

Bilag 3 - Analyse af udgiftsudviklingen på det specialiserede socialområde i Midtjylland (godkendt af DASSOS den 8. september 2023)

Indhold

1.	INTRODUKTION OG FORMÅL	1
2.	UDGIFTSUDVIKLINGEN PÅ DET SPECIALISEREDE SOCIALOMRÅDE I HOVEDTRÆK	2
3.	ANBEFALINGER TIL VIDERE ANALYSE AF UDGIFTSDRIVERE OG HANDLEMULIGHEDER	4
4.	KVANTITATIV ANALYSE MED UDDYBNING AF DATA	6
5.	DATAKILDER	14
6.	ARBEJDSGRUPPEN BAG ANALYSEN	14

1. INTRODUKTION OG FORMÅL

Som en del af takstaftalen 2023-24 har KD-Net bedt DASSOS igangsætte et analysearbejde med følgende indhold: [...] at kommuner og region i fællesskab udarbejder et overblik over udviklingen i den samlede økonomi på det specialiserede socialområde, herunder udviklingen i tillægstakster/ takstniveauer samt andre forhold, der har betydning for udgiftsudviklingen, fx udviklingen i antallet af borgere med behov for støtte.

Opdraget fra KD-net er således, at DASSOS skal udarbejde et overblik over udviklingen i den samlede økonomi på det specialiserede socialområde med fokus på identifikation af de primære udgiftsdrivere på hhv. børne/unge-området og voksenområdet.

Hidtil har der i rammeaftaleregi været meget fokus på takstaftalen, som dækker de tilbud, der er en del af rammeaftalen i Midtjylland, dvs. regionale og kommunale tilbud, hvor der sælges pladser. Praksis har dog vist, at takstudviklingen ikke giver en fyldestgørende forklaring på, hvorfor udgifterne stiger. Konkret ses dette ved, at selv om den aftalte 2%'s reduktion i takstaftalen for 2018-2022 i al væsentlighed blev overholdt, så steg udgifterne fortsat på det specialiserede socialområde i Midtjylland.

Det er derfor relevant at undersøge andre styringsredskaber samt årsager til de stigende udgifter nærmere.

Analysen er bygget op, så der først gives en kort opsummering af konklusionerne fra den kvantitative analyse af udgiftsudviklingen (afsnit 2). Herefter præsenteres en række anbefalinger til videre analyse af udgiftsdrivere og handlemuligheder, såfremt KD-Net ønsker, at der skal arbejdes videre i forlængelse af den kvan-

titative analyse (afsnit 3). Selve den kvantitative analyse, hvor de mere udførlige data for udgiftsudviklingen på landsplan og i Midtjylland fremgår, findes i analysens sidste del (afsnit 4).

Analysen er udarbejdet af en fælles kommunal og regional arbejdsgruppe, nedsat af DASSOS, og bygger primært på en afdækning af eksisterende viden, hvor allerede udarbejdede analyser benyttes til at beskrive økonomiske data og hvad der driver udgifterne på det specialiserede socialområde i Midtjylland.

2. UDGIFTSUDVIKLINGEN PÅ DET SPECIALISEREDE SOCIALOMRÅDE I HOVEDTRÆK

De samlede udgifter til socialområdet har været stigende fra 53,1 mia. kr. i 2018 til 57,8 mia. kr. i 2022¹. Den absolutte og relative stigning har været større på voksenområdet end på børne- og ungeområdet.

Hovedtendenserne på voksenområdet:

- *Der er stærkt stigende udgifter gennem flere år – Midtjylland følger landstendensen*
I perioden 2018-2022 steg udgifterne på *landsplan* med 3,47 mia. kr. svarende til en stigning på 9,7 %. I *Midtjylland* steg udgifterne i samme periode med 858 mio. kr. svarende til en stigning på 10,9 %.
- *Udgiftsvæksten er drevet af botilbuddene (SEL § 107/108 og ABL § 105) – markant i Midtjylland*
På *landsplan* har der i perioden 2018-2022 været en udgiftsvækst på botilbud på 2,37 mia. kr. svarende til 68 % af den samlede udgiftsvækst på det specialiserede socialområde. I *Midtjylland* er udgifterne til botilbud steget 695 mio. kr. svarende til 81 % af den samlede udgiftsvækst i Midtjylland.
- *Begrænset stigning i antal borgere, der modtager botilbud – men enhedsprisen stiger*
Der har i perioden 2018-2021 været en stigning på 3 % i antal borgere, der modtager botilbud (fra 27.100 til 28.000 helårsborgere på *landsplan*). Samtidig er de samlede udgifter til botilbud i samme periode steget med 9 %. Den samlede konsekvens af disse to bevægelser er, at enhedsudgiften til botilbud er steget med 6 %.
- *Særligt udgifterne til private botilbud stiger – og kommunerne handler mindre med hinanden*
Der er sket en betydelig stigning i kommunernes udgifter til køb hos private botilbud, der ikke har en driftsaftale med kommunen. Udgifter til køb hos private botilbud er på *landsplan* steget med 29,7 % fra 9,41 mia. kr. i 2018 til 12,21 mia. kr. i 2022. Udgiftsudviklingen i *Midtjylland* følger landstendensen med en stigning på 33,1 % fra 1,39 mia. kr. i 2018 til 1,85 mia. kr. i 2022. Samtidig handler kommunerne mindre med hinanden. Der er i de midtjyske kommuner sket et fald i betalinger til andre kommuner på 20,9 % fra 1,67 mia. kr. i 2018 til 1,32 mia. kr. i 2022. Betalinger til regionen stiger med 14,3 % fra 0,93 mia. kr. i 2018 til 1,06 mia. kr. i 2022.

¹ Ekspertudvalgets delrapport 1, side 3. Arbejdsgruppen bag analysen af udgiftsudviklingen i Midtjylland har herudover primært benyttet tal baseret på egne trækninger fra Statistiskbanken i Danmarks Statistik.

