

# ØKONOMISK ANALYSE AF BØRNEOMRÅDET – FOREBYGGENDE FORANSTALTNINGER

DRAGØR KOMMUNE  
APRIL 2018



## Indhold

Baggrund .....	3
Formål .....	4
Budget og forbrug på Børneområdet 2013 til 2018 .....	5
Benchmarking .....	6
Sagsgennemgang .....	9
Konklusion.....	15

## Baggrund

På baggrund af udmøntningen af budget 2016-2019 blev det besluttet, at familievejlederfunktionen i Borger og Social skulle afvikles:

"Gennem afvikling af familievejlederne med henblik på at købe ydelsen udefra, samt overførsel af øvrige opgaver til familiesagsbehandler, evt. gennem en opnormering vil der være mulighed for at spare en lønsum."

Da beslutningen om afviklingen af familievejledere blev politisk godkendt, var der allerede gradvist fald af fungerende familievejledere, og pr. 1. juli 2016 var der ikke flere familievejledere i Dragør Kommune.

Den ene familievejlederstilling blev konverteret til en socialrådgiverstilling i Børneteamet, og pr. 1. februar 2016 startede en ny socialrådgiver i Børneteamet. Opnormeringen i Børneteamet har medført et større flow i sagsbehandlingen, hvilket medfører et højere tempo og en mere grundig sagsbehandling, som kan generere flere udgifter grundet den højere produktivitet.

Ydelser som praktisk pædagogisk støtte jf. serviceloven § 52, stk. 3, nr. 2 og familiebehandling jf. serviceloven § 52, stk. 3, nr. 3, som tidligere blev varetaget af familievejlederne, tilkøbes aktuelt fra eksterne udbydere. Aktuelt har administrationen bl.a. en samarbejdsaftale med konsulentvirksomhederne "Gennembrud", "FFA - Forebyggende Familie og Arbejde" og "Støttenetværket", hvor der tilkøbes ydelser eksternt.

Samarbejdet med eksterne udbydere startede 1. januar 2016.

## Formål

Borger og Social har gennemført en analyse af økonomien på børneområdet, herunder forebyggende foranstaltninger vedr. praktisk pædagogisk støtte jf. serviceloven § 52, stk. 3, nr. 2 og familiebehandling jf. serviceloven § 52, stk. 3, nr. 3.

Baggrunden for analysen er, Dragør Kommunes oplevelse af en stigning i aktivitet og udgifter på området i forhold til udmøntningen af budget 2017.

Analysen kortlægger status for økonomien vedr. forebyggende foranstaltninger, herunder baggrunden for den økonomiske udvikling samt fremadrettede handlemuligheder.

Analysen vil besvare følgende:

- Hvordan ligger Dragør Kommunes niveau på det specialiserede børne- og ungeområde i sammenligning med udvalgte andre kommuner?
- Er der en økonomisk sammenhæng mellem de iværksatte foranstaltninger, herunder en forklaring på den økonomiske stigning og den aktivitet, vi får i dag sammenlignet med tidligere.

Analysen afrundes med en opsamling af analysens væsentligste konklusioner vedr. udgifter forbundet med køb af eksterne ydelser og fremadrettede handlemuligheder.

