



Marianne Schøler Kollin, Hans Skov Kloppenborg og Jacob Seier Petersen

Kobling af udgifter og aktiviteter på det specialiserede børneområde

Analyse af udfordringer og anbefalinger til forbedring
af datagrundlaget

Kobling af udgifter og aktiviteter på det specialiserede børneområde – Analyse af udfordringer og anbefalinger til forbedring af datagrundlaget

Publikationen kan hentes på www.kora.dk

© KORA og forfatterne, 2017

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA
ISBN: 978-87-7488-982-3
Projekt: 11206

KORA
Det Nationale Institut for
Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling samt bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

Forord

Hovedformålet med den analyse, som KORA præsenterer i denne rapport, er at komme med anbefalinger til, hvordan datagrundlaget for at koble aktivitets- og udgiftsdata på det specialiserede børneområde kan forbedres.

En forbedring af datagrundlaget for at koble udgifter og aktiviteter vil give bedre mulighed for at sammenligne kommunerne i forhold til enhedsudgifter på bestemte ydelser på det specialiserede børneområde, og derigennem opnå viden om, hvor mange penge de bruger på de forskellige ydelser i forhold til andre kommuner. En sådan viden vil forbedre grundlaget for at diskutere, om den enkelte kommunes praksis på området er som ønsket og forventet. Viden om kommunens enhedsudgifter kan samtidigt styrke kommunernes budgetforudsætninger i eventuelle budgetprognoser.

Analysen synliggør muligheder og begrænsninger i de nuværende data og peger fremad mod mulige forbedringer i indberetningen af de kommunale aktivitetsdata og den kommunale kontoplan.

Derudover giver analysen indblik i, hvordan udvalgte kommuner arbejder med at koble økonomi- og aktivitetsdata på individniveau, variationen heri og eksempler på god praksis. På den baggrund beskrives nogle af de udfordringer, der er forbundet hermed, samt anbefalinger til, hvordan nogle af disse udfordringer kan håndteres, så kommunerne kan komme i gang eller videre med dette arbejde.

Parallelt med denne rapport udgiver KORA en tilsvarende undersøgelse på det specialiserede voksenområde, som følger samme struktur som denne undersøgelse, blot med fokus på datagrundlaget for at koble udgifter og aktiviteter på det specialiserede *voksenområde* og anbefalinger til, hvordan det kan forbedres.

KORA vil gerne takke de kommuner, der har deltaget i undersøgelsen og bidraget væsentligt til at kortlægge og beskrive udfordringerne i at koble udgifter og aktiviteter i det eksisterende datagrundlag samt komme med anbefalinger til, hvordan det kan forbedres.

Undersøgelsen er finansieret af det tidligere Social- og Indenrigsministerium.

Marianne Schøler Kollin
Maj 2017

Indhold

Resumé	5
1 Baggrund og formål.....	11
2 Analysedesign og metode.....	12
2.1 Faser i undersøgelsen	12
2.2 Afgrænsning: valg af delområder	14
3 Kobling af økonomi og aktiviteter på kommuneniveau	16
3.1 Aktivitetsdata: antal børn og unge, der modtager ydelser	17
3.2 Udgiftsdata	23
3.3 Eksempler på enhedsudgifter	29
3.4 Anbefalinger	32
3.5 Anbefalinger vedrørende aktivitetsdata	33
3.6 Anbefalinger vedrørende udgiftsdata.....	36
4 Kobling af økonomi og aktiviteter på individniveau	40
4.1 Individdatas omfang og detaljeringsniveau	41
4.2 Systemunderstøttelse	43
4.3 Validering af data.....	46
4.4 Anvendelse af aktivitets- og udgiftsdata på individniveau.....	50
4.5 Anbefalinger.....	56
Litteratur	59

Resumé

KORA har på vegne af det tidligere Social- og Indenrigsministerium foretaget en undersøgelse med det formål at forbedre forudsætningerne for at sammenligne kommunernes enhedsudgifter til ydelser på socialområdet. Mere specifikt er formålet med undersøgelsen at afdække mulighederne for at koble valide data om udgifter og aktiviteter på det specialiserede børneområde på henholdsvis kommune- og individniveau samt komme med anbefalinger til at forbedre datagrundlaget for at foretage sådanne koblinger.

