

Dato:

Sagsnummer:

Sagsbehandler:

Afdeling:

24/06-2021

Budget og analyse

Notat: Udvikling i udgifts- og aktivitetsniveauet for Børn, Unge og Familier

Indhold

1. Formål og metode	1
2. Hovedkonklusioner	2
3. Udgiftsudviklingen overordnet set.....	3
4. Udgiftsudviklingen fordelt på foranstaltningstyper	5
5. Udviklingen i antal foranstaltningsmodtagere	6

1. Formål og metode

Bevillingen "Børn, Unge og Familier" har de senere år været økonomisk udfordret. Udfordringerne har blandt andet været beskrevet i de to årlige nøgletalsanalyser baseret på ECO-nøgletal. Her har udgiftsområdet fra ECO "Børn og unge med særlige behov", været blandt de udgiftsområder, hvor Syddjurs' udgiftsniveau overstiger udgiftsniveauet i sammenligningskommunerne væsentligt. Udgiftsområdet i ECO-Nøgletal "Børn og unge med særlige behov" er afgrænset, så det i vid udstrækning er sammenfaldende med Syddjurs' bevilling "Børn, Unge og Familier". ECO-Nøgletal kan derfor anvendes som grundlag for en sammenligning af udgiftsniveauet i Syddjurs' bevilling med udgiftsniveauet i sammenligningskommunerne og i hele landet.

ECO-nøgletal konstaterer for regnskab 2020, at på området for Børn og unge med særlige behov oversteg det faktiske udgiftsniveau det beregnede udgiftsbehov med 13,8 pct., en stigning fra regnskab 2019, hvor udgiftsniveauet oversteg behovet med 7 pct. Det "beregneede udgiftsbehov" er ECO-Nøgletals bud på, hvor høje udgifterne til området for Børn og unge med særlige behov skal være, hvis en kommune med Syddjurs' borgersammensætning skal kunne levere et landsgennemsnitligt udgiftsmæssigt serviceniveau¹. Begrebet "udgiftsbehov" er nærmere defineret i Boks 1 på side 3.

Herudover viser Syddjurs' egen nøgletalsanalyse, at Syddjurs i 2020 brugte omkring 14 mio. kr. eller ca. 11 procent mere på området for Børn og unge med særlige behov, end hvis udgiftsniveauet var som i gruppen af sammenligningskommuner. Det tilsvarende tal for 2019 var ca. 13 mio. kr. eller lidt mindre end 11 procent.

De økonomiske udfordringer har givet anledning til at stille spørgsmålet, om det populært sagt handler om, at "budgettet er for lavt", eller at "forbruget er for højt".

Dette notat belyser spørgsmålet ved at beskrive områdets aktuelle økonomi ud fra især ECO-nøgletal. Herudover belyses udgiftsudviklingen overordnet set og på delområder inden for Børn og unge med særlige behov på mere detaljeret vis, end der er mulighed for i nøgletalsanalyserne. Samtidig supplerer notatet med en overordnet analyse af udviklingen i aktivitetsniveauet, dvs. andelen af børn og unge, der er visiteret til en ydelse på området. Dog er der ikke som ved ECOs overordnede udgiftsnøgletal mulighed for at beregne et egentligt udgiftsbehov for de enkelte delområder, da dette kræver nye særskilte analyser.

Notatets analyser er udarbejdet som en benchmarkanalyse af udviklingen i Syddjurs i perioden 2015 til 2020 (2021 når budgettet tælles med) i sammenligning med udviklingen i sammenligningsgruppen² og i hele landet. Analyserne bygger dels på ECO-nøgletal, dels på nøgletal beregnet ud fra data fra Danmarks Statistik og opgjort efter tilsvarende principper. Data fra Danmarks Statistik er anvendt, når ECO ikke indeholder de nødvendige nøgletal.

Nedenfor vises de kommuner, der indgår i sammenligningsgruppen for Børn og unge med særlige behov i ECO-nøgletal. Kommunerne har alle sammenlignelige udgiftsbehov på området, ligesom kommunernes "velstand" (forholdet mellem

¹ At serviceniveauet betegnes som "udgiftsmæssigt" betyder, at der alene ses på de anvendte udgifter og ikke på den leverede kvalitet.