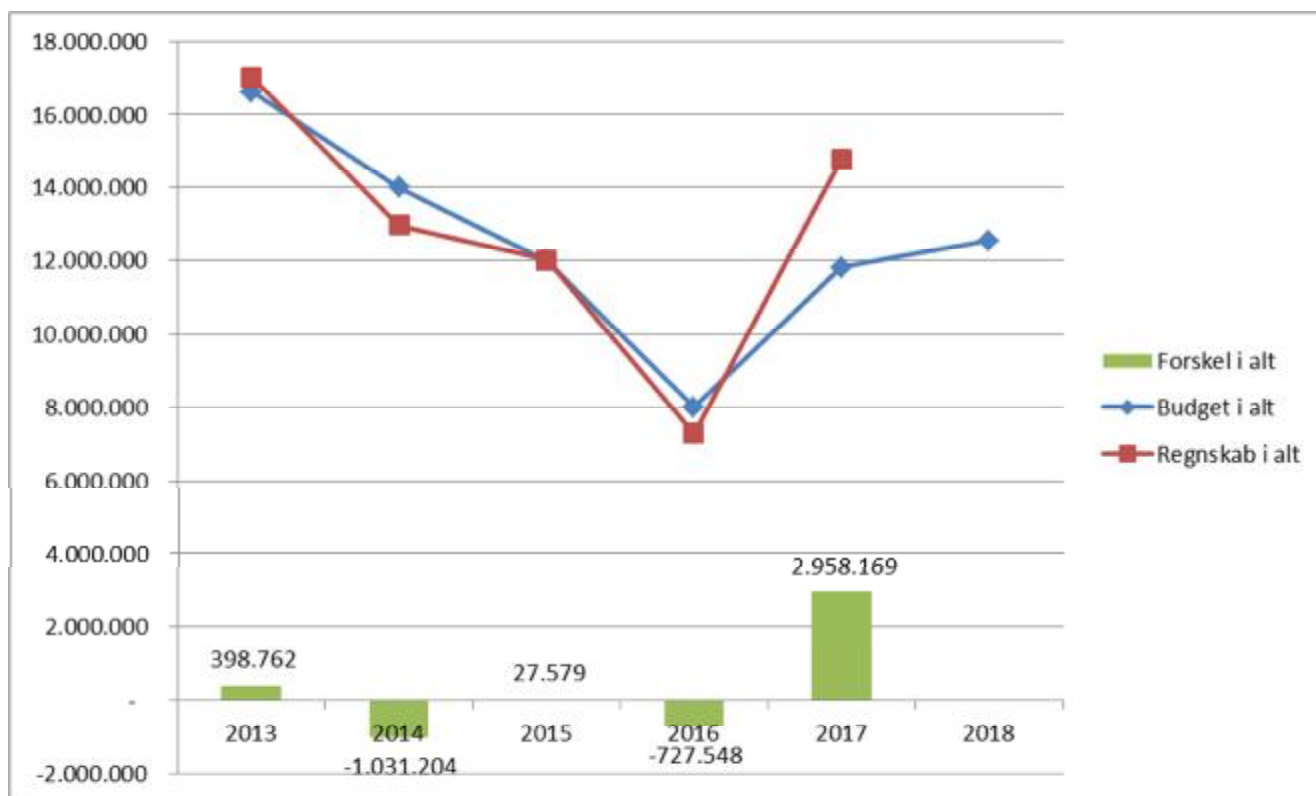
Analysen er foretaget i efteråret og vinteren 2017, hvor Borger og Social har lavet benchmarking samt foretaget sags gennemgang med henblik på at kortlægge udgiftsniveauet for år 2013 til 2017 op imod budget 2018.

## Budget og forbrug på Børneområdet 2013 til 2018

Den stigende aktivitet og de deraf følgende udgifter på området i forhold til udmøntningen af budget 2017 fremgår af nedenstående oversigt over Dragør Kommunes budget og forbrug på børneområdet i perioden 2013 til 2018.

Oversigten viser en sammenhæng mellem korrigeret budget, årets regnskabsresultat og mer- eller mindreforbrug i kr. For året 2018 er der kun medtaget korrigeret budget, da året endnu ikke er gået.

Figur 1: Graf over Dragør Kommunes budget og regnskab 2013 - 2018



Kilde: 2014 til 2018 er udtræk fra Opus, som omfatter følgende funktioner: 052207 indtægter fra den centrale refusionsordning, 052820 plejefamilier og opholdssteder for børn og unge, 052821 forebyggende foranstaltninger for børn og unge, 052822 plejefamilier, 052823 døgninstitutioner for børn og unge og 052824 sikrede døgninstitutioner for børn og unge. Data fra 2013 er fra Regnskab 2013 fra Dragør Kommunes hjemmeside.

Tabel 1: Tabel over Dragør Kommunes budget og regnskab på børneområdet 2013-2018

		2013	2014	2015	2016	2017	2018
Budget	Drift	17.299.123	14.371.260	12.129.357	9.862.078	13.689.338	14.446.252
	Statsrefusion	-674.873	-367.600	-137.841	-1.854.296	-1.874.352	-1.899.470
	Budget i alt	16.624.250	14.003.660	11.991.516	8.007.782	11.814.986	12.546.782
Regnskab	Drift	17.786.402	13.054.299	13.869.875	13.538.606	16.040.534	
	Statsrefusion	-763.390	-81.843	-1.850.780	-6.258.372	-1.267.380	
	Regnskab i alt	17.023.012	12.972.456	12.019.095	7.280.234	14.773.155	
Forskel	Drift	487.279	-1.316.961	1.740.518	3.676.528	2.351.196	
	Statsrefusion	-88.517	285.757	-1.712.939	-4.404.076	606.972	
	Forskel i alt	398.762	-1.031.204	27.579	-727.548	2.958.169	

*Kilde: 2014 til 2018 er udtræk fra Opus, som omfatter følgende funktioner: 052207 indtægter fra den centrale refusionsordning, 052820 plejefamilier og opholdssteder for børn og unge, 052821 forebyggende foranstaltninger for børn og unge, 052822 plejefamilier, 052823 døgninstitutioner for børn og unge og 052824 sikrede døgninstitutioner for børn og unge. Data fra 2013 er fra Regnskab 2013 fra Dragør Kommunes hjemmeside.*

## Benchmarking

Med henblik på at få et aktuelt indblik i Dragør Kommunes udgiftsniveau på det specialiserede børne- og ungeområde, har Borger og Social gennemført en analyse, hvor Dragør Kommune sammenlignes med sammenlignelige kommuner.