Hovedtendenser på børne- og ungeområdet:

- *Stigende udgifter samlet set på børne-ungeområdet - men lavere stigning i Midtjylland end landsplan*
På landsplan har der i perioden 2018-2022 været en samlet udgiftsstigning på 914 mio. kr. svarende til en samlet stigning på 5 %. I Midtjylland var der tale om en samlet udgiftsstigning på 50 mio. kr. svarende til en samlet stigning på 1,3 %.
- *Tendens til stigende udgifter til forebyggende indsatser og foranstaltninger - også i Midtjylland*
På landsplan har der i perioden 2018-2022 været en samlet stigning i udgifterne til forebyggende indsatser på 0,45 mia. kr. fra 6,47 mia. kr. i 2018 til 6,91 mia. kr. i 2022. Tallene fra Midtjylland afviger umiddelbart fra landstendensen, da der samlet set fra 2018-2022 har været et mindre fald på 4,4 mio. kr. Men efter et fald først i perioden, er udgifterne fra 2020-2022 steget med 87,3 mio. kr.
- *Samlet fald i udgifter til anbringelser i plejefamilier og på opholdssteder og døgninstitutioner*
På landsplan er udgifterne til anbringelser i plejefamilier m.v. samlet set faldet med på 118 mio. kr. i perioden 2018-2022. I Midtjylland er der sket et fald i udgifterne på 56 mio. kr. Det bemærkes, at udgifterne både på landsplan og i Midtjylland er steget igen fra 2021 til 2022.
- *Ny udgiftsdriver - indsatser efter lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet*
Udgiftsvæksten på landsplan er i perioden 2019-2022 drevet af stigende udgifter på 421 mio. kr. til indsatser efter lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet, som trådte i kraft 1. januar 2019². Til sammenligning er der i Midtjylland i perioden 2019-2022 stigende udgifter på 82,4 mio. kr.

Takstaftalen og tillægsydelse i den midtjyske rammeaftale:

I forbindelse med udfærdigelsen af de 2-årige midtjyske rammeaftaler, indgår de 19 kommuner og Region Midtjylland en aftale om udviklingen i taksterne på de sociale tilbud, der indgår i rammeaftalen. Den nuværende takstaftale gælder i perioden 2023 – 2024, og det fremgår heraf, at taksterne ikke kan stige i aftaleperioden.

Der har i Midtjylland været fokus på anvendelsen af tillægsydelse. DASSOS har fokus på anvendelsen af tillægsydelse i forhold til, om en stigning i niveauet kan være en indikation på indirekte takststigninger (tillægstakster indgår ikke i beregningen af takstudviklingen). Brugen af tillægsydelse bliver aktuel, når der er borgere med særligt krævende behov, som ikke kan rummes i den eksisterende takststruktur.

Opgørelse af driftsherrernes indtægter på tillægsydelse viser et fald i tillægsydelse på 14 mio. kr. fra 2021 til 2022. Andelen af tillægsydelse set i forhold til det samlede regnskab for de midtjyske tilbud inden for rammeaftalen for hhv. 2021 og 2022 falder fra 8,66 % i 2021 til 8,35 % i 2022.

² Der er tale om en ny lov med ikrafttrædelse d. 1. januar 2019. Indsatserne tilrettelægges af et Ungdomskriminalitetsnævn og kan dække over forebyggende indsatser såvel som anbringelser uden for hjemmet. Ud over nye indsatser til en ny gruppe af børn og unge, kan udgiftsvæksten også afspejle en organisatorisk omlægning, så Ungdomskriminalitetsnævnet træffer afgørelse om at iværksætte indsatser, som tidligere ville være iværksat i kommunerne (bilagsmateriale til ekspertudvalget, sde 12).

3. ANBEFALINGER TIL VIDERE ANALYSE AF UDGIFTSDRIVERE OG HANDLEMULIGHEDER

Med udgangspunkt i overblikket over udgiftsudviklingen, som beskrevet ovenfor, er det relevant at arbejde videre med en nærmere analyse af udgiftsdrivere og tilhørende handlemuligheder.

Regeringens nedsatte Ekspertudvalg på socialområdet har i sin delrapport 1 en række anbefalinger til, hvordan der kan sikres en fremadrettet faglig og økonomisk bæredygtig udvikling på socialområdet på baggrund af en analyse af flere væsentlige faktorer, der begrænser kommunernes styringsmuligheder ift. udgifterne på det specialiserede socialområde³.

Ekspertudvalgets anbefalinger har været en del af forhandlingerne i forbindelse med ØA24⁴. Der er aftalt en række konkrete initiativer som opfølgning på Ekspertudvalgets anbefalinger med afsæt i kommunernes aktuelle kapacitets- og udgiftspres på området. Disse initiativer er:

- Udvidelse af den kommunale botilbudskapacitet via et ekstraordinært løft af kommunernes anlægsinvesteringer målrettet botilbud efter serviceloven
- Indførelse af beløbsgrænser for alternative tilbud i forbindelse med frit valg af botilbud
- Takstlofter på tilbud underlagt selvmøderprincippet
- Eftersyn af tilsyn med sociale tilbud – herunder om tilsyn medvirker til at øge udgifterne til driften
- Nytænkning af merudgiftsydelsen
- Bedre viden og data – udbygning af datagrundlaget på socialområdet

Dele af Ekspertudvalgets arbejde er således allerede ved at blive effektueret.

Arbejdsgruppen vil ud over Ekspertudvalgets arbejde gerne supplere med anbefalinger i forhold til, hvordan vi i det midtjyske rammeaftalesamarbejde kan arbejde videre med at analysere og finde fælles tilgange til at imødegå udfordringerne med de stigende udgifter på det specialiserede socialområde i Midtjylland.

Arbejdsgruppen anbefaler, at KD-Net igangsætter et opfølgende kvalitativt analysearbejde for at afdække udvalgte spørgsmål om, hvad der skaber økonomisk opdrift på området – og for at komme med konkrete anbefalinger til, hvordan vi kan tilgå det i samarbejdet omkring rammeaftalen. Ekspertudvalgets afdækninger af problemstillinger ift. styring af udgifter samt anbefalinger skal inddrages i det midtjyske arbejde.

Anbefalinger til yderligere analyser ift. de stigende udgifter på det specialiserede socialområde:

Det er ambitionen dels 1) at afdække udvalgte spørgsmål om, hvad der driver udgiftsudviklingen på det specialiserede socialområde i Midtjylland med henblik på at kunne anvise handlinger på et mere oplyst grundlag, og 2) i forlængelse deraf, at påvirke den nationale dagsorden (fx via KL) ift. problemstillinger, der fx drøftes i forbindelse med opfølgningen på anbefalingerne fra Ekspertudvalget og lignende. Dette er ambitiøst men samtidigt nødvendigt, hvis vi skal have bedre rammevilkår på det specialiserede socialområde.

