

Udgiftspres på det specialiserede socialområde

Udgifter til det specialiserede socialområde sprænger år efter år kommunernes budgetter, og kommunernes udgifter til området er i de seneste fem år steget med 4-5 mia. kroner. Det er ikke muligt ud fra de foreliggende data at tegne et entydigt billede af drivkræfterne bag udgiftsudviklingen. Vi beskriver i denne artikel udgiftsudviklingen og diskuterer nogle bud på mulige årsager.

Kommunerne fik med kommunalreformen i 2007 det fulde myndigheds-, finansierings- og forsyningsansvar på det specialiserede socialområde. Det specialiserede socialområde omfatter to hovedområder:

- Børn- og ungeområdet: anbringelser, forebyggende foranstaltninger og særlige dagtilbud/klubber for børn og unge med særlige behov, fx handicap eller social udsathed
- Voksenområdet: botilbud, dagtilbud, hjælp og støtte i eget hjem, rådgivning mv. for voksne borgere med særlige behov, fx fysisk og psykisk handicap, sindslidelse, misbrug eller social udsathed.

Udgiftsvækst på det specialiserede socialområde

Figur 1 viser udgiftsudviklingen på det specialiserede socialområde fra 2018 til 2022, opdelt på børne- og ungeområdet og voksenområdet. Bemærk, at fokus er på de kommunale nettodriftsudgifter, dvs. den del af udgifterne, som kommunerne selv skal finansiere.

De samlede kommunale nettodriftsudgifter til det specialiserede socialområde er steget fra 52,1 mia. kroner i 2018 til 56,5 mia. kroner i 2022. Stigningen på 4,4 mia. kroner svarer til en stigning på 8,4%. Til sammenligning er de samlede kommunale serviceudgifter i samme periode steget med 4,4%. Udgiftsstigningen

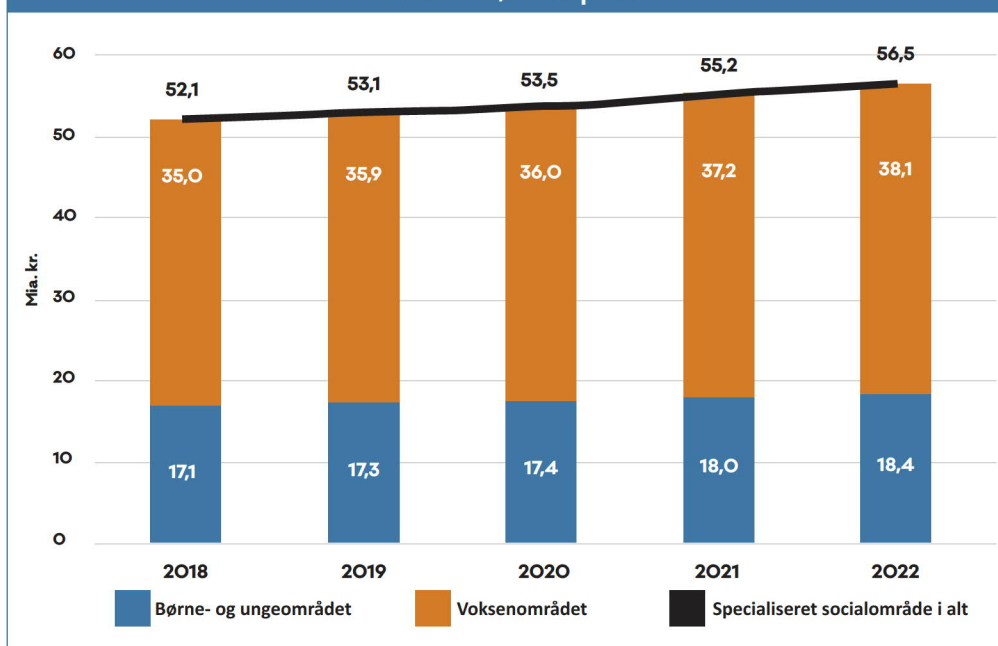


Af Kurt Houlberg,
professor ved VIVE



Af Camilla T. Dalsgaard,
projektchef ved VIVE

Figur 1. Kommunernes udgifter på det specialiserede socialområde 2018-2022. Mia. kroner, 2022-priser



Note: Opgjort i 2022-priser på basis af KL's Pl-skøn fra juni 2023. Opgjort som de kommunale nettodriftsudgifter (inkl. statsrefusion, dvs. dranst 1 og dranst 2) i kommunernes regnskaber (Danmarks Statistikbank, REGK31). Voksenområdet er opgjort som funktion 5.38.38-5.38.59. Børn- og ungeområdet er opgjort som funktion 5.28.20-5.28.26. Der er ikke korigeret for meropgaver som følge af DUT.