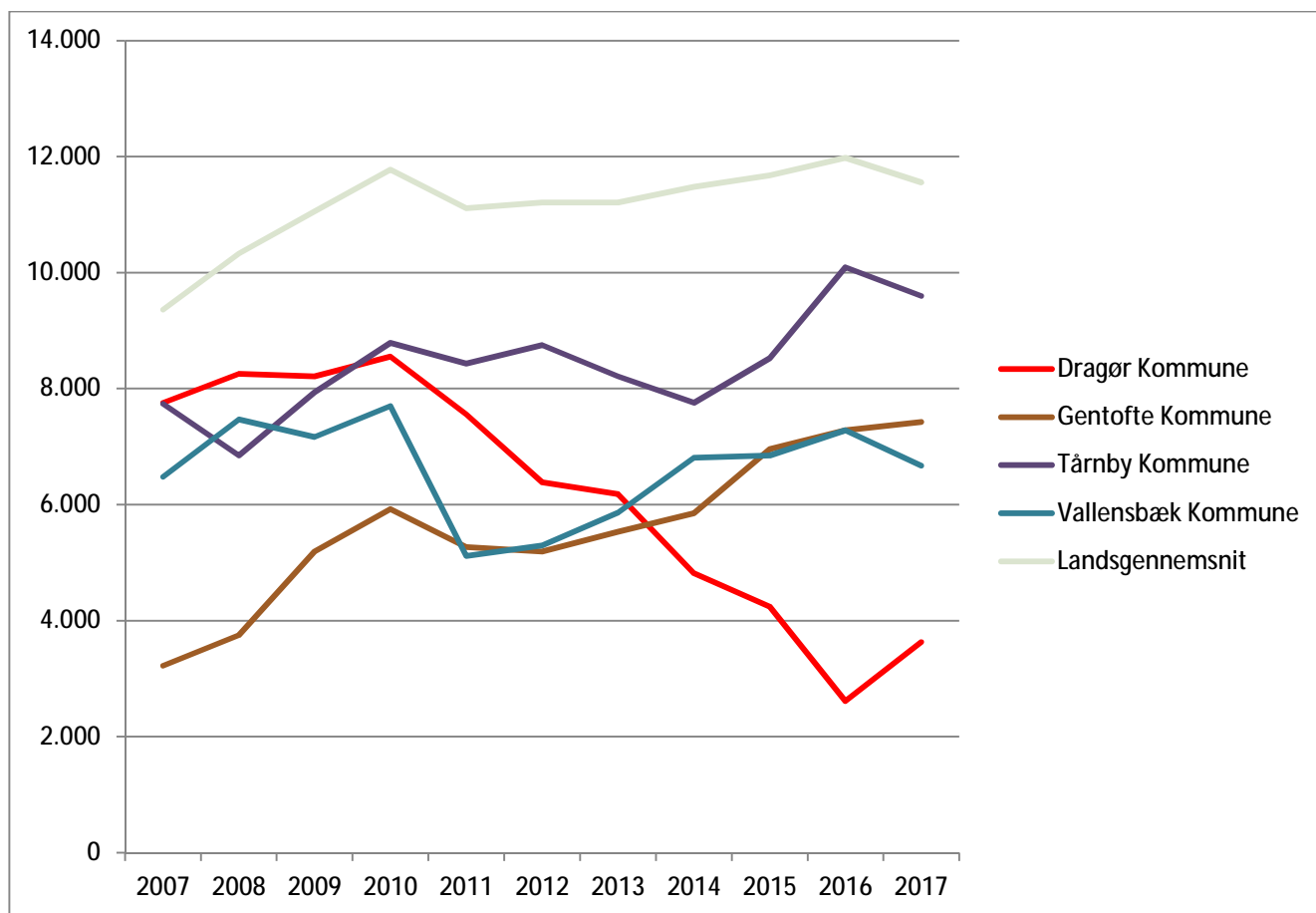
Tårnby, Gentofte, Allerød og Vallensbæk Kommune er udvalgt til sammenligning, da de antages at være sammenlignelige med Dragør Kommune.

I nedenstående graf ses kommunale nøgletal for perioden 2007 til 2017 fra Økonomi- og Indenrigsministeriet.<sup>1</sup> Grafen illustrerer udgifterne i sammenligningskommunerne samt landsgennemsnittet på det specialiserede børne- og ungeområde.

Figur 2: Graf over kommunale nøgletal for udvalgte kommuner på det specialiserede børne- og ungeområde.

Udgifter til børn og unge med særlige behov pr. 0-17-årig

<sup>1</sup> De kommunale nøgletal er pr. 13. august 2017 fra Økonomi- og Indenrigsministeriet



Tabel 2: Tabel over kommunale nøgletal for udvalgte kommuner på det specialiserede børne- og ungeområde.

Udgifter til børn og unge med særlige behov pr. 0-17-årig.

