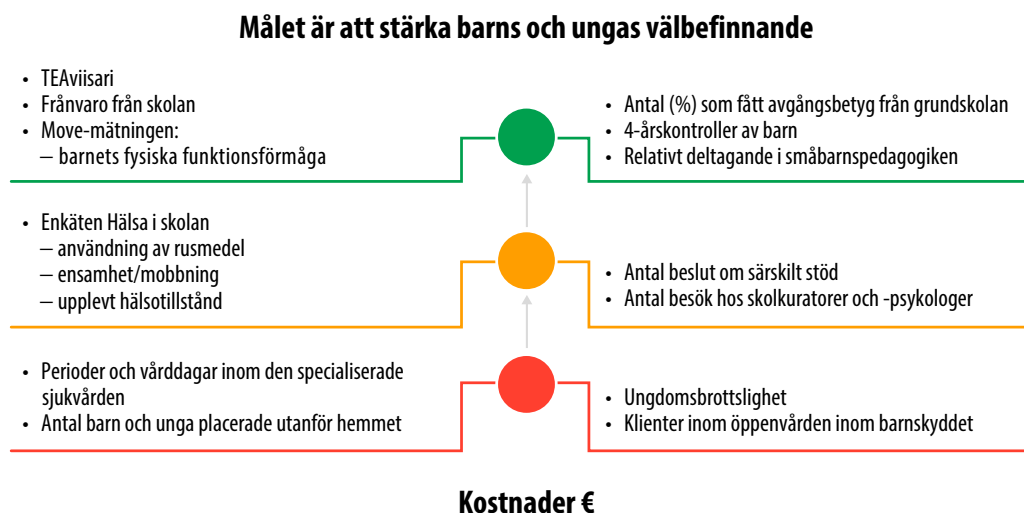
Uppföljning och rapportering av utfallsuppgifter

Utifrån utredningsmaterialet kan man konstatera att det finns tillräckliga utfallsuppgifter i kommunerna och de framtida välfärdsområdena, men att de är splittrade i flera olika

system och att analysen av dem är bristfällig med tanke på kunskapsledning. Kunskapsbaserad ledning bör utvecklas, eftersom välfärdsområdesreformen avsevärt förändrar verksamhetsmiljön. Det behövs gemensamma välfärds mål för kommunen och välfärdsområdet, indikatorer för genomslag och multiprofessionella åtgärder över sektorsgränserna. Staten bör inte lägga till en separat rapporteringsskyldighet, utan rapporteringen bör utvecklas på den befintliga kunskapsbasen. Kommunernas och välfärdsområdenas resurser ska basera sig på ledning som baserar sig på välfärdsinformation. För att de gemensamma välfärds målen ska uppnås krävs att förtroendevalda och tjänsteinnehavare som är i ledande ställning engagerar sig. Dessutom behövs strukturer som utgörs av ett välfärdsområde och dess kommuner.

Utredarna föreslår att det ska bildas samarbetsgrupper på regional nivå mellan kommunerna och välfärdsområdena. De regionala samarbetsgrupperna skulle ha till uppgift att bereda välfärdsområdets och dess kommuners gemensamma välfärds mål och -indikatorer, samordna uppgifter om ekonomi och verksamhet samt förbereda en gemensam verksamhetsmiljöanalys för välfärdsberättelser och budgetförslag som gemensamt identifierade fenomen.

Dessutom föreslår utredarna följande indikatorer för verksamhet, som skulle följas upp som en del av barnbudgeteringen och bedömningen av konsekvenserna för barn.





Att möjliggöra sund utveckling, lärande och bildning för barn och unga i deras egna uppväxt- och utvecklingsmiljöer.

Sakkunnigtjänster och stöd, 1120

Tjänster inom skolhälsovården, 2532

Tjänster inom studerandehälsovården, 2534

Mödra- och barnrådgivningstjänster, 2538

Lågtröskelverksamhet för personer med missbruksproblem och psykiska problem, 2484

Förebyggande rusmedelsarbete, 2488

Sakkunnigtjänster och stöd för främjande av välfärd och hälsa, 2930

Daghemsverksamhet, 3021

Familjedagvård, 3022

Övrig småbarnspedagogik, 3023

Förskoleundervisning, 3041

Grundläggande utbildning, 3051

Morgon- och eftermiddagsverksamhet, 3052

Gymnasieutbildning, 3101

Yrkesutbildning, statsandelsfinansiering, 3151

Yrkesutbildning, övrig verksamhet, 3152

Medborgarinstitutsutbildning, 3251

Grundläggande konstundervisning, 3351

Folkhögskoleutbildning, 3451

Övrig undervisning och fostran, 3455

Biblioteksservice, 3501

Idrotts- och friluftstjänster, 3551

Ungdomstjänster, 3601

Museitjänster, 3701

Tjänster inom visuell konst, 3702

Teater-, dans- och cirkustjänster, 3751

Musiktjänster, 3851

Tjänster inom den allmänna kulturverksamheten, 3901

Parker och grönområden, 4701

Främjande av integration samt invandringstjänster, 5605

Kollektivtrafik och andra mobilitetstjänster, 6301



Att stärka funktionsförmågan och livskompetensen hos barn och unga, vilket förutsätter särskild kompetens. I tjänsterna kan ett barn eller en ung person eller en familj ha ett behov av regelbundet stöd som förutsätter kortvarig service i deras uppväxt- och utvecklingsmiljöer.