På *kommuneniveau* peger analysen på en række udfordringer i forhold til at koble data om udgifter med data om aktiviteter med henblik på mellemkommunal benchmarking af enhedsudgifter for forskellige ydelser. I forlængelse heraf gives anbefalinger til, hvordan datagrundlaget for en sådan kobling kan forbedres. På *individniveau* beskrives, hvordan otte udvalgte kommuner arbejder med at koble udgifts- og aktivitetsdata på individniveau, hvilken variation der er i deres praksis, og hvor andre kommuner særligt kan lade sig inspirere til at komme i gang eller videre med dette arbejde.

Undersøgelsen fokuserer på følgende delområder:

- Anbringelse på døgninstitution for børn og unge
- Anbringelse på socialpædagogiske opholdssteder for børn og unge
- Anbringelse på kost- og efterskoler
- Anbringelse på eget værelse, kollegier o.l.
- Anbringelse i plejefamilier
- Anbringelse i kommunale plejefamilier
- Anbringelse i slægt- og netværksplejefamilier
- Aflastningsophold
- Fast kontaktperson
- Særlige dagtilbud og særlige klubber.

Analysen af koblingen af udgifts- og aktivitetsdata på **kommuneniveau** viser, at der først og fremmest er store problemer med datakvaliteten i tilgængelige *aktivitetsdata* hos Danmarks Statistik. Der er således store forskelle mellem det antal ydelsesmodtagere, der er registreret hos Danmarks Statistik, og det antal, som de otte deltagerkommuner selv har registreret i deres egne systemer. Afvigelse omfang varierer mellem deltagerkommunerne, men i alle otte deltagerkommuner er der væsentlige afvigelser (over 20 % forskel) på ét eller flere delområder, og i seks af de otte deltagerkommuner er der afvigelser på over 50 % på ét eller flere delområder.

Afvigelserne mellem antallet af ydelsesmodtagere registreret hos Danmarks Statistik og kommunen selv varierer generelt i såvel størrelse som retning inden for hvert delområde. Dog har alle deltagerkommunerne registreret flere anbringelser i almindelige plejefamilier, end der er registreret hos Danmarks Statistik. Det gælder desuden for syv af de otte deltagerkommuner, at det totale antal anbringelser er højere i kommunens egne data.

Sammenligningen mellem kommunernes egne data og data registreret hos Danmarks Statistik er foretaget for aktivitetsdata for år 2014. Det vurderes, at der er sket forbedringer i data siden 2014, men at der stadig er problemer med datakvaliteten. En del af årsagen vurderes at være systemmæssige fejl i de automatiske indberetninger via fagsystemet DUBU og manglende genomsigtighed i indberetningen og bearbejdningen af data generelt. Derudover vurderes der også at være fejl i de data, der bliver indberettet fra kommunerne, som følge af manglende

viden om og/eller fokus på korrekt dataregistrering og validering hos de medarbejdere, der foretager den løbende registrering. Danmarks Statistik opdaterer hvert år aktivitetsdata tre år tilbage i tiden, og med tiden kan der derfor blive bedre overensstemmelse mellem brugertal opgjort ud fra henholdsvis Danmarks Statistiks data og kommunernes egne data. Den lave datakvalitet udgør dog stadig et væsentligt problem, da der er et stort behov for data, som er både retvisende og aktuelle.

Ud over den manglende kvalitet i de indberettede data – som udgør det største problem i forhold til retvisende enhedsudgifter – så er der i forhold til selve *koblingen mellem udgifts- og aktivitetsdata* (med henblik på beregning af enhedsudgifter) yderligere forhold ved aktivitetsdata, der kunne forbedres.