² Som sammenligningsgruppe er for alle år anvendt de kommuner, som ECO-nøgletal anvender for regnskab 2020 og budget 2021.

kommunernes samlede udgiftsbehov på alle udgiftsområder og indtægtpotentiale i form af skatter og bloktilskud) er sammenlignelig.

Tabel 1.1 Kommuner i sammenligningsgruppen for Børn og unge med særlige behov

Favrskov
Lemvig
Rebild
Ringkøbing-Skjern
Vejle
Viborg
Syddjurs
Hedensted

Kilde: ECO-nøgletal.

Note: Syddjurs Kommune indgår i de gennemsnitlige nøgletal for sammenligningsgruppen. Kommunerne er oplyst i rangorden (fra lavt til højt) svarende til deres udgiftsbehov på området.

Udgiftsnøgletallene er ikke fuldt ud sammenfaldende med bevillingen Børn, Unge og Familier i Syddjurs, men forskellene er så små, at analyserne alligevel vurderes at give et retvisende billede af udviklingen i Syddjurs i sammenligning med udviklingen i sammenligningsgruppen og i hele landet.

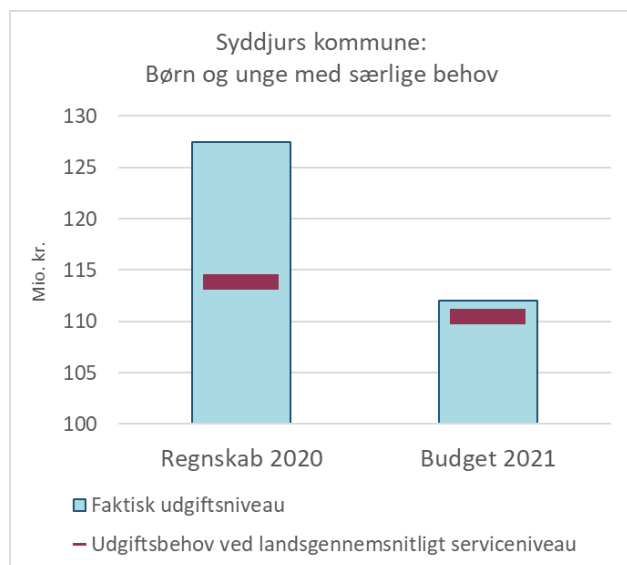
Der skal gøres opmærksom på, at ECO-nøgletal naturligvis er påvirket af kommunernes forskellige konteringspraksis mv., og konklusionerne derfor er omfattet af usikkerhed. Konklusionerne om især den konkrete størrelse af udgiftsforskelle er derfor indikative.

Notatet præsenterer først analysens hovedkonklusioner, og derefter gennemgås først områdets udgiftsmæssige udvikling overordnet, dernæst i detaljer og som et supplement ses der på udviklingen i aktivitetsniveauet.

2. Hovedkonklusioner

Svaret på det grundlæggende spørgsmål, om de økonomiske udfordringer på området for Børn og unge med særlige behov bunder i, om budgettet er for lavt eller om forbruget er for højt, kan gives på baggrund af Figur 2.1 nedenfor:

Figur 2.1 Regnskab 2020 og budget 2021 samt beregnet udgiftsbehov ved landsgennemsnitligt udgiftsmæssigt serviceniveau for Syddjurs Kommune på området Børn og unge med særlige behov (mio. kr. 2021-prisniveau)



Kilde: ECO-nøgletal og egne beregninger. Afgrænsningen af området svarer ikke nøjagtigt til Syddjurs' bevillingsafgrænsning.