Den kvantitative analyse viser, at den absolutte og relative udgiftsstigning har været større på voksenområdet end på børne- og ungeområdet. Desuden er udgiftsvæksten på voksenområdet drevet af botilbuddene (SEL § 107/108 og ABL § 105). Derfor anbefales det, at en kvalitativ analyse starter med botilbudsområdet på det specialiserede voksenområde.

³ Ekspertudvalgets delrapport 1. Anbefalingerne beskrives side 9ff.

⁴ Aftale om kommunernes økonomi for 2024 – se afsnit 4 (Nye tiltag på det specialiserede socialområde) side 6ff.

Arbejdsgruppen har drøftet en række forskellige emner og områder, som er relevante at arbejde videre med. For at fokusere arbejdet, foreslår arbejdsgruppen, at der i det videre arbejde fokuseres på:

- 1. De forskellige tilsyns rolle som udgiftsdrivere:** Der er stor opmærksomhed på de forskellige tilsyns rolle som potentielle udgiftsdrivere både internt i Midtjylland og nationalt. Det drejer sig primært om socialtilsynene, Styrelsen for Patientsikkerhed samt Arbejdstilsynet. Arbejdsgruppen anbefaler bl.a. en tidsanalyse, hvor der foretages en tidsregistrering af den anvendte tid på dokumentation, der er forbundet med krav fra de forskellige tilsyn samt tid brugt på dokumentation bredt set. En sådan analyse forudsætter, at KD-Net afsætter midler til ekstern konsulentbistand.
- 2. Progression og effekt:** Ved at have et vedvarende fokus på progression og effekt i indsatsen for borgerne på botilbuddene, kan der opnås større livskvalitet for borgerne samt lavere udgifter grundet bedring af borgernes tilstand. Der skal bl.a. fokus på uhensigtsmæssigheder og paradokser i incitamentsstrukturen på botilbudsområder. En potentiel udfordring er fx botilbuddenes manglende incitamenter til at arbejde med progression for den enkelte borger ift. at visitere til et lavere støttebehov, da de herved mister penge. Desuden bør de særligt dyre enkeltsager inddrages ift. at få en dybere forståelse af, hvad der driver udgifterne på det specialiserede område. Hvor meget skyldes udgiftsstigningerne fx manglende progression?
- 3. Kapacitet:** Det er vigtigt at den tilgængelige tilbudsvifte i så høj grad som muligt afspejler den faktuelle efterspørgsel på tilbud. Emnet peger især mod lånepuljen (jf. ØA 24) og de muligheder, dette giver, men også eventuelle implementeringsudfordringer grundet kriterierne for puljen. Lånepuljen er en konkret anledning for midtjyske kommuner til at gå sammen i regi af rammeaftale-samarbejdet om at etablere fælles tilbud eller i større grad koordinere og aftale etablering af botilbudskapacitet til komplekse borgere med henblik på at sikre større faglig og økonomisk bæredygtighed. Der bør i den forbindelse laves en afdækning af, hvor mange af de midtjyske kommuner, der forventer at lave nye tilbud på baggrund af lånepuljerne. Der bør også lægges et pres nationalt via KL på regeringen ift. at opnå operationelle kriterier for puljerne, herunder bl.a. at de også skal gælde i 2027 og 2028.

De tre emner er uddybende beskrevet i bilag 4 "Anbefalinger til videre analyse af udgiftsdrivere og handlemuligheder".

Supplerende bemærkninger

Arbejdsgruppen har i forbindelse med sine forslag til fokusering af det videre arbejde foretaget en række fravalg af områder, der også kunne være interessante at arbejde med på sigt. Det drejer sig bl.a. om:

- En nærmere analyse af børne – og ungeområdet betydning for udgiftsudviklingen på voksenområdet fx ift. forebyggelse og specialskoleområdet og inklusionsdagsordenen og denne betydning for børns udvikling, skolefravær, udgifter til tabt arbejdsfortjeneste mv.
- Psykiatrien er ligeledes et væsentligt emne. Hvad kommer omlægningen af psykiatrien i forbindelse med 10 årsplanen for psykiatrien til at betyde? De fleste penge går til regionerne, men samspillet med socialpsykiatrien er afgørende for, at behandlingen lykkes. Det er vigtigt, at DASSOS og KD-Net har en opmærksomhed på området og følger udviklingen nøje, men det er for tidligt med en analyse ift., hvad omlægningen af psykiatrien kommer til at betyde for udgiftsudviklingen på det specialiserede socialområde.

4. KVANTITATIV ANALYSE MED UDDYBNING AF DATA

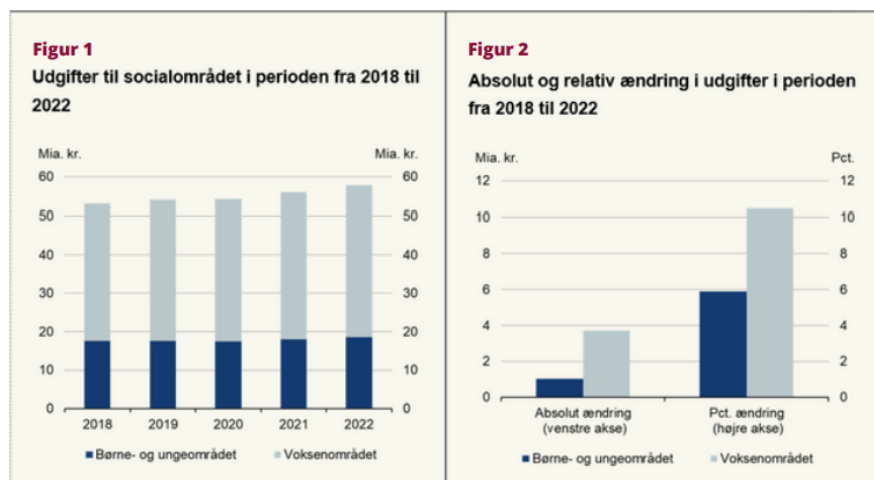
Den samlede udgiftsstigning på det specialiserede socialområde

Socialområdet har gennem en årrække været kendetegnet ved store udgiftsstigninger. Der er variationer i udgifterne mellem kommunerne, men der er bred enighed om, at det er en problemstilling, der generelt presser kommunerne og derfor har en høj prioritet.