Socialarbete inom barnskydd och stödåtgärder inom öppenvården utan placering utanför hemmet, 2131

Socialt arbete och social handledning för barnfamiljer samt tjänster för tidigt stöd, 2181

Service som stöder möjligheterna att bo hemma för barnfamiljer, 2182

Rådgivning i uppfostrings- och familjefrågor, 2183

Familjerättslig service, 2191

Service som stöder rörligheten i enlighet med socialvårdslagen, 2233

Personlig assistans för personer med funktionsnedsättning och särskilt stöd, 2281

Boendeservice för personer med funktionsnedsättning och service som stöder boendet, 2282

Service som stöder rörlighet för personer med funktionsnedsättning, 2283

Familjevård för personer med funktionsnedsättning, 2284

Tjänster inom socialt arbete och social handledning för personer med funktionsnedsättning, 2285

Hemvård för andra än barnfamiljer samt stöd för äldres boende i hemmet, 2325

Öppen vård och öppen rehabilitering för missbrukarrehabiliteringsklienter, 2476

Öppen vård och öppen rehabilitering för klienter inom psykiatrisk rehabilitering, 2480

Hemsjukhusvård, 2531

Medicinsk öppen rehabilitering på basnivå, 2535

Mottagningstjänster på basnivå, 2536

Munhälsovårdstjänster, 2545

Socialjour, 2902

Socialombudsmannens och patientombudsmannens tjänster, 2906

Kuratorstjänster inom elevhälsan, 2188

Psykologtjänster inom elevhälsan, 2580

Främjande av integration samt invandringstjänster, 5601



Att tillgodose särskilda behov hos barn och unga, vilket omfattar krävande tjänster eller tjänster dygnet runt.

Professionell familjevård inom barnskydd, 2121

Institutionsservice inom barnskydd, 2122

Familjevård inom barnskydd, 2123

Boendeservice för barnfamiljer, 2185

Institutionsservice för personer med funktionsnedsättning, 2251

Serviceboende inom heldygnsomsorgen för personer med funktionsnedsättning, 2261

Prehospital akutsjukvård, 2604

Barnpsykiatrisk och ungdomspsykiatrisk specialiserad sjukvård, 2606

Jourttjänster dygnet runt, 2607

Specialiserad somatisk vård, 2612

Vad gäller indikatorerna är det bra att konstatera att ingen indikator direkt påvisar en positiv eller negativ förändring. För varje indikator bör man identifiera de bakomliggande orsakssambanden och de olika utvecklingsvägarna mellan indikatorerna för barn och unga, såsom kopplingarna mellan skolfrånvaro, erhållande av avgångsbetyg från grundskolan och ungdomsbrottslighet. Syftet med de utvalda indikatorerna är att stötta tjänsternas genomslag i de universella tjänsterna och att förebygga behovet av korrigerande, tunga tjänster framöver. Kommunerna och välfärdsområdena bör i allt högre grad ses som möjliggörare av välfärd i stället för som problemlösare. Vid sidan av de traditionella indikatorerna bör nationella lycklighetsindikatorer utarbetas för uppföljningen av hur välfärdsuppgifterna utförs. Det är viktigt att kommunicera och dela med sig av framgångar och tala om faktorer som bidrar till att stärka och skydda välfärden.

Barnbudgetering i kommuner och välfärdsområden

Utredarna föreslår en modell för barnbudgetering som är gemensam för kommunerna och välfärdsområdena och baserar sig på en trafikljusklassificering. De gröna tjänsterna är universella förebyggande tjänster, de gula tjänsterna är tjänster som kräver tillfälligt stöd och de röda är så kallade korrigerande tjänster som kräver heltidsstöd. Barnbudgeteringen begränsas till att gälla personer under 18 år, med några få undantag. Till exempel beaktas det uppsökande ungdomsarbetet och utbildningen på andra som en helhet vad gäller kostnader. I den modell som presenteras klassificeras anslagen till barn och barnfamiljer i kommuner och välfärdsområden i enlighet med Aura-serviceklassifikationen för automatiserad ekonomisk rapportering, så att en ny rapporteringsskyldighet inte uppstår för kommunerna och välfärdsområdena.