Figuren viser, at Syddjurs' forbrug i regnskab 2020 overstiger det udgiftsbehov, som ECO-nøgletal indikerer, vil være tilstrækkeligt for at Syddjurs kan levere et landsgennemsnitligt udgiftsmæssigt serviceniveau (søjlen til venstre i figuren). I figuren er ECO-nøgletallene (opgjort i kr. pr. 0-22-årig) for Syddjurs omregnet til mio. kr. ved at gange dem med antallet af 0-22-årige indbyggere i Syddjurs. Figuren viser, at de faktiske regnskabsudgifter er 12 procent højere end det beregnede udgiftsbehov. Dette svarer til omkring 14 mio. kr. I søjlen til højre i figuren vises Syddjurs' vedtagne budget sammenlignet med det beregnede udgiftsbehov i 2021. Her er budgettet tæt på det beregnede udgiftsbehov. De økonomiske udfordringer kan således ifølge ECO-Nøgletal primært henføres til et højt faktisk forbrug og ikke til, at budgettet er utilstrækkeligt.

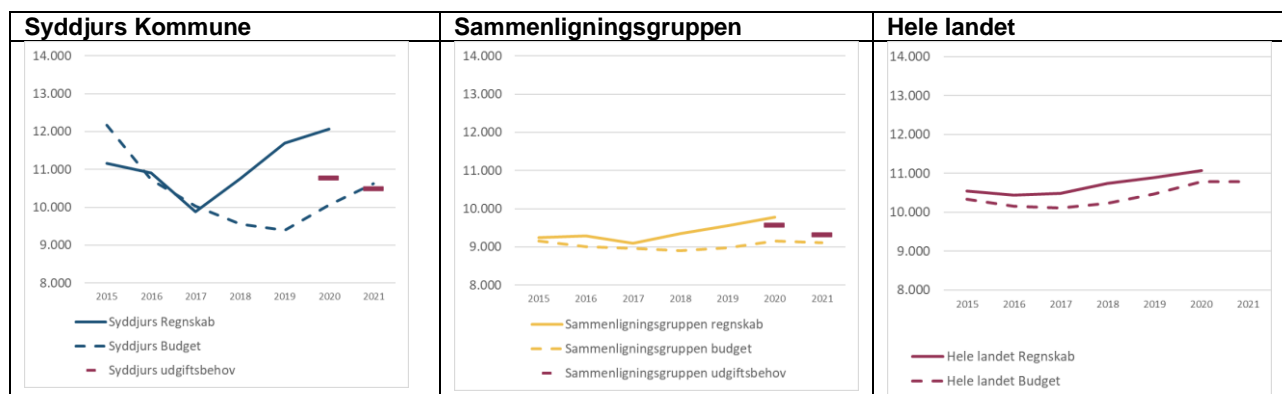
På området for Børn og unge med særlige behov ses i perioden 2015 til 2020 (2021 for budget) i øvrigt følgende tendenser for Syddjurs:

- En reduktion i udgiftsniveauet først i perioden, som afløses af en stigning fra 2017. Dette resulterer i en samlet stigning i udgiftsniveauet fra 2015 til 2021 og i budgetoverskridelser, som er større end i både sammenligningsgruppen og på landsplan.
- En gradvis tilpasning af budgetterne til det stigende udgiftsniveau, hvilket svarer til billedet i sammenligningsgruppen og på landsplan. Som i sammenligningsgruppen og på landsplan ses der trods budgettilpasningen stadig betydelige budgetoverskridelser. Samtidig ligger Syddjurs' udgiftsniveau i regnskab 2020 betydeligt over det beregnede udgiftsbehov.
- Udgiftsniveauet i budgettet for 2021 er markant lavere end udgiftsniveauet for regnskab 2020. En tilsvarende tendens ses i sammenligningsgruppen og på landsplan, om end i mindre omfang end i Syddjurs.
- For Syddjurs svarer udgiftsniveauet i budget 2021 til det beregnede udgiftsbehov. Overordnet set tyder det dermed på, at de økonomiske udfordringer i Syddjurs bunder i problemer med at holde de faktiske regnskabsudgifter nede, end i at budgettet er for lavt.
- En udvikling i retning af en mere hensigtsmæssig fordeling af udgifterne i forhold til "udgiftstrappen" over perioden end på landsplan med stigende udgifter til hjemmebaserede foranstaltninger og faldende udgifter til anbringelser. Tendensen svækkes dog af et stigende udgiftsniveau til institutionsanbringelser og familiepleje igen sidst i perioden.
- En markant stigning i andelen af børn og unge, der modtager forebyggende foranstaltninger over tid, både i faktiske tal og i forhold til sammenligningsgruppen og hele landet, mens andelen af anbragte samlet set reduceres en smule over perioden, dog med en stigende tendens for det seneste år.