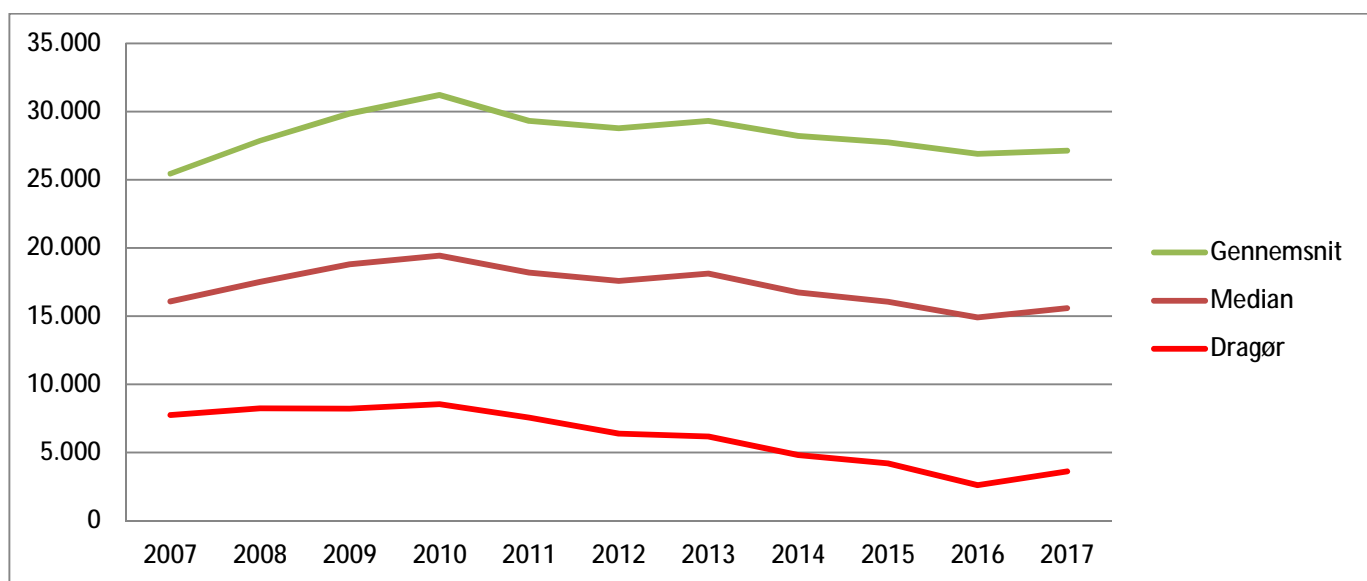
Kommune	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dragør	7.756	8.253	8.213	8.554	7.559	6.387	6.184	4.819	4.242	2.612	3.629
Allerød	6.739	6.282	6.796	7.203	4.964	4.667	4.672	5.222	6.451	8.151	8.066
Gentofte	3.222	3.748	5.193	5.925	5.266	5.189	5.531	5.849	6.956	7.282	7.426
Tårnby	7.736	6.845	7.936	8.789	8.429	8.749	8.212	7.753	8.526	10.091	9.597
Vallensbæk	6.476	7.468	7.166	7.697	5.113	5.296	5.865	6.808	6.849	7.279	6.670
Landsgennemsnit	9.361	10.329	11.055	11.773	11.112	11.211	11.208	11.478	11.678	11.978	11.555

Ifølge Figur 1 og Tabel 1 ligger Dragør Kommunes udgifter i 2015, 2016 og 2017 væsentligt under Gentofte, Tårnby, Allerød og Vallensbæk Kommune. Hvis man sammenligner Dragør Kommunes udgifter for perioden 2014 - 2017 med tal for landsgennemsnittet, skal Dragør Kommune bruge tre gange så mange penge på området for at nå samme udgiftsniveau. Landsgennemsnittet samt Tårnby, Gen-

tofte, Allerød og Vallensbæk Kommune har således alle højere udgifter pr. indbygger end Dragør i perioden 2014 til 2017.

Udgiftsudviklingen i Dragør Kommune i perioden 2007 til 2017 har generelt været faldende i modsætning til de andre kommuner, hvor udgifterne har været stignende.

Figur 3: Figur over beregning af middelværdien for landets kommuner på baggrund af kommunale nøgletal



Tabel 3: Tabel over beregning af middelværdien for landets kommuner på baggrund af kommunale nøgletal

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dragør	7.756	8.253	8.213	8.554	7.559	6.387	6.184	4.819	4.242	2.612	3.629
Median	8.325	9.267	10.582	10.893	10.639	11.186	11.931	11.908	11.841	12.298	11.952
Gennemsnit	9.361	10.329	11.055	11.773	11.112	11.211	11.208	11.478	11.678	11.978	11.555

I figur 2 og tabel 2 vises medianen (midterste værdi) og gennemsnittet for alle landets kommuner, som er beregnet på baggrund af de kommunale nøgletal. Som tabel 2 viser, ligger Dragør Kommunes udgifter væsentligt under både tallene for medianen og gennemsnittet.