Barnbudgetering införs genom pilotförsök

Utredarna föreslår ett stegvist införande av barnbudgeteringen på basis av pilotförsök så att barnbudgeteringen i den första fasen ska riktas till kommunens och välfärdsområdets bokslut. Utredarna betonar att det lönar sig att bereda pilotförsöken för barnbudgetering som ett samarbete mellan välfärdsområdet och dess kommuner. Tjänsterna för barn och familjer fördelas mellan två självstyrande aktörer i början av 2023. Social- och hälsovårdstjänsterna överförs till välfärdsområdena och kommunerna behåller viktiga bildnings- och fritidstjänster för barn. Kommunernas och välfärdsområdenas gemensamma barnbudgetering ökar förståelsen om i vilken riktning barnens och de ungas välfärd i sin helhet har utvecklats och hur klientprocesserna i gränssnittet fungerar. I inledningsskedet skulle det vara viktigt att åstadkomma ett för kommuner och välfärdsområden gemensamt "bokslut för barns, ungas och familjers välfärd". Välfärdsberättelserna skulle vara ett bra sammanhang för detta.

Utredarna föreslår att pilotförsök med barnbudgetering i kommuner och välfärdsområden ska samordnas i ett samarbete mellan finansministeriet och Institutet för hälsa och välfärd, medan sakkunniga i kommuner och välfärdsområden ska utföra det egentliga operativa utvecklingsarbetet. Pilotförsöken delas in i tre faser:

1. fasen: Barnbudgetering och information vid bokslutet.
2. fasen: Nationella indikatorer för genomslag inom välfärd, ytterligare hierarkier inom Aura-rapportering för kommuner och utarbetande av en fenomenbaserad budget
3. fasen: Nationellt införande av barnbudgetering i kommuner och välfärdsområden

Vid barnbudgetering är det väsentligt att öka förståelsen om hur den information som tagits fram genom metoder för barnbudgetering styr den framtida ekonomiplaneringen. Som en del av budgetberedningsprocessen bör man före offentliggörandet av budgetpropositionen ha en uppfattning om de fördelar eller nackdelar som de valda budgetåtgärderna kan ha för barn och unga. Det är också viktigt att göra en efterhandsutvärdering av åtgärdernas genomslag. Med hjälp av barnbudgetering och uppföljning av utfallsuppgifter kan de offentliga resurserna tilldelas på ett mer ändamålsenligt sätt och förverkligandet av barnens rättigheter stärkas.

Utredarnas 10 förslag till åtgärder

1. Välfärden och delaktigheten ska stärkas tillsammans.
2. Den sektorsövergripande verksamhetskulturen ska stärkas och strukturer för främjande av välfärd skapas.
3. Kommunernas och välfärdsområdenas resurser ska basera sig på ledning som baserar sig på välfärdsinformation.
4. Öppna gränssnitt och datapooler ska användas för att skapa en nationell helhetsarkitektur för kunskapsbaserad ledning.
5. Den offentliga finansieringens genomslag kan utvecklas genom bättre samordning och växelverkan.
6. Bedömningen av konsekvenserna för barn ska inkluderas i budgetberedningen i kommunerna och välfärdsområdena.
7. Processen för bedömningen av konsekvenserna för barn ska utvecklas och genomföras inom Unicefs modell Barnvänlig kommun.
8. Det föreslås att utgångspunkten för kommunernas och välfärdsområdenas nationella barnbudgetering ska vara en klassificering av tjänster i enlighet med handboken för automatiserad ekonomisk rapportering i kommuner och samkommuner (AURA). Det föreslås att serviceklassifikationen ska innehålla

en så kallad trafikljusindelning som kan användas vid bokslut, analyser och uppställningen av budgetmål i kommuner och välfärdsområden.

9. Det föreslås att ansvaret för att samordna utvecklingen av barnbudgeteringen i kommunerna och välfärdsområdena ska ligga hos finansministeriet i samarbete med Institutet för hälsa och välfärd.
10. Kunskaperna i kunskapsledning, bedömningen av konsekvenser för barn och barnbudgetering ska stärkas och utbildningsmöjligheterna utökas i kommunerna och välfärdsområdena.

Kontaktuppgifter

Juha Aho, utredare, tfn 040 041 5773, juha.aho@ouka.fi

Mika Penttilä, utredare, tfn 044 703 9012, mika.penttila@ouka.fi

Källor

[Nationella barnstrategin](#)

[Planen för genomförandet av den nationella barnstrategin](#)

[Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 19 \(2016\) om offentlig budgetering för förverkligandet av barns rättigheter \(artikel 4\)](#)

[FN:s konvention om barnets rättigheter](#)