3. Udgiftsudviklingen overordnet set

De økonomiske udfordringer omhandler dels, at udgifterne målt ved regnskaberne overstiger de vedtagne budgetter, dels at udgiftsniveauet er stigende over tid. Figureerne nedenfor viser nøgletallene for budgetter og regnskaber for Børn og unge med særlige behov. For at sætte nøgletallene i perspektiv, er de tilsvarende tal for sammenligningsgruppen og for hele landet vist til sammenligning. For Syddjurs og sammenligningsgruppen er de beregnede udgiftsbehov for hhv. regnskab 2020 og budget 2021 markeret. Udgiftsbehovene er beregnet på grundlag af udgiftsniveauer for hhv. regnskab 2020 og budget 2021 for hele landet – derfor er udgiftsbehovet for hele landet ikke vist, da det er sammenfaldende med det faktiske udgiftsniveau i de to år.

Figur 3.1 Udgiftsniveau for Børn og unge med særlige behov, budget og regnskab for hhv. Syddjurs, sammenligningsgruppen og hele landet (kr. pr. 0-22-årig, 2021-prisniveau)



Kilde: ECO-nøgletal og egne beregninger.

Det ses af Figur 3.1 ovenfor, at regnskabsudgifterne for Syddjurs oversteg budgettet væsentligt i årene 2018 til 2020. For sammenligningsgruppen og for hele landet har regnskabsudgifterne i hele perioden oversteget budgettet, men i mere begrænset omfang. I figuren er det beregnede udgiftsbehov for Syddjurs og for sammenligningsgruppen vist for regnskab 2020 og budget 2021. Særligt for Syddjurs ligger udgiftsniveauet for regnskab 2020 (den fuldt optrukne blå linje) væsentligt over det beregnede udgiftsbehov (det røde mærke). Dette er ikke i samme grad tilfældet for sammenligningsgruppen (hvor Syddjurs også indgår i beregning af det gennemsnitlige udgiftsniveau). Det skal endvidere bemærkes, at det vedtagne udgiftsniveau for budget 2021 i Syddjurs svarer nogenlunde til det beregnede udgiftsbehov.

Boks 1 Udgiftsbehov

Definition af "udgiftsbehov"
<p>Udgiftsbehovet kan overordnet defineres som <i>de udgifter, kommunen måtte afholde, givet sine rammevilkår på det enkelte område, for at kunne tilbyde borgerne et gennemsnitligt udgiftsmæssigt serviceniveau.</i></p> <p>I ECO-nøgletal beregnes en kommunes udgiftsbehov for et givet udgiftsområde som de forventede udgifter pr. indbygger (i den relevante aldersgruppe) i forhold til udgifterne pr. indbygger i hele landet. Beregningerne foretages som regressionsanalyser, hvor den uafhængige variable udgøres af fx forskellige socioøkonomiske indikatorer i den enkelte kommune (andel børn af enlige forsørgere, andel 20-59-årige uden beskæftigelse, andel borgere med handicap osv.) og den uafhængige variable af udgifterne til det enkelte udgiftsområde målt i kr. pr. indbygger i den relevante aldersgruppe (fx udgifter til børn og unge med særlige behov i kr. pr. 0-22-årig).</p> <p>Man skal være opmærksom på, at udgiftsbehovene i de enkelte kommuner beregnes ud fra det faktiske udgiftsniveau i hele landet. Konkret viser ECO-nøgletal, hvor stort udgiftsbehovet til fx børn og unge er i Syddjurs Kommune målt i procent af udgiftsniveauet i hele landet. For børn og unge med særlige behov er udgiftsbehovet målt til 97,3 procent af niveauet for hele landet. Syddjurs forventes altså – givet den konkrete sammensætning af de 0-22-årige i kommunen – at kunne levere et landsgennemsnitligt udgiftsmæssigt serviceniveau for udgifter pr. 0-22-årige, der svarer til 97,3 procent af udgiftsniveauet på landsplan.</p> <p>Da beregningerne af udgiftsbehovet altid tager udgangspunkt i en fast procentdel af udgiftsniveauet på landsplan, vil det konkrete udgiftsbehov målt i kr. pr. indbygger (i den relevante aldersgruppe) variere fra år til år og mellem budget og regnskab afhængigt af det aktuelle udgiftsniveau i hele landet. Det ses fx i Figur 3.1 ved at den røde markering for udgiftsbehovet for Syddjurs har et højere niveau for regnskab 2020 end for budget 2021. Det skyldes, som kan se i grafen for hele landet, at det faktiske udgiftsniveau for hele landet er højere for regnskab 2020 end for budget 2021. Da Syddjurs' udgiftsbehov i begge tilfælde udgør 97,3 procent af niveauet for hele landet, vil udgiftsbehovet for Syddjurs (og alle andre kommuner) dermed også blive beregnet højere – målt i kr. pr. indbygger – for regnskab 2020 end for budget 2021.</p>