Sammenligningen og ovenstående tal viser, at Dragør Kommune har haft de laveste omkostninger de sidste fire år på det specialiserede børne- og ungeområde pr. borger i målgruppen.



## Sagsgennemgang

### Metode

Administrationen har på baggrund af tal for månedlige udgifter vedr. praktisk pædagogisk støtte jf. § 52, stk. 3, nr. 2 samt familiebehandling jf. § 52, stk. 3, nr. 3 lavet en økonomisk oversigt fordelt på CPR-nr. fra 1. januar 2015 til 30. september 2017.

Det skal understreges, at den månedlige økonomiske oversigt er beregnet efter, hvornår regningerne er betalt i systemet. Regningerne er betalt, når kontrakterne med de eksterne udbydere har været på plads. Det vil sige, at udgifterne pr. måned kan vise store udsving, da der er måneder, hvor der er betalt for flere måneder ad gangen.

Herudover har administrationen undersøgt, hvad de tre tidligere familievejledere har kostet i ren løn i 2014<sup>2</sup> samt antal af sager, de har behandlet på området.

Nedstående analyse er opdel sådan, at hver forebyggende foranstaltning behandles under egen overskrift.

### Forebyggende foranstaltninger efter Lov om social service

Af Lov om social service fremgår det, at kommunerne er forpligtet til at tilbyde forebyggende foranstaltninger med henblik på at give støtte og hjælp, som udsatte børn og unge har brug for, så deres trivsel og udvikling sikres.

### Praktisk pædagogisk eller anden støtte i hjemmet § 52, stk. 3, nr. 2.

Praktisk, pædagogisk eller anden støtte i hjemmet er en forebyggende indsats, der indebærer råd, vejledning og støtte til forældre i forbindelse med daglige og praktiske gøremål.

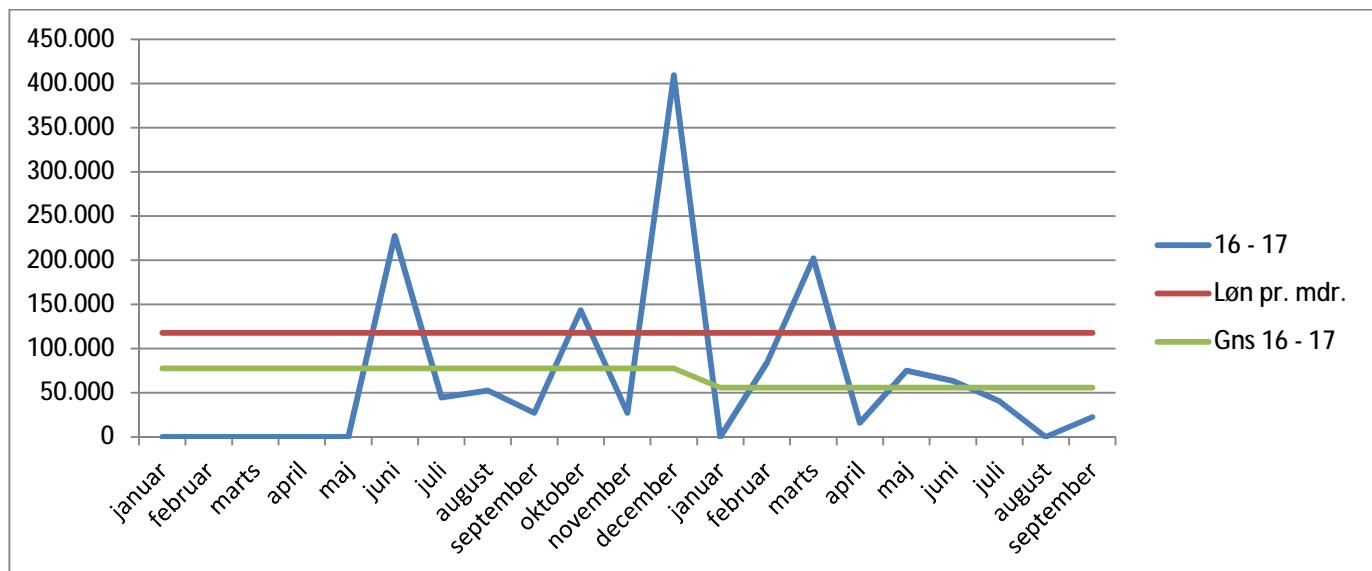
Eksempelvis kan forældrene have brug for hjælp til at strukturere dagligdagen, således at der kommer faste og trygge rammer og give forældrene, kompetencer ressourcer og overskud til at skabe en struktureret og udviklende hverdag for deres børn og unge. Indholdet kan også være at give forældrene anvisninger i at holde hjemmet rent, lave mad, deltage i møder på skole og/eller daginstitution eller at understøtte, at forældrene får barnet eller den unge i skole eller dagtilbud dagligt.

Støtte gives altid efter en konkret og individuel vurdering af familiens vanskeligheder og sagens kompleksitet. Omfanget af indsatsen beror således på en fagligt begrundet vurdering.