” De stigende udgifter på det specialiserede socialområde har derfor afledt betydning for, hvor mange penge kommunerne har mulighed for at bruge på fx dagtilbuds-, folkeskole- og ældreområdet.

har været størst på voksenområdet, hvor udgifterne er steget med 3,4 mia. kroner, svarende til 9,0%. På børne- og ungeområdet er udgifterne steget med 1,3 mia. kroner, svarende til 7,3%.

De stigende udgifter afspejler, at der i de senere år har været markant større procentvise budgetoverskridelser på det specialiserede socialområde end på andre kommunale udgiftsområder (Ruge og Houlberg 2023).

Budgetoverskridelserne og udgiftsstigningerne på det specialiserede socialområde presser i stigende grad kommunernes samlede økonomi.

Pres på kommunernes samlede økonomi

Efter en periode midt i 10'erne, hvor kommunernes serviceramme blev reduceret i de årlige økonomiaftaler mellem KL og regeringen, så har kommunerne siden 2018 hvert år i økonomiaftalerne fået midler til at dække 'det demografiske træk' som følge af et stigende antal ældre og børn (Finansministeriet 2023). Det er imidlertid begrænset, hvor meget KL har været i stand til at forhandle sig frem til, ud over det demografiske træk. I økonomiaftalen for 2024 indgår fx et løft af servicerammen på 1,4 mia. kroner, hvoraf de 1,25 mia. knytter sig til det demografiske træk fra flere børn og ældre (Regeringen og KL 2023). Forskellen på 0,15 mia. kroner dækker ikke det seneste års udgiftsstigning på 1,3 mia. kroner på det specialiserede socialområde. Hertil kommer, at den høje inflation i 2022 har trukket 1,9 mia. ud af kommunernes økonomi, som kommunerne ikke er blevet kompenseret for.

Kommunerne er samtidig underlagt en budgetlov med etårige udgiftslofter for, hvor meget de under ét må bruge på service i et givet år. Holder kommunerne sig samlet set ikke inden for den i økonomiaftalerne aftalte serviceramme – i såvel budgetter som regnskaber – så vanker der en statslig sanktion på op til 3 mia. kroner (se fx Houlberg 2021). Når kommunernes udgifter stiger, eller budgetterne skrider på ét udgiftsområde, så er kommunerne derfor nødt til at finde kompenserende besparelser på andre udgiftsområder, hvis de samlede serviceudgifter skal holde sig under serviceloftet. De stigende udgifter på det specialiserede socialområde har derfor afledt betydning for, hvor mange penge kommunerne har mulighed for at bruge på fx dagtilbuds-, folkeskole- og ældreområdet.

De fortsat stigende udgifter på det specialiserede socialområde udfordrer dermed i stigende grad kommunernes samlede økonomi og mulighederne for at prioritere udgifter til service på andre velfærdsområder.

Ingen simple forklaringer på, hvorfor udgifterne stiger

Det specialiserede socialområde er et sammensat område med mange forskellige målgrupper med meget forskellige problemstillinger og behov. Forklaringen på de stigende udgifter vil følgelig kunne variere fra målgruppe til målgruppe, ligesom udgifterne ikke nødvendigvis er stigende for alle målgrupper. Det er ikke muligt på baggrund af den nuværende viden at tegne et entydigt billede af drivkræfterne bag udgiftsudviklingen, og mekanismerne er givetvis både komplekse og sammensatte. Nedenfor diskuterer vi nogle af de mulige forklaringer på udgiftsudviklingen. Det gør vi med afsæt i de summariske nøgletal for udgifternes fordeling på underkategorier og antal indsatsmodtagere i tabel 1. Vi trækker desuden på viden fra Ekspertudvalget (2023a, 2023b) og andre tidligere undersøgelser.