For 2021 er budgettet i Syddjurs på 10.631 kr. pr. 0-22-årig, hvilket kun er en smule højere end det beregnede udgiftsbehov, som er på 10.490 kr. pr. 0-22-årig. Budgettet i Syddjurs er til gengæld hele 12 pct. under de 12.061 kr. pr. 0-22-årig, som regnskabet for 2020 udviste. I hele landet er budgettet for 2021 på 10.781 kr. pr. 0-22-årig, hvilket er omkring 2,5 pct. under niveauet for regnskab 2020, som var på 11.069 kr. pr. 0-22-årig. Også i sammenligningsgruppen er budgettet for 2021 lavere end regnskabet for 2020 – der ses dermed at være tale om en generel tendens i kommunerne.

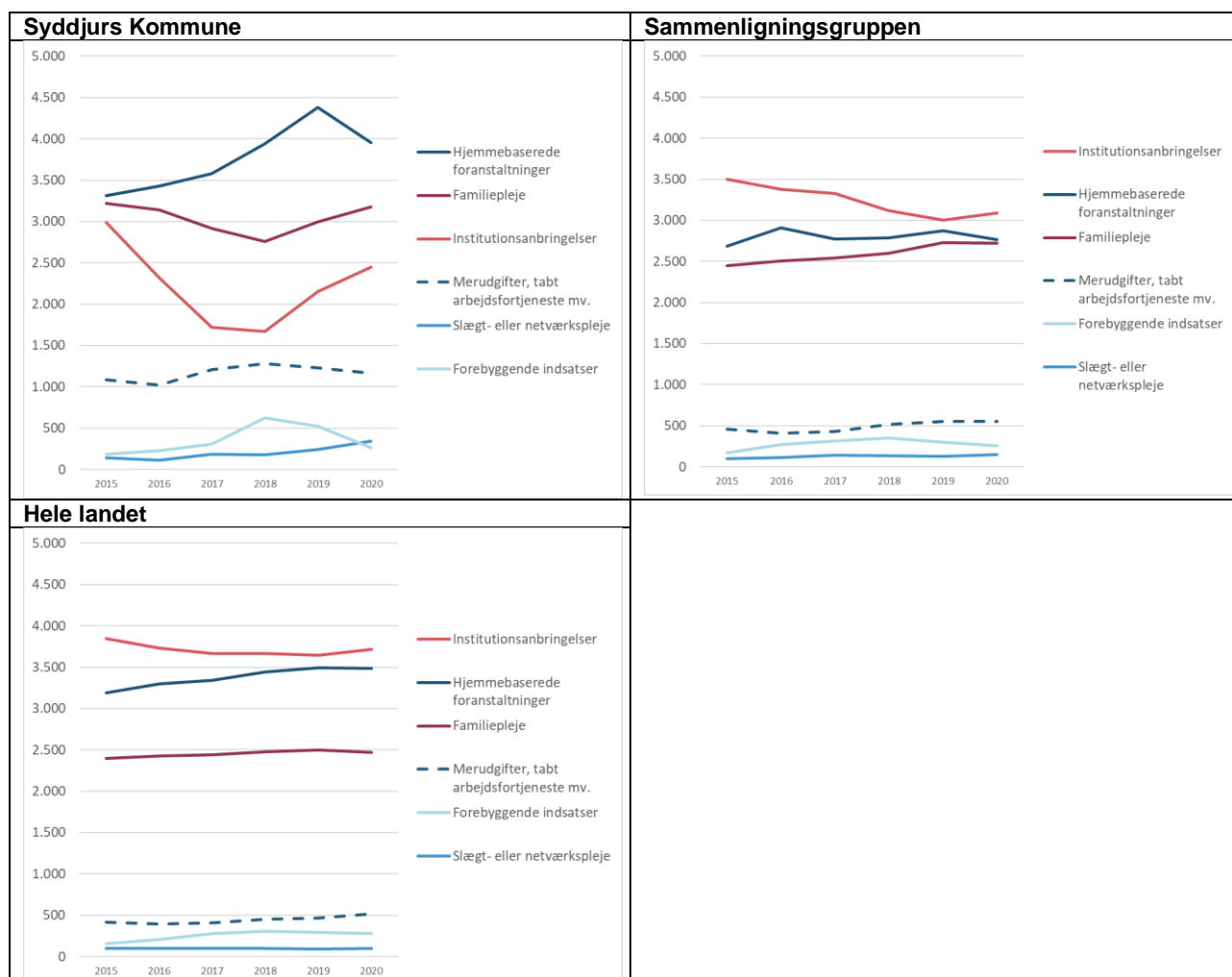
Ser man på udviklingen i udgiftsniveauet i Syddjurs, i sammenligningsgruppen og i hele landet, har der fra 2015 til 2020 i begge tilfælde været en stigning målt ved regnskaberne. Stigningen i Syddjurs har været på godt 8 pct., hvilket er mere end i sammenligningsgruppen og i hele landet, hvor stigningen har været på henholdsvis knap 6 pct. og på 5 pct. For både Syddjurs, sammenligningsgruppen og hele landet begynder stigningen i udgifterne fra 2017. Stigningsgraden er dog mest markant i Syddjurs, idet Syddjurs i lige netop 2017, havde et relativt lavt udgiftsniveau.