---

<sup>2</sup> I 2014 var alle tre familievejledere ansat på fuldtid i Dragør Kommune.

Figur 4: Figur over udgifterne til § 52, stk. 3, nr. 2 for 2016 og 2017 fordelt på måneder og i gennemsnit. Derudover månedlig udgift for 2014 ved ansættelse af 3 familievejledere.



Tabel 4: Tabel over ovenstående udgifter samt gennemsnit for 2016 fordelt pr. måned. Derudover månedlig udgift for 2014 ved ansættelse af 3 familievejledere.

År	jan	feb	mar	apr	maj	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec
'16	0	0	0	0	0	227.475	44.625	52.500	27.300	143.325	27.300	409.1
Gns '16	77.637	77.637	77.637	77.637	77.637	77.637	77.637	77.637	77.637	77.637	77.637	77.6
Løn '14	117.612	117.612	117.612	117.612	117.612	117.612	117.612	117.612	117.612	117.612	117.612	117.6

Tabel 5: Tabel over ovenstående udgifter samt gennemsnit for 2017 fordelt pr. måned. Derudover månedlig udgift for 2014 ved ansættelse af 3 familievejledere.

År	jan	feb	mar	apr	maj	jun	jul	aug	sep
'17	0	83.859	202.188	15.975	74.813	63.263	40.688	0	22.575
Gns '17	55.929	55.929	55.929	55.929	55.929	55.929	55.929	55.929	55.929
Løn '14	117.612	117.612	117.612	117.612	117.612	117.612	117.612	117.612	117.612

De månedlige udgifter vil altid være svingende, da der vil være tale om f.eks. intensive starter, og der vil være fakturaer, der bliver betalt for flere foregående måneder. Gennemsnittet af udgifter er derfor mere retvisende. For § 52, stk. 3,

nr. 2 for 2016 og 2017 viser fremstillingen, at der er en fortsat lav aktivitet. Det samlede udgiftstryk er faldet fra 2016 til 2017.

I 2014 havde Dragør Kommune stadigvæk alle tre familievejledere ansat på fuld-tid. Rene lønomkostningerne forbundet med tre fuldtidsvejledere var på i alt 1.411.353 kr. i 2014. Det skal dog fremhæves, at der oven i lønomkostninger for tre vejledere også var behov for at tilkøbe eksterne ydelser, da familievejlederne ikke selv kunne udføre hele opgaven.

Tabel 6: Tabel over forløb samt gennemsnitlige udgifter vedr. § 52, stk. 3, nr. 2.

År	Antal eksterne forløb	Udgifter eksterne forløb	Gennemsnit pr. forløb	Internt tilbud
2014	2	4.238	2.119	0
2015	1	2.698	2.698	0
2016	7	931.642	133.092	0
2017	3	503.359	167.786	0

I 2014, hvor der var tre familievejledere, blev der ikke behandlet nogen sager internt vedr. praktisk pædagogisk eller anden støtte i hjemmet jf. § 52, stk. 3, nr. 2. Tilbuddet blev købt eksternt.

Pr. 1. juli 2016 er familievejlederfunktionen ophørt i Dragør Kommune.

Udgifterne i 2014 og 2015 vedrørte støtte af praktisk karakter, hvorimod udgifter i 2016 og 2017 omhandlede pædagogisk eller anden støtte i hjemmet.

Udgifter vedr. praktisk, pædagogisk eller anden støtte i hjemmet i perioden 2015-2017 har været stigende siden afviklingen af familievejlederfunktionen.

I nedenstående beskrives de månedlige udsving for perioden 2015-2017:

2015: I 2015 blev der i alt brugt 2.698 kr. på køb af eksterne ydelser. På dette tidspunkt havde Dragør Kommune egne familievejledere, som allerede var under afvikling. Det vil sige, at familievejlederne har været aflønnet i 25 måneder på i alt kr. 1.129.988. Udgiften på 2.698 er udover familievejledernes løn.

2016: I 2016 er der i alt brugt 931.642 kr.

Det skal understreges, at der i 2016 var en særligt dyr sag, hvor kommunen var nødsaget til at købe eksterne ydelser i form af døgnbehandling. Selv hvis Dragør Kommune havde familievejledere ansat, ville de ikke kunne have varetaget opgaven, og kommunen ville have været nødsaget til at tilkøbe ydelser eksternt.

I december 2016 stiger udgiften betydeligt grundet en meget dyr sag, der kører i to måneder.

Hvis det ikke var for disse to dyre sager, ville udgiften i 2016 i alt være 413.322 kr.

2017: I 2017 er der i alt brugt 503.359 kr.

Det skal understreges, at den store, dyre sag ikke længere figurerer på denne paragraf, da sagen er overgået til anden foranstaltning. Det betyder dog ikke, at det er blevet billigere for kommunen.

I marts 2017 stiger kurven igen grundet en forældrekompetenceundersøgelse på 88.000 kr. Det skal understreges, at der i dette tilfælde altid vil være nødvendigt at tilkøbe ydelser eksternt, da indsatsen kræver en specialist på området.