Aldersgrupperne er ikke vokset – men hvad så?
Fra 2018 til 2022 har der været et fald i antallet af 0-21 årige, og i aldersmålgruppen for indsatser på voksenområdet er antallet af 18-66-årige blot steget med beskedne 0,9%. De stigende udgifter er således ikke drevet af, at der bliver flere borgere i de aldersgrupper, som udgør den potentielle målgruppe. De mulige forklaringer på stigende udgifter kan dermed knytte sig til tre faktorer:

- En større andel af den potentielle målgruppe kan modtage indsatser (brugerfrekvensen)
- Den enkelte modtager kan i gennemsnit modtage et større antal indsatser (brugsfrekvensen)
- Udgiften per indsats kan være steget (enhedsudgiften).

Børne- og ungeområdet: Øget brugerfrekvens for forebyggende foranstaltninger
Antallet af børn og unge anbragt uden for eget hjem er faldet med omkring 2% fra 2018 til 2022, stort set svarende til, at antallet af 0-21-årige i samme periode er faldet med 1,5%. Andelen af de 0-21-årige, der er anbragt uden for eget hjem, ligger dermed på et stabilt niveau på omkring 9 promille af aldersgruppen. Udgifterne til anbringelser er samtidig steget med 4,2%. Den gennemsnitlige udgift pr. anbragt har dermed været stigende.

Antal modtagere af forebyggende foranstaltninger er steget med omkring 19%. En stadig større andel af de 0-21-årige modtager således forebyggende foranstaltninger. Den stigende brugerfrekvens mht. forebyggende foranstaltninger skal bl.a. ses i lyset af, at flere og flere børn og unge har psykiatriske diagnoser og oplever psykisk mistrivsel, angst og depression (Andreasen mfl. 2022, KL 2021, Ottosen m.fl. 2022). Antallet af børn og unge med forebyggende foranstaltninger er steget mere end udgifterne til forebyggende foranstaltninger (hhv. 19% og 11%). Gennemsnitsudgiften pr. modtager af forebyggende foranstaltninger er således faldet. På det foreliggende vidensgrundlag kan det ikke konkluderes, hvad årsagen er, men blandt de mulige forklaringer kan være, at modtagerne i gennemsnit modtager færre eller mindre intensive forebyggende indsatser end tidligere, og/eller at enhedsudgiften for en uændret indsats er faldet.

Voksenområdet: Øget brugerfrekvens, brugsfrekvens og enhedsudgifter

Antal modtagere af indsatser på voksenområdet (netto) er steget med 2,3% fra 2018 til 2022. Denne stigning er større end stigningen på 0,9% i antallet af borgere i den potentielle brugergruppe af 18-66-årige. En stigende andel af aldersgruppen modtager således indsatser på voksenområdet. Det samlede antal indsatser på voksenområdet (brutto) er samtidig steget med 3,8%, og er dermed steget

mere end antallet af nettomodtagere. Det indikerer, at der på voksenområdet som helhed er sket en stigning i brugsfrekvensen, så det gennemsnitlige antal indsatser pr. modtager er steget. Udviklingen peger endvidere på, at gennemsnitsudgiften pr. modtager på voksenområdet som helhed er stigende, da de samlede udgifter på voksenområdet er steget mere end antallet af unikke modtagere (hhv. 9,0% og 2,3%).

Der knytter sig generelt væsentlig usikkerhed til opgørelsen af modtagere og indsatser på voksenområdet. Forskellige opgørelser og afgrænsninger kan således give forskellige billeder af niveauet for og udviklingen i antal modtagere og indsatser. For at skabe størst mulig sammenlignelighed over tid, er nøgletallene for antal modtagere og indsatser i tabel 1 opgjort eksklusiv gruppebaseret og individuel tidsbegrænset socialpædagogisk hjælp og støtte (SEL §§ 82 a-b), da disse indsatser først er opgjort systematisk fra sidste halvdel af 2020, og gruppebaseret hjælp endvidere indberettes frivilligt (Social, Bolig- og Ældreministeriet 2022: 211-212). Der er dog fortsat visse usikkerheder i modtagertallene, jf. note til tabel 1.