For så vidt angår budgetterne, ses udgiftsniveauet over tid at udgøre en form for "hængekøje" i både Syddjurs og for hele landet og til dels i sammenligningsgruppen – dog med en betydeligt dybere profil i Syddjurs. Denne facon afspejler en løbende budgetreduktion i de første år i perioden, en reduktion, som ikke fuldt ud har kunnet modsvares af en tilsvarende reduktion i de faktiske udgiftsniveauer målt ved regnskaberne. I den sidste del af perioden ses både i Syddjurs og for hele landet samt til dels i sammenligningsgruppen et stigende niveau for budgetterne. Dette kunne være tegn på en mulig tilpasning til et mere realistisk udgiftsniveau. I både Syddjurs, sammenligningsgruppen og på landsplan er der dog trods de stigende budgetter fortsat betydelige budgetoverskridelser.

4. Udgiftsudviklingen fordelt på foranstaltningstyper

I forrige afsnit så vi, at der havde været en større relativ stigning i udgiftsniveauet i Syddjurs end i hele landet i den observerede periode. I dette afsnit ses der nærmere på, om der er foranstaltningstyper inden for Børn og unge med særlige behov, hvor udgiftsstigningen har været særligt høj Syddjurs.

Figur 4.1 Udgiftsniveau for de væsentligste foranstaltningstyper under Børn og unge med særlige behov for hhv. Syddjurs, sammenligningsgruppen og hele landet (regnskab, kr. pr. 0-22-årig, 2021-prisniveau)



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger. Opdeling på foranstaltningstyper baserer sig på Socialstyrelsens opdeling af kontoplanen jf. "Indsatstrappen" <https://socialstyrelsen.dk/tvaergaende-omrader/socialstyrelsens-viden/redskaber-til-styring-og-udvikling/indsatstrappen-1/indsatstrappens-udgiftsmodel>