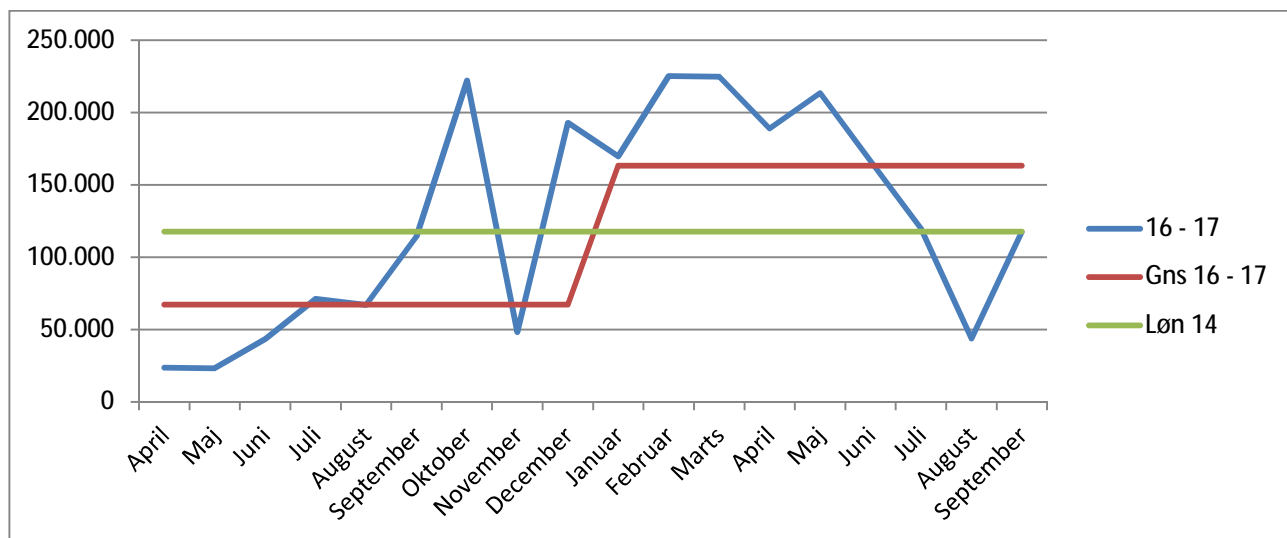
Hovedkonklusionen er, at Dragør Kommunes økonomi på området er følsomt overfor dyre enkeltsager. Det vil sige, at dyre enkeltsager har store konsekvenser for økonomien på det specialiserede børne- og ungeområdet.

### Familiebehandling eller behandling af barnets eller den unges problemer § 52, stk. 3, nr. 3

Familiebehandling eller behandling af barnets eller den unges problemer jf. § 52, stk. 3, nr. 3 er en forebyggende foranstaltning, der tilrettelægges ud fra familiens særlige behov ved f.eks. støttende samtaler i eget hjem. Denne behandlingsform tager udgangspunkt i barnet og i tæt samarbejde med forældrene mod målet om at give forældrene løsningsfokuserede metoder til at skabe varige forandringer. Familiebehandlingen kan være samtaler med familien, gruppeforløb, familieaktiviteter.

Støtte gives altid efter en konkret og individuel vurdering af familiens vanskeligheder og sagens kompleksitet. Omfanget af indsatsen beror således på en fagligt begrundet vurdering.

Figur 5: Figur over udgifterne til § 52, stk. 3, nr. 3 for 2016 og 2017 fordelt på måneder og i gennemsnit. Derudover månedlig udgift for 2014 ved ansættelse af 3 familievejledere.



Tabel 7: Tabel over ovenstående udgifter samt gennemsnit for 2016 fordelt pr. måned. Derudover månedlig udgift for 2014 ved ansættelse af 3 familievejledere.

År	april	maj	juni	juli	aug	sep	okt	nov	dec
'16	23.606	23.205	43.155	71.242	67.042	114.187	221.974	48.037	192.713
Gns '16	67.097	67.097	67.097	67.097	67.097	67.097	67.097	67.097	67.097
Løn '14	117.612	117.612	117.612	117.612	117.612	117.612	117.612	117.612	117.612

Tabel 8: Tabel over ovenstående udgifter samt gennemsnit for 2017 fordelt pr. måned. Derudover månedlig udgift for 2014 ved ansættelse af 3 familievejledere.

År	jan	feb	marts	april	maj	juni	juli	aug	sep
'17	169.581	225.170	224.566	188.918	213.336	166.262	119.813	43.812	117.336
Gns '17	163.199	163.199	163.199	163.199	163.199	163.199	163.199	163.199	163.199
Løn '14	117.612	117.612	117.612	117.612	117.612	117.612	117.612	117.612	117.612

Som nævnt tidligere, havde Dragør Kommune i 2014 alle tre familievejledere ansat på fuldtid. Rene lønomkostningerne forbundet med tre fuldtidsvejledere var på i alt 1.411.353 kr. i 2014. Det skal dog fremhæves, at der oven i lønomkostninger for tre vejledere også var behov for at tilkøbe eksterne ydelser, da familievejlederne ikke selv kunne udføre hele opgaven.