Udgiftsstigningen på voksenområdet drives især af udgifter til botilbud og botilbudslignende tilbud, der er steget med 2,3 mia. kroner i 2018-2022, svarende til 12%. Procentuelt

” Den stigende brugerfrekvens mht. forebyggende foranstaltninger skal bl.a. ses i lyset af, at flere og flere børn og unge har psykiatriske diagnoser og oplever psykisk mistrivsel, angst og depression

Tabel 1. Udvalgte overordnede nøgletal 2018-2022

	2018	2019	2020	2021	2022	Vækst pct. 2018- 2022
UDGIFTER (mia. kr. 2022-priser)						
Børn- og ungeområdet						
Forebyggende foranstaltninger	6,2	6,2	6,3	6,7	6,8	10,7
Særlige dagtilbud og særlige klubber	0,9	1,0	1,0	1,1	1,1	17,8
Anbringelser	10,0	10,1	10,1	10,3	10,4	4,2
I alt børn- og ungeområdet	17,1	17,3	17,4	18,0	18,4	7,3
Voksenområdet						
Botilbud og botilbudslignende tilbud	19,1	19,6	20,1	20,8	21,4	12,4
Personlig/praktisk hjælp og støtte i eget hjem	7,0	7,1	7,0	7,2	7,4	7,0
Rådgivning, rådgivningsinstitutioner, krisecentre, herberger, forsorghjem mv.	1,0	1,1	1,2	1,3	1,3	30,1
Misbrugsbehandling	1,5	1,5	1,4	1,5	1,5	-1,2
Aktivitetstilbud og beskyttet beskæftigelse	4,1	4,1	4,0	4,1	4,1	2,1
Øvrige udgifter	2,4	2,6	2,3	2,3	2,3	-3,3
I alt voksenområdet	35,0	35,9	36,0	37,2	38,1	9,0
ANDRE UDVALGTE NØGLETAL						
Børn- og ungeområdet						
Antal 0-21-årige	1.457.429	1.450.511	1.442.432	1.435.756	1.435.359	-1,5
Antal børn/unge anbragt uden for eget hjem (31/12)	13.880	13.483	13.502	13.372	13.579	-2,2
Antal børn og unge der modtager forebyggende foranstaltninger eller støtteindsatser	61.788	63.544	65.255	69.648	73.371	18,7
Voksenområdet						
Antal 18-66-årige	3.628.386	3.640.443	3.641.454	3.641.710	3.659.574	0,9
Antal unikke modtagere af handicapydelse (netto)	82.099	82.610	82.047	82.853	83.988	2,3
Antal handicapydelse i året (brutto):	102.017	102.325	103.001	105.003	105.911	3,8

Note: Se note til figur 1 for oplysninger om opgørelsen af udgifter. Oplysninger om antal unikke modtagere af handicapydelse stammer fra en specialkørsel fra Danmarks Statistik. Øvrige oplysninger stammer fra Danmarks Statistikbank, REGK31, BEFOLK1, ANBAAR2, ISBU02; HAND07). Bemærk, at antal unikke modtagere af handicapydelse er opgjort netto (hver person tæller kun med én gang), mens antallet af handicapydelse er opgjort brutto (hver person kan have modtaget flere ydelser). Antal modtagere af handicapydelse og antal handicapydelse er af hensyn til sammenligneligheden over tid opgjort ekskl. gruppebaseret og individuel tidsbegrænset socialpædagogisk hjælp og støtte (SEL §§ 82a-b), da disse ikke er opgjort systematisk før 4. kvartal 2020, og gruppebaseret hjælp indberettes frivilligt. Det skal understreges, at der fortsat knytter sig en vis usikkerhed til tallene. Hvor antallet af bruttomodtagere af botilbud/botilbudslignende tilbud (§§ 85, 107 og 108) i Danmarks Statistikbank (HAND07) fx er ca. 26.500 i 2021, er antallet af unikke modtagere af de samme tilbud i seneste socialpolitiske redegørelse i samme år opgjort til ca. 28.000 personer på grundlag af en opregning af data for 86 kommuner (Social, Bolig- og Ældreministeriet 2022: 211-212).