Som det er i dag, indberetter handlekommunen aktivitetsdata på det specialiserede børneområde, og kommunen skal ikke oplyse, hvilken kommune der er betalingskommune. Selvom der ofte er overlap, er det ikke altid tilfældet – særligt i forhold til efterværn kan der være forskel. Når en ung fylder 18 år, overgår handleforpligtelsen således til den unges (nye) bopælskommune, mens betalingsforpligtelsen forbliver ved den tidligere bopælskommune, som indtil da havde handleforpligtelsen. Det betyder, at der ikke altid er sammenhæng mellem udgiftssiden og aktivitetssiden i beregningen af enhedsudgifter, når der tages udgangspunkt i aktivitetsdata fra Danmarks Statistik.

I forhold til aflastning er der ikke samme afgrænsning i data på henholdsvis udgifts- og aktivitetssiden. På udgiftssiden registreres alle udgifter til aflastning, uanset om aflastningen er bevilget efter § 52 eller § 84 (i medfør af § 44). Men der indsamles i dag kun aktivitetsdata, når aktiviteten er bevilget efter § 52. Det vil sige, at der for at være overensstemmelse mellem udgifts- og aktivitetssiden mangler aktiviteter, der er bevilget efter paragraffen, der anvendes specifikt til børn og unge med funktionsnedsættelse (§ 84 i medfør af § 44). Samme problematik gør sig gældende for 'praktisk pædagogisk eller anden støtte i hjemmet', som ud over § 52 også kan bevilges efter § 83 (i medfør af § 44), samt 'anden hjælp der har til formål at yde rådgivning, behandling og praktisk og pædagogisk støtte', som kan bevilges efter § 52 eller § 86 (i medfør af § 44).

På baggrund af undersøgelsens resultater og dialog med deltagerkommunerne kommer KORA med følgende anbefalinger til forbedring af aktivitetsdata hos Danmarks Statistik.