I denne analyse fokuserer arbejdsgruppen primært på den faktiske udgiftsudvikling på det specialiserede socialområde, som regeringens ekspertudvalg også afdækker i sin første delrapport og i det tilhørende bilagsmateriale. Ekspertudvalgets materiale suppleres af materiale fra KL, Komponent samt Danmarks Statistik. Ekspertudvalgets bilagsmateriale dækker perioden 2018-2021. Arbejdsgruppen har derfor lavet sine egne træk fra Danmarks Statistik for at få de landsdækkende tal fra perioden 2018-2022. Desuden er der trukket tal fra Midtjylland med henblik på sammenligning af landsdækkende - og midtjyske tal.

Ekspertudvalgets delrapport 1 viser, at de samlede udgifter til socialområdet på landsplan har været stigende fra 53,1 mia. kr. i 2018 til 57,8 mia. kr. i 2022⁵. Den absolutte og relative stigning har været større på voksenområdet end på børne- og ungeområdet⁶. Denne tendens ses også i Midtjylland.

I figurerne nedenfor fremgår den samlede udgiftsstigning på landsplan.



Anm.: 22-pl. Pl-skøn er fra maj 2022. Opgjort som de samlede offentlige nettodriftsudgifter uden statsrefusion (dvs. dranst 1 uden dranst 2) ekskl. tjenestemandspensioner. Der er ikke korrigeret for meropgaver som følge af DUT. Voksenområdet er opgjort som funktion 5.38.38-5.38.59. Børne- og ungeområdet er opgjort som funktion 5.28.20-5.28.26.

Kilde: Egne beregninger på Danmarks Statistiks registerdata.

⁵ Arbejdsgruppen i de følgende afsnit i analysen af udgiftsudviklingen i Midtjylland benyttet tal baseret på egne trækninger fra Statistiskbanken i Danmarks Statistik.

⁶ Ekspertudvalget på socialområdet – delrapport 1 (maj 2023). Det bemærkes, at tallene fra delrapport 1 i ovenstående figurer dækker perioden frem til 2022. Ekspertudvalgets bilagsmateriale dækker dog kun perioden 2018-2021. Derfor har det været nødvendigt for arbejdsgruppen at opdatere de landsdækkende tal, så vi har dem frem til 2022.

Udgiftsudviklingen på det specialiserede voksenområde

Stigende udgifter på det specialiserede voksenområde

Den væsentligste del af udgiftsvæksten fra 2018-2022 på det samlede specialiserede socialområde, skyldes udgiftsstigningen på voksenområdet. Udgifterne på voksenområdet er steget gennem flere år, jf tabel 1 nedenfor. I perioden 2018-2022 steg udgifterne på *landsplan* med 3,47 mia. kr. fra 35,75 mia. kr. i 2018 til 39,22 mia. kr. i 2022 svarende til en stigning på 9,7 %⁷.

Tabel 1: Samlede offentlige nettodriftsudgifter til voksenområdet, 2018-2022 (Landsdækkende) (1000 kr.)					
	2018	2019	2020	2021	2022
Personlig og praktisk hjælp	1.428.436	1.510.496	1.460.818	1.489.741	1.647.460
Personlig støtte og pasning	5.527.663	5.600.797	5.546.835	5.757.896	5.799.235
Rådgivning	331.879	361.857	351.420	347.518	366.612
Hjælpe midler m.v.	1.818.166	1.901.320	1.728.003	1.742.675	1.694.260
Herberger og kvindekrisecentre	1.362.504	1.496.311	1.655.504	1.826.530	1.945.902
Alkoholbehandling	446.611	435.595	448.996	458.619	469.117
Stofmisbrugsbrugsbehandling	1.042.220	1.034.658	979.767	1.003.654	1.001.351
Længerevarende botilbud	6.434.388	6.446.827	6.310.166	6.462.568	6.640.753
Botilbudslignende tilbud	7.589.378	8.045.156	8.699.856	9.048.392	9.336.036
Midlertidig botilbud	5.150.127	5.173.158	5.211.016	5.363.521	5.566.847
Kontaktperson- og ledsageordninger	502.705	490.508	453.737	460.247	480.380
Særlige pladser på psykiatrisk afd.	53.675	160.915	153.544	124.983	121.173
Beskyttet beskæftigelse	1.052.393	1.055.845	959.227	969.900	966.148
Aktivitets- og samværstilbud	3.014.602	3.023.802	3.056.731	3.152.959	3.188.057
I alt	35.754.748	36.737.244	37.015.622	38.209.205	39.223.331

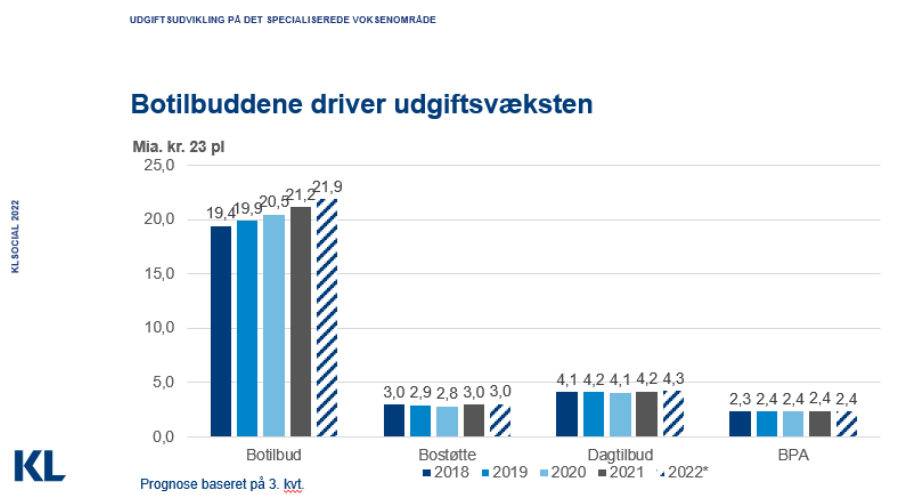
I *Midtjylland* steg udgifterne i perioden 2018-2022 med 858 mio. kr. fra 7,86 mia. kr. i 2018 til 8,72 mia. kr. i 2022, jf. tabel 2. Det svarer til en stigning på 10,9 %.