Figur 4.1 ovenfor viser for det første, at der er stor forskel i sammensætningen af foranstaltningstyper mellem Syddjurs, sammenligningsgruppen og hele landet, når man ser på en udgiftsmæssig opgørelse. I Syddjurs er det i 2020 de hjemmebaserede foranstaltninger (familiebehandling, aflastning og fast kontaktperson mv.), der udgiftsmæssigt er den dominerende foranstaltningstype. Herefter følger familiepleje og dernæst institutionsanbringelser. I sammenligningsgruppen og i hele landet er det i 2020 derimod institutionsanbringelserne, der fylder mest, efterfulgt af de hjemmebaserede foranstaltninger og med familiepleje på tredjepladsen. I Syddjurs fylder desuden merudgifter mv. relativt meget i sammenligning med både sammenligningsgruppen og hele landet. Dette kan hænge sammen med, at disse ydelser som oftest tildeles i forbindelse med hjemmebaserede foranstaltninger, hvor udgiftsniveauet i Syddjurs jo er relativt højt. Forebyggende indsatser og slægts- eller netværkspleje alle steder fylder mindst. Generelt kan man sige, at Syddjurs har noget mere vægt på de forebyggende og hjemmebaserede foranstaltninger end tilfældet er i sammenligningsgruppen og ikke mindst i hele landet.

Syddjurs' prioritering i 2020 er i tråd med den bevægelse "ned ad insatstrappen", som der har været fokus på fra bl.a. Socialstyrelsen. Det bemærkes også i grafen for Syddjurs Kommune, at de hjemmebaserede foranstaltninger, familiepleje og institutionsanbringelser rent økonomisk ligger på nogenlunde samme niveau i 2015, mens

foranstaltningstyperne på de "høje trappetrin" (institutionsanbringelser og familiepleje), fylder væsentligt mindre relativt set sidst i perioden end de hjemmebaserede foranstaltninger, som befinder sig længere nede ad indsatsrampen.

Syddjurs' prioritering af indsatsrampen kan desuden ses af ECO-nøgletal, der for 2020 opgør den økonomiske anbringelsesandel i Syddjurs til 51,2 mod 60,1 i sammenligningsgruppen og 56,7 i hele landet. Ser man på, hvad institutionsanbringelserne udgør af de samlede udgifter til Børn og unge med særlige behov, er det kun 18,2 procent i Syddjurs mod hele 31,4 procent i sammenligningsgruppen og 32,6 procent i hele landet.

Ser man på udviklingstendenserne for de forskellige foranstaltningstyper, er der i hele landet en klar tendens til, at de hjemmebaserede foranstaltninger med tiden begynder at fylde mere rent økonomisk, og at institutionsanbringelser begynder at fylde mindre. Udgiftsniveauet til institutionsanbringelser er dog igen steget en smule fra 2019 til 2020. I sammenligningsgruppen er udgiftsniveauet for de hjemmebaserede foranstaltninger på samme niveau i hele perioden, hvorimod man ser et fald i udgiftsniveauet for institutionsanbringelser og en stigning for familiepleje.

For Syddjurs er det som nævnt i afsnit 3 særligt fra 2017, at der ses en stigning i udgiftsniveauet samlet set. For de hjemmebaserede foranstaltninger er der tale om en fortsættelse af en generel udgiftsstigning helt fra 2015, mens der for familiepleje og især institutionsanbringelser er tale om en ændring af tendensen med udgiftsfald fra 2015 (som var det år i perioden, hvor udgiftsniveauet var højest) til en relativt kraftig stigning i udgiftsniveauet fra 2018. For familiepleje ender udgiftsniveauet i 2020 med igen at være på niveau med niveauet i 2015 fra i 2018 at have været nede på niveau på 86 pct. af niveauet for 2015. For institutionsanbringelser ender udgiftsniveauet i 2020 med at svare til 82 pct. af udgiftsniveauet i 2015, efter at udgiftsniveauet i 2017 og 2018 var helt nede på omkring 57 pct. af niveauet i 2015.