” Udgiftsstigningen på voksenområdet drives især af udgifter til botilbud og botilbudslignende tilbud, der er steget med 2,3 mia. kroner i 2018-2022, svarende til 12%.

er udgifterne til rådgivning, krisecentre, herberger, forsorghjem mv. steget mere, men disse udgifter er væsentligt lavere i kroner og øre. På botilbudsområdet er antallet af helårsmodtagere af botilbud og botilbudslignende tilbud steget, men steget mindre end de samlede udgifter til disse tilbud (Ekspertudvalget 2023b). Gennemsnitsudgiften pr. helårsmodtager er således steget. Det skal bl.a. ses i lyset af, at et stigende antal borgere – i samfundet såvel som i botilbuddene – har psykiatiske diagnoser og komplekse, sammensatte problemer (Ekspertudvalget 2023b). På det foreliggende vidensgrundlag kan det ikke konkluderes, hvad årsagerne er til de stigende gennemsnitsudgifter pr. botilbudsmodtager. Blandt de mulige forklaringer kan være stigende støttebehov hos borgerne og dermed mere omfattende indsatser i botilbud end tidligere, og/eller at enhedsudgiften for uændrede indsatser er steget.

Behov for mere viden, bedre styring – og prioritering

Vi har ikke på nuværende tidspunkt viden og data til at kunne tegne et entydigt og dækkende billede af, hvad der driver udgiftsudviklingen på det specialiserede socialområde. Ekspertudvalgets videre arbejde vil bidrage med yderligere viden, men givet områdets kompleksitet og manglende data vil det være vanskeligt at tegne et fuldt dækkende billede. Uanset hvad de præcise årsager og mekanismer er, så er der behov for at finde greb, der kan forbedre kommunernes styring på socialområdet og dermed styrke deres mulighed for at prioritere udgifterne til kommunal service. Tilsvarende kalder bagtæppet af økonomisk pres og rekrutteringsudfordringer på politiske drøftelser lokalt og nationalt af, hvilken offentlig velfærd vi som borgere kan forvente at modtage i de kommende år. På socialområdet såvel som på de øvrige kommunale velfærdsområder.

Litteratur

Andreasen, A.G., Rangvid, B.S., & Lindeberg, N.H. (2022). Støtte, støttebehov og elevresultater: Delrapport 1. Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand. VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Ekspertudvalget på socialområdet (2023a). Delrapport 1 - foreløbige anbefalinger til en bæredygtig faglig og økonomisk udvikling af socialområdet. Social-, Bolig- og Ældreministeriet 2023.

Ekspertudvalget på socialområdet (2023b). Bilagsmateriale til delrapport 1. Social-, Bolig- og Ældreministeriet 2023.

Finansministeriet (2023). Faktaark: Kommunernes anlægs- og serviceudgifter. Finansministeriet, <https://fm.dk/media/27134/faktaark-kommunernes-anlaegs-og-serviceudgifter.pdf>

Houlberg, Kurt (2021). Det økonomiske råderum for lokalt politisk lederskab - er kommunerne virkelig så fattige? I K. Ulrik, & A. Lotte Bøgh (red.), *Kommunalpolitisk lederskab. Tæt på borgerne i de lokale fællesskaber* (s. 83-101). Hans Reizels Forlag.

KL (2021). Ungdomsuddannelse blandt unge med psykiatiske diagnoser. KL Analysenotat. <https://www.kl.dk/media/ju4c5yua/ungdomsuddannelse-blandt-unge-med-psykiatiske-diagnoser.pdf>

Regeringen og KL (2023): Aftale om kommunernes økonomi for 2024. <https://fm.dk/media/27133/aftale-om-kommunernes-oekonomi-for-2024.pdf>

Ruge, Mathias og Kurt Houlberg (2023). VIVEs kommunetal 2023.5: Kommunerne overskrider igen budgetterne for udsatte grupper. VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Social-, Bolig- og Ældreministeriet (2022). Socialpolitisk Redegørelse 2022. Social, Bolig- og Ældreministeriet, <https://sm.dk/publikationer/2023/jun/socialpolitisk-redegoerelse-2022>

Ottosen, M.H., Andreasen, A.G., Dahl, K.M., Lausten, M., Rayce, S.B., & Tagmose, B.B. (2022). Børn og unge i Danmark. Velfærd og trivsel 2022. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.