Tabel 2: Samlede offentlige nettodriftsudgifter til voksenområdet, 2018-2022 (Midtjylland) (1000 kr.)					
	2018	2019	2020	2021	2022
Personlig og praktisk hjælp	346.263	336.891	296.932	300.192	368.559
Personlig støtte og pasning	1.364.457	1.392.540	1.429.783	1.465.032	1.498.311
Rådgivning	54.009	49.578	45.249	50.295	54.289
Hjælpe midler m.v.	444.047	435.642	415.140	433.807	387.218
Herberger og kvindekrisecentre	311.999	303.234	346.683	364.949	395.104
Alkoholbehandling	82.740	77.519	75.929	75.289	75.095
Stofmisbrugsbrugsbehandling	171.818	165.648	157.423	162.836	157.942
Længerevarende botilbud	966.457	983.160	1.023.283	1.101.989	1.153.842
Botilbudslignende tilbud	2.248.212	2.435.444	2.484.672	2.593.165	2.689.785
Midlertidig botilbud	941.403	934.608	924.414	965.537	1.007.055
Kontaktperson- og ledsageordninger	99.886	96.685	90.225	92.314	94.044
Særlige pladser på psykiatrisk afd.	16.037	51.474	46.225	33.967	31.949
Beskyttet beskæftigelse	263.549	259.392	217.813	224.500	217.515
Aktivitets- og samværstilbud	552.564	538.218	563.999	579.433	590.807
I alt	7.863.441	8.060.034	8.117.769	8.443.305	8.721.515

⁷ Tabellen svarer til tabel 1 i ekspertudvalgets bilagsmateriale. Data er opdateret med 2022-tal. Der benyttes PI-tal fra juni 2023.

Udgiftsvæksten drevet af botilbuddene

På *landsplan* er botilbud og boformer de største udgiftsdrivere på voksenområdet, hvilket ud over ekspertudvalgets rapport også konkluderes i andre analyser, jf. fx nedenstående figur fra KL⁸.



Botilbudsområdet samlet på *landsplan* (botilbud til hhv. midlertidigt, længerevarende ophold og botilbudslignende tilbud (fx tilbud efter almenboliglovens § 105) har haft en udgiftsvækst på 2,37 mia. kr. fra 19,17 mia. kr. i 2018 til 21,54 mia. kr. i 2022. Det udgør 68 % af den samlede nettodriftsudgiftsvækst på hele voksenområdet⁹.

Udgifter til botilbudslignende tilbud på *landsplan* steg i perioden 2018-2022 fra 7,59 mia. kr. til 9,34 mia. kr. svarende til 23 %. Udgifterne til botilbud til længerevarende botilbud steg 3 % i perioden, og udgifterne til midlertidige botilbud steg med 8 %.

I *Midtjylland* gælder der for perioden 2018-2022, at botilbudsområdet samlet (botilbud til hhv. midlertidigt og længerevarende ophold og botilbudslignende tilbud) har haft en udgiftsvækst på 695 mio. kr. fra 4,16 mia. kr. 2018 til 4,85 mia. kr. 2022, jf. tabel 2 ovenfor. Det udgør 81 % den samlede nettodriftsudgiftsvækst på hele voksenområdet i *Midtjylland*¹⁰.

Udgifter til botilbudslignende tilbud steg i *Midtjylland* i perioden 2018-2022 fra 2,2 mia. kr. til 2,7 mia. kr. svarende til 20,5 %. Udgifterne til botilbud til længerevarende botilbud steg med 19 %, og udgifterne til midlertidige botilbud steg med 7 %.

Stigende udgifter til private sociale tilbud

Der har været vækst i udgifterne til private tilbud. De offentlige driftsudgifter til voksenområdet viser, at udgifter på *landsplan* til køb af sociale tilbud samlet set er steget med 10,7 % fra 22,1 mia. kr. i 2018 til 24,5 mia. kr. i 2022, jf. tabel 3 nedenfor.

⁸ KL's Analyseprojekt om årsager til udgiftspresset (maj 2022) samt oplæg fra KL, KLSocial 2022 (november 2022). Se også Komponentens projekt "Øget viden om særligt dyre enkeltsager" (efteråret 2022).

⁹ Tabel 1. Den samlede ændring 2018-22 (3,47 mia. kr.) / ændring botilbudsområdet (2,37 mia. kr.)

¹⁰ Tabel 2. Den samlede ændring 2018-22 (858 mio. kr.) / ændring botilbudsområdet (695 mio. kr.)

Ser man specifikt på udgifterne for køb af tjenesteydelser mv. i perioden 2018-2022, skyldes udgiftsvæksten hovedsageligt stigende udgifter til køb hos private leverandører og selvejende tilbud, der ikke har en driftsaftale med kommunen. Tilsvarende er der sket et fald i betalingerne til andre kommuner. Udgifter til køb hos private og selvejende leverandører er steget med 29,7 % fra 9,41 mia. kr. i 2018 til 12,21 mia. kr. i 2022, mens der er sket et fald i betalinger til andre kommuner på 13,9 % fra 7,68 mia. kr. i 2018 til 6,61 mia. kr. i 2022, jf. tabel 3 nedenfor.

Tabel 3: Offentlige driftsudgifter til tjenesteydelser mv. (hovedart 4) for voksenområdet i alt, 2018-2022 (Landstal) (1000 kr.)

	2018	2019	2020	2021	2022
4.0 Tjenesteydelser uden moms (køb hos private og selvejende uden driftsaftale)	9.409.954	10.044.947	10.505.991	11.450.135	12.207.800
4.5 Entreprenør - og håndværkerydelser	250.920	250.441	257.483	265.810	243.521
4.6 Betalinger til staten	1.628	1.306	1.718	1.229	1.831
4.7 Betalinger til kommuner	7.677.425	7.557.745	7.167.391	6.973.825	6.612.881
4.8 Betalinger til regioner	3.258.209	3.597.979	3.645.260	3.613.361	3.647.460
4.9 Øvrige tjenesteydelser	1.520.828	1.514.359	1.478.227	1.665.936	1.777.538
I alt	22.118.964	22.966.776	23.056.069	23.970.296	24.491.031

For *Midtjylland* er udgifterne til køb af sociale tilbud i perioden 2018-22 steget med 7,1 % fra 4,31 mia. kr. i 2018 til 4,65 mia. kr. i 2022, jf. tabel 4 nedenfor.