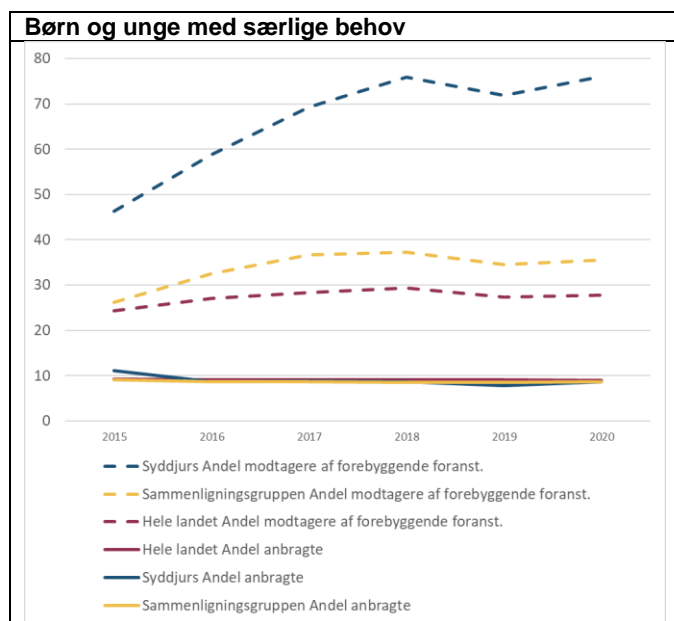
5. Udviklingen i antal foranstaltningsmodtagere

Bag udviklingerne i udgiftsniveauerne for de forskellige foranstaltningstyper, som blev gennemgået i afsnit 4 ovenfor, ligger naturligvis konkrete børn og unge, der modtager konkrete foranstaltninger.

Som et supplement til analyserne af udgiftsudviklingerne ses der i dette afsnit på udviklingen i andelen af alle børn og unge, der modtager en foranstaltning. Analyserne af modtagere af foranstaltninger for Børn og unge med særlige behov bygger på en grovere opdeling fra ECO-nøgletal end de tilsvarende analyser af udgiftsniveauerne i afsnit 4. Derfor er opgørelserne opdelt i to kategorier: "andel modtagere af forebyggende foranstaltninger" og "andel anbragte".

Figur 5.1 nedenfor viser udviklingen i andelen af modtagere af to hovedtyper af foranstaltninger for Børn og unge med særlige behov. Tal for Syddjurs, sammenligningsgruppen og for hele landet er vist i samme graf.

Figur 5.1 Andel modtagere af forskellige foranstaltningstyper på området for Børn og unge med særlige behov (promille af alle 0-22-årige indbyggere)



Kilde: ECO-nøgletal.

Note: Aktivitetsdata for Børn og unge med særlige behov er opgjort ultimo året (første gang ultimo 2014). I alle tilfælde er der anvendt befolkningstal primo året (fra primo 2015 – primo 2020).

Figur 5.1 viser to interessante forhold for Syddjurs vedrørende Børn og unge med særlige behov (Syddjurs er vist ved de mørkeblå linjer). Dels er andelen af børn og unge i Syddjurs, der modtager en forebyggende foranstaltning (de stiplede mørkeblå linjer) i hele perioden markant større end andelen i sammenligningsgruppen og på landsplan, dels er andelen i Syddjurs kraftigt stigende, mens den i sammenligningsgruppen er steget markant mindre og på landsplan kun en smule. Aktivitetsudviklingen understøtter billedet af niveauet og udviklingstendensen for de hjemmebaserede foranstaltninger i Syddjurs og for sammenligningsgruppen og hele landet som vist tidligere i Figur 4.1. Udviklingstendenserne indikerer, at Syddjurs i sin foranstaltningssammensætning følger en anden kurs, når det kommer til indsatsstrappen, end både sammenligningsgruppen og landets kommuner som helhed.

For andelen af anbragte børn og unge (de fuldt optrukne linjer i grafen) er billedet anderledes. I starten af perioden er andelen i Syddjurs højere end andelen i sammenligningsgruppen og landet som helhed, hvorefter andelen i en periode er lavere. I 2020 er andelen på niveau med andelen i sammenligningsgruppen og i hele landet. Billedet matcher tendenserne for udgiftsudviklingen for institutionsanbringelser, familiepleje og slægts- eller netværkspleje, som blev vist i Figur 4.1.