I 2014 er der registreret, at de tre familievejledere tilsammen havde 14 aktive sager vedr. § 52, stk. 3, nr. 3.

Tabel 9: Tabel over forløb og gennemsnitlige udgifter vedr. § 52, stk. 3, nr. 3

	Antal eksterne forløb	Udgifter - eksterne forløb	Gennemsnit pr. forløb	Antal interne forløb	Udgifter - interne forløb	Gennemsnit pr. forløb
2014	3	163.410	54.470	14	1.411.340	100.810
2015	1	42.232	42.232	14	1.129.982	80.713
2016	14	805.169	57.512	9	364.501	40.500
2017	23	2.108.949	91.693	0	0	0

Udgifter vedr. familiebehandling eller behandling af barnets eller den unges problemer i perioden 2015-2017 har siden afviklingen af familievejlederfunktionen været stigende.

I nedenstående beskrives de månedlige udsving for perioden 2015-2017:

2015: I 2015 blev der i alt brugt 42.232 kr. på køb af eksterne ydelser. Denne udgift er udover lønnen til familievejlederfunktionen, som stadig eksisterer på dette

tidspunkt. I denne periode er lønnen i alt på kr. 1.129.988 for 25 måneder, fordi funktionen er under afvikling.

2016: I 2016 er der i alt brugt 805.161 kr. på familiebehandling.

2017: I 2017 er udgiften til familiebehandling i alt på 2.108.949 mio. kr.

## Konklusion

Hermed en besvarelse på analysens spørgsmål:

- Hvordan ligger Dragør Kommunes niveau på det specialiserede børne- og ungeområde i sammenligning med udvalgte andre kommuner?:  
Det fremgår af benchmarking, at Dragør Kommunes udgiftsniveau ligger under Tårnby, Gentofte, Allerød og Vallensbæk Kommune samt væsentlig under niveau på landsplan. Dette gør hermed Dragør Kommune til landets mindst omkostningstunge kommune på området.
- Er der en økonomisk sammenhæng med de iværksatte foranstaltninger, herunder forklaring på den økonomiske stigning samt den aktivitet, vi får i dag sammenlignet med tidligere:  
Samlet set er der en økonomisk sammenhæng med de iværksatte foranstaltninger.

Det konkluderes, at udmøntning af budgetbesparelse ikke har haft den virkning, som administrationen havde forventet, og rationalet om besparelse ikke er indhentet.

Den økonomiske udvikling på køb af eksterne ydelser til praktisk pædagogisk støtte og familiebehandling har været stigende siden afvikling af familievejlederfunktionen.

Stigningen i udgifterne kan forklares med, at der er et større flow i sagsbehandlingen nu end i de tidligere år. Der iværksættes flere foranstaltninger for flere børn og unge, der hermed giver flere udgifter.

Administrationen konkluderer også på baggrund af analysen, at kvaliteten i sagsbehandlingen er styrket. Tilbuddene er styrket. Der er en bedre og mere målerettet kvalitet på behandlingerne. Dette medfører en øget udgift. Trods de øgede udgifter, viser benchmarking fortsat, at tilbuddet er omkostningseffektivt.

- Opsamling af analysens væsentligste konklusioner vedr. udgifter forbundet med køb af eksterne ydelser og fremadrettede handlemuligheder:  
Administrationen vurderer på baggrund af analysen og benchmarking, at det specialiserede børne- og ungeområde i Dragør Kommune tilbyder de rette tilbud til de rette børn og unge. Dette bliver gjort omkostningsbevidst. De forventede reduktioner i budget 2016 – 2020 er ikke blevet indhentet. Det - i forhold til andre kommuner - lave udgiftsniveau ligger over det budgetterede.

Såfremt der skal arbejdes med alternative løsninger, vurderer administrationen, at der eventuelt igen skal undersøges, hvad det vil koste at indgå samarbejdsaftale med Tårnby Kommune med henblik på udvidelse af delaftalen med varetagelse af deleopgaven i Tårnby Kommunes Familiehus.

Dog skal der tages højde for, at det stadig vil være nødvendigt at tilkøbe nogle ydelser eksternt, når der er tale om komplekse sager som f.eks. forældrekompetenceundersøgelser.

Derudover ønsker administrationen at undersøge frivillige initiativer, hvor der kan trækkes på civilsamfundet. Administrationen er bl.a. inspireret af headspace konceptet, som er baseret på gratis, åbent og anonymt rådgivningstilbud til unge, som varetages af særligt uddannede frivillige i samspil med professionelt kommunalt personale. Dette initiativ kan bidrage til, at man kan hjælpe relativt mange unge for relativt få midler.