Udgiftsudviklingen i *Midtjylland* følger landstendensen. Udgifter til køb hos private og selvejende leverandører er steget med 33,1 % fra 1,39 mia. kr. i 2018 til 1,85 mia. kr. i 2022, mens der er sket et fald i betalinger til andre kommuner på 20,9 % fra 1,67 mia. kr. i 2018 til 1,32 mia. kr. i 2022, jf. tabel 3 nedenfor. Det skal bemærkes, at i 2018 blev der betalt flest penge til andre kommuner, men i 2021 og i endnu mere udpræget i 2022 bliver der betalt mere til private leverandører end til andre kommuner.

Betalinger til regionen stiger med 14,3 % fra 0,93 mia. kr. i 2018 til 1,06 mia. kr. i 2022. Det kan dog konstateres, at betalinger til private stiger i et langt højere tempo (33,1 %) i perioden 2018-2022.

Tabel 4: Offentlige driftsudgifter til tjenesteydelser mv. (hovedart 4) for voksenområdet i alt, 2018-2022 (Midtjylland) (1000 kr.)

	2018	2019	2020	2021	2022
4.0 Tjenesteydelser uden moms (køb hos private og selvejende uden driftsaftale)	1.393.115	1.412.264	1.481.372	1.688.574	1.854.380
4.5 Entreprenør - og håndværkerydelser	70.316	66.281	57.861	57.540	52.314
4.6 Betalinger til staten	-120	96	719	72	784
4.7 Betalinger til kommuner	1.668.015	1.679.570	1.571.527	1.567.096	1.319.243
4.8 Betalinger til regioner	928.932	1.015.339	1.044.424	1.053.849	1.061.363
4.9 Øvrige tjenesteydelser	280.909	273.266	280.821	326.996	361.097
I alt	4.341.167	4.446.815	4.436.725	4.694.127	4.649.181

Resultaterne viser, at kommunerne samlet set handler mindre med hinanden. Samtidigt er der sket en betydelig stigning i kommunernes udgifter til køb hos private leverandører og selvejende tilbud, der ikke har en driftsaftale med kommunen.

Supplerende fremgår det af et analyseprojekt om årsager til udgiftspresset fra KL (2022), at antallet af modtagere af private tilbud er steget i perioden 2018-21¹¹. Antal modtagere af private tilbud steget med 25,7%. Til sammenligning er modtagere af regionale tilbud steget med 6,6% mens væksten i antallet af modtagere af kommunale tilbud er 0%. Ydermere fremgår det af KL's analyse, at de private tilbud er steget mest i pris, nemlig 21,1% i perioden 2018-2021¹².

Begrænset stigning i antallet af borgere, der er modtagere af botilbud

Det samlede antal modtagere af botilbud på landsplan har været stigende i perioden 2018-2021, men det er en begrænset stigning på i alt 3 %. I 2018 var der således i alt 27.100 modtagere af botilbud på landsplan, men dette tal i 2021 var vokset til 28.000.

Ekspertudvalget nævner, at der er indikationer på, at de stigende udgifter til botilbud skyldes stigende enhedsudgifter¹³. Dette ses ved, at de samlede udgifter til botilbud er steget med 9 % fra 2018 til 2021, mens antallet af helårspersoner med ophold på botilbud er steget med 3 % i samme periode.

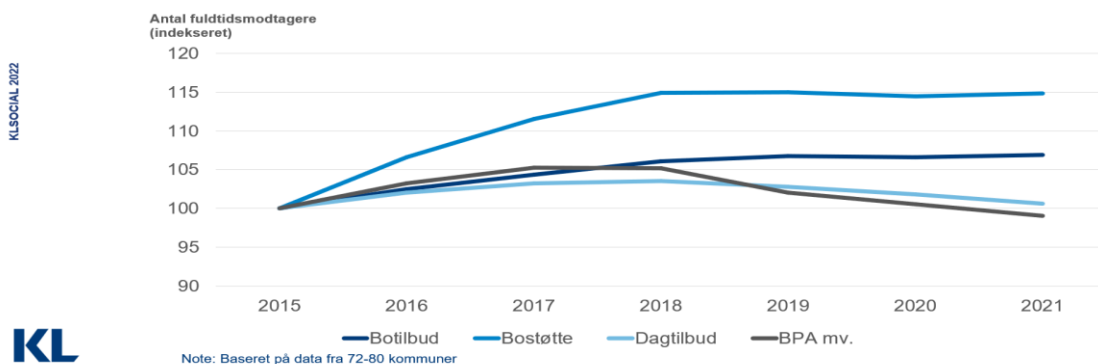
Den samlede konsekvens af de to bevægelser er, at enhedsudgiften til botilbud er steget med 6 %. Stigningen i enhedsudgifter ses særligt for de botilbudslignende tilbud¹⁴.

Det er ikke muligt at trække de tilsvarende tal fra Midtjylland grundet manglende registeradgang.

Herudover viser KL's analyseprojekt om årsagerne til udgiftspresset på det specialiserede socialområde også, at antallet af ydelsesmodtagere på voksenområdet er stagneret, jf. figuren nedenfor. Dette supplerer ovenstående pointe om, at udgiftsstigningen ikke kan forklares med en tilsvarende stigning i antallet af modtagere af tilbud på socialområdet, herunder modtagere af botilbud¹⁵.

UDGIFTSUDVIKLING PÅ DET SPECIALISEREDE VOKSENOMRÅDE

Antallet af ydelsesmodtagere er stagneret



¹¹ Analyseprojektet bygger på data fra 22 kommuner, så det er ikke 100% repræsentativt, men det giver en indikation på udviklingen.

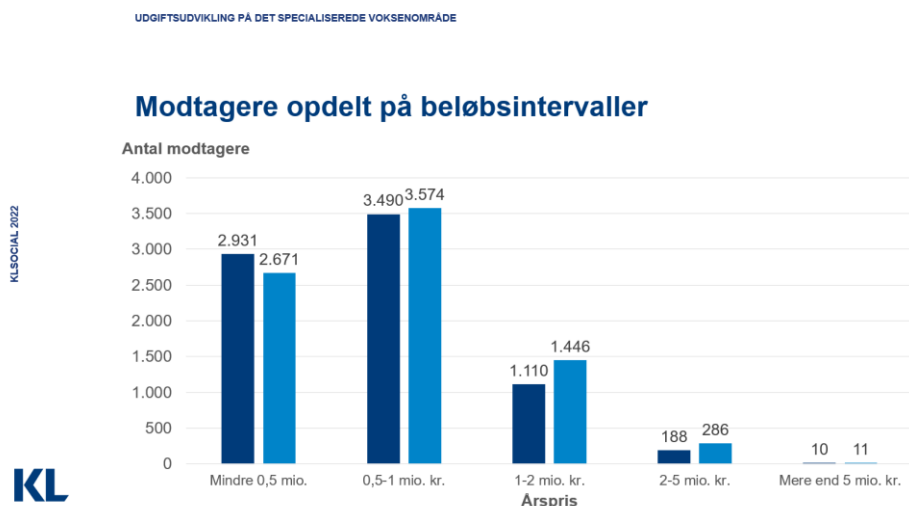
¹² KL's Analyseprojekt om årsager til udgiftspresset (maj 2022)

¹³ En enhedsudgift er den gennemsnitlige udgift pr. helårsperson, dvs. den gennemsnitlige udgift for en borger, der er modtager af indsatsen hele året.

¹⁴ Se ekspertudvalgets bilagsmateriale side 9f.

¹⁵ KL's Analyseprojekt om årsager til udgiftspresset (maj 2022) samt oplæg fra KL, KLSocial 2022 (november 2022)

Samme KL analyse viser også, at antallet af borgere på de dyrere tilbud er vokset mest i perioden 2018-2021, og at væksten er størst i tilbuddene over 1 mio. kr., jf. figuren nedenfor. Dette er også en indikation på, at de stigende udgifter til botilbud skyldes stigende enhedsudgifter¹⁶.



Udgiftsudviklingen på det specialiserede børne – og ungeområde

Udgiftsvæksten på børne – og ungeområdet er mindre end på voksenområdet. På *landsplan* har der i perioden 2018-2022 været en samlet udgiftsstigning på 914 mio. kr. svarende til en samlet stigning på 5 %, jf. tabel 5 nedenfor. Udgiftsstigningen finder sted mellem 2020 og 2022, mens udgifterne stort set er uændrede i perioden 2018-2020.

	2018	2019	2020	2021	2022
Opholdssteder mv. for børn og unge	2.828.202	2.846.488	2.741.802	2.802.243	3.023.081
Forebyggende foranstaltninger for børn og unge	6.465.822	6.426.081	6.381.907	6.719.574	6.911.050
Plejefamilier	4.219.580	4.226.009	4.168.034	4.158.258	4.087.726
Døgninstitutioner for børn og unge	2.908.080	2.811.959	2.806.956	2.778.187	2.803.409
Sikrede døgninstitutioner m.v. for børn og unge	327.290	320.544	316.114	275.246	250.472
Særlige dagtilbud og særlige klubber	938.494	953.271	991.128	1.067.400	1.105.105
Afgørelser efter lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet	-	47.191	214.979	364.764	420.727
I alt	17.687.469	17.631.543	17.620.921	18.165.671	18.601.570

¹⁶ Komponentens analyse ”øget viden om særligt dyre enkeltsager” (efterår 2022) har afsat i, at det især er antallet af de dyreste tilbud, der er vokset. Analysen fokuserer på at undersøge årsagen til væksten, herunder hvad der karakteriserer modtagerne af tilbuddene. Der deltog 47 kommuner og det omfattede alt 683 borgersager. Der deltog tre kommuner fra Midtjylland (Ikast-Brande, Holstebro og Favrskov Kommuner).

I *Midtjylland* har der i perioden 2018-2022 været en samlet udgiftsstigning på 50 mio.kr. fra 3,60 mia. kr i 2018 til 3,65 mia. kr. i 2022 svarende til en samlet stigning på 1,3 %, jf tabel 6 nedenfor. Udgifterne steg med ca. 130 mio. kr. mellem 2018 og 2020, hvor udgiften i 2018 var 3,6 mia. kr. og 3,47 mia. kr. i 2020. Herefter steg udgifterne fra 3,47 mia. kr. i 2020 til 3,65 mia. kr. i 2022.

	2018	2019	2020	2021	2022
Opholdssteder mv. for børn og unge	395.858	398.085	374.205	387.619	463.636
Forebyggende foranstaltninger for børn og unge	1.353.540	1.327.801	1.261.854	1.316.368	1.349.151
Plejefamilier	947.959	953.814	946.075	948.494	909.610
Døgninstitutioner for børn og unge	706.484	680.971	648.601	631.276	642.612
Sikrede døgninstitutioner m.v. for børn og unge	74.653	73.698	64.340	56.768	53.463
Særlige dagtilbud og særlige klubber	123.989	123.253	130.932	147.717	151.616
Afgørelser efter lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet	-	9.429	46.909	81.640	82.379
I alt	3.602.483	3.567.051	3.472.915	3.569.882	3.652.467

Udgifterne til forebyggende indsatser og foranstaltninger for børn og unge

På *landsplan* har der i perioden 2018-2022 været en samlet stigning i udgifterne til forebyggende indsatser og foranstaltninger for børn og unge på 0,45 mia. kr. fra 6,47 mia. kr. i 2018 til 6,91 mia. kr. i 2022. Ifølge ekspertudvalget afspejler dette umiddelbart udviklingen på området, hvor der over en længere årrække har været en stigning i antallet af forebyggende indsatser og foranstaltninger, herunder særligt de tidlige forebyggende indsatser efter servicelovens § 11¹⁷.

Tallene fra *Midtjylland* afviger umiddelbart fra landstendensen, da der i perioden 2018-2022 været et mindre fald i udgifterne til forebyggende indsatser og foranstaltninger for børn og unge på 4,4 mio. kr. Men der er en tendens til at udgifterne er stigende. Udgifterne faldt med 91,7 mio. kr. fra 2018 til 2020. Fra 2020 til 2022 er udgifterne steget med 87,3 mio. kr.

Udgifter til anbringelser i plejefamilier og på opholdssteder og døgninstitutioner

I perioden 2018-2022 er der på *landsplan* et fald i udgifterne til anbringelser i plejefamilier, på opholdssteder, døgninstitutioner og sikrede døgninstitutioner på 118 mio. kr. Det er her interessant at se, at i perioden fra 2018 til 2021 faldt udgifterne med 269 mio.kr, men fra 2021 til 2022 steg udgifterne med 151 mio. kr.

Ekspertudvalget bemærker, at udviklingen 2018 til 2021 underbygges af udviklingen i aktivitetstallene på området, hvor der over en længere årrække har været et fald i antallet af børn og unge, som er anbragt uden for hjemmet¹⁸. Men vi kan konstatere, at fra 2021 til 2022 stiger udgifterne igen.

I *Midtjylland* er der i perioden 2018-2022 et fald i udgifterne til anbringelser i plejefamilier, på opholdssteder, døgninstitutioner og sikrede døgninstitutioner på 56 mio. kr. I perioden 2018 til 2021 faldt udgifterne med 101 mio.kr, mens udgifterne steg med 45 mio. kr. i 2022. Dette svarer til landstendensen med faldende udgifter fra 2018 til 2021 og så stigende udgifter fra 2021 til 2022. Det er primært udgifter til opholdssteder mv. for børn og unge, der er årsag til de stigende udgifter både på landsplan og i *Midtjylland*.

¹⁷ Ekspertudvalgets bilagsmateriale side 12

¹⁸ Ibid.

Indsatser efter lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet

Endelig er udgiftsvæksten på *landsplan* i perioden 2019-2022 drevet af stigende udgifter på 421 mio. kr. til indsatser efter lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet¹⁹. Til sammenligning er der i *Midtjylland* i perioden 2019-2022 en stigende udgifter på 82,4 mio. kr.

Takstaftaler og tillægsydelse inden for rammeaftalen i Midtjylland

I forbindelse med udfærdigelsen af de 2-toårige midtjyske rammeaftaler, indgår de 19 kommuner og Region Midtjylland en aftale om udviklingen i taksterne på de sociale tilbud, der indgår i rammeaftalen. Den nuværende takstafte gælder i perioden 2023 – 2024, og det fremgår heraf, at taksterne ikke kan stige i aftaleperioden.

Der har i Midtjylland været fokus på anvendelsen af tillægsydelse. DASSOS har fokus på anvendelsen af tillægsydelse i forhold til, om en stigning i niveauet kan være en indikation på indirekte takststigninger (tillægstakster indgår ikke i beregningen af takstudviklingen). Brugen af tillægsydelse bliver aktuel, når der er borgere med særligt krævende behov, som ikke kan rummes i den eksisterende takststruktur.

Der skal tages det forbehold, at kommunernes takststrukturer er forskellige. Nogle kommuner har mere enkle takstmodeller med få takstniveauer, mens andre kommuner og regionen har mere udbyggede takstmodeller med mange takstniveauer. Brugen af tillægsydelse kan derfor variere fra kommune til kommune, hvor de mest udbyggede takstmodeller kan håndtere mere komplekse borgere end de ikke så udbyggede modeller.

Driftsherrerne kan opkræve en tillægstakst hvis der, udover tilbuddets basisydelse, er brug for at tilrettelægge en mere individuel og differentieret indsats for at imødekomme borgerens behov og derved give borgeren en tillægsydelse.

Opgørelse af driftsherrernes indtægter på tillægsydelse og indskrivninger over 100 % viser et fald i tillægsydelse på 14 mio. kr. fra 2021 til 2022. Andelen af tillægsydelse set i forhold til det samlede regnskab for hhv. 2021 og 2022 falder fra 8,66 % i 2021 til 8,35 % i 2022.

Udviklingen i 2022 viser, at 11 kommuner har faldende indtægter fra tillægsydelse. Andre 6 kommuner og regionen har oplevet en stigning i deres indtægter på tillægsydelse.

¹⁹ Der er tale om en ny lov med ikrafttrædelse d. 1. januar 2019. Indsatserne tilrettelægges af et Ungdomskriminalitetsnævn og kan dække over forebyggende indsatser såvel som anbringelser uden for hjemmet. Ud over nye indsatser til en ny gruppe af børn og unge, kan udgiftsvæksten også afspejle en organisatorisk omlægning, så Ungdomskriminalitetsnævnet træffer afgørelse om at iværksætte indsatser, som tidligere ville være iværksat i kommunerne (bilagsmateriale til ekspertudvalget, sde 12).

5. DATAKILDER

I arbejdet med analysen er anvendt følgende materiale:

- Ekspertudvalget på socialområdet: Delrapport 1 – foreløbige anbefalinger til en bæredygtig faglig og økonomisk udvikling af socialområdet (maj 2023)
- Ekspertudvalget på socialområdet – Bilagsmateriale til delrapport 1 (maj 2023)
- Aftale om kommunernes økonomi for 2024 (ØK 2024) (maj 2023)
- Komponent - Projekt øget viden om særligt dyre enkeltsager på voksenområdet (januar 2023)
- KL's Analyseprojekt om årsager til udgiftspres på voksenområdet (maj 2022)
- KL oplæg fra KLSocial22– Stigende udgiftspres på socialområdet (november 2022)
- Ledelsesinformation vedrørende regnskab 2022 i Midtjylland (DASSOS) (august 2023)
- Danmarks Statistik (Statistikbanken)

6. ARBEJDSGRUPPEN BAG ANALYSEN

Den fælles kommunale og regionale arbejdsgruppe:

- Maria Eeg Smidt (formand arbejdsgruppen), teamleder i Fælleskommunalt Social – og Sundhedssekretariat i Midtjylland
- Morten Eriksen, kontorchef Region Midtjylland
- Lars Bundgaard Leen, sektionsleder for Myndighed i Silkeborg Kommune
- Kasper Hedegaard Vincents, økonomisk konsulent i Aarhus Kommune
- Anders Dahlwad Kristensen, leder af økonomifunktionen i Horsens Kommune
- Jan Kjeldmann, økonomichef i Randers Kommune
- Christian Brincker Nordbek, chefkonsulent KKR Midtjylland
- Thorbjørn Aagaard, konsulent i Fælleskommunalt Social – og Sundhedssekretariat i Midtjylland