Tabel 1 Oversigt over anbefalinger til forbedring af aktivitetsdata

Anbefaling	Hvad
Gennemsigtighed i Danmarks Statistiks og KOMBITs databehandling samt lettere adgang til egne data registreret hos Danmarks Statistik	<ul style="list-style-type: none"> • Det anbefales, at der arbejdes for at skabe gennemsigtighed i forhold til, hvilke data Danmarks Statistik modtager fra kommunerne i den automatiserede indberetning via DUBU, webløsning eller andre systemer, hvilken databehandling de undergår, og hvilke data der aktuelt er registreret hos Danmarks Statistik. • I forlængelse af sidstnævnte er det et stort ønske hos kommunerne, at der etableres en form for portal, hvor kommunerne på ethvert givent tidspunkt kan trække opgørelser på individniveau over, hvilke data de har registreret hos Danmarks Statistik.
Mulighed for at "holde på" data, så de kan kvalitetssikres, inden de indberettes	<ul style="list-style-type: none"> • Det anbefales at etablere mulighed for, at kommunerne i stedet for den løbende indberetning, som foregår i den automatiske systemindberetning, kan "holde på" data, så de eksempelvis afsendes månedsvist og med en måneds forsinkelse, da data derved vil kunne være fejlfri inden afsendelse.
Mulighed for, at kommunerne kun skal foretage én samlet validering af de data, som både Danmarks Statistik og FLIS anvender	<ul style="list-style-type: none"> • Det anbefales, at der arbejdes for at skabe rammer for, at kommunernes rettelse til aktivitetsdata i forbindelse med kvalitetssikring kan anvendes af både Danmarks Statistik og FLIS, så kommunerne slipper for at skulle foretage to forskellige valideringer af data, der stammer fra samme kilde.
Kobling af oplysninger om betalingskommune på nuværende registre	<ul style="list-style-type: none"> • Det anbefales, at der i fremtidige opgørelser af enhedsudgifter foretages en kobling af aktivitetsdata fra Danmarks Statistiks registre over anbringelser (BUA) og forebyggende foranstaltninger (BUF) med oplysninger fra BEFK-registeret om, hvilke cpr-numre kommunerne har betalingsforpligtelse for. • Hvis ovenstående viser sig ikke at være muligt, anbefales det, at kommunerne i indberetningen af aktivitetsdata skal oplyse betalingskommune.
Hurtigere offentliggørelse af årlige aktivitetstal	<ul style="list-style-type: none"> • Det anbefales, at der arbejdes på at fremrykke tidspunktet for offentliggørelse af aktivitetsdata, så de optimalt set kan offentliggøres samtidig med kommunernes regnskaber, da kommunerne vurderer det langt mindre relevant at opgøre enhedsudgifter på uaktuelle data.
Indberetningspligt for betalingskommuner til indberetning af antal børn i særlige dagtilbud og særlige klubber	<ul style="list-style-type: none"> • Det anbefales, at kommunerne fremover får pligt til at indberette antal børn indskrevet i særlige dagtilbud og antal børn i særlige klubber, som kommunen er betalingskommune for, frem for at oplysningerne indsamles fra institutionerne, som det gøres i dag. Derved opnås aktivitetsdata fordelt på betalingskommune. Alternativt kan indberetningspligten gælde antal børn i særlige dagtilbud og særlige klubber, som kommunen er handlekommune for, og disse oplysninger kan efterfølgende kobles sammen med oplysninger om betalingsforpligtelser mellem kommuner.
Indsamling af aktivitetsdata på ydelser bevilget efter § 44	<ul style="list-style-type: none"> • Det anbefales, at der for ydelserne 'Praktisk, pædagogisk eller anden støtte i hjemmet', 'Aflastningsordninger' og 'Anden hjælp, der har til formål at yde rådgivning, behandling og praktisk og pædagogisk støtte' også indsamles aktivitetsdata i de tilfælde, hvor aktiviteten er bevilget efter (§ 83, § 84, stk. 1 eller § 86, stk. 2 i medfør af) § 44 i service-loven og ikke kun aktiviteter, der er bevilget efter § 52, som det sker i dag.

I forhold til *udgiftsdata* giver deltagerkommunerne udtryk for en langt højere datakvalitet, end det er tilfældet med aktivitetsdata. Der er dog stadig udfordringer med at anvende udgiftsdata i beregningen af enhedsudgifterne.

Undersøgelsen viser således, at der kan være meget forskellig praksis for, hvornår en ydelse placeres som en følgeudgift til anbringelsen, og hvornår den konteres for sig på funktionen for forebyggende foranstaltninger. Det gælder fx for kørsel til samvær, fast kontaktperson, psykologhjælp mv. Varierende praksis herfor på tværs af kommunerne har betydning for niveauet af de udgifter til forskellige typer af anbringelser, der kan opgøres.

Derudover har undersøgelsen vist, at der er forskellig praksis for, hvor udgifter til anbringelser i såkaldt 'sociale pladser' på sikrede institutioner placeres. 'Sociale pladser' er udtryk for, at

den unge er placeret på den sikrede institution som følge af en kommunal myndighedsbeslutning – i modsætning til en domstolsbeslutning om ungdomssanktion, afsoning mv. Nogle kommuner placerer udgifterne på funktionen for sikrede institutioner (5.28.24), andre kommuner på funktionen for almindelige døgninstitutioner (5.29.23). Det har stor betydning for sammenligneligheden i enhedsudgiften til anbringelser i almindelig døgninstitution, hvis nogle kommuner også har udgifter til unge placeret på sikrede institutioner med i denne beregning, mens andre kommuner ikke har det.

Endelig er det også en udfordring ved udgiftsdata, at der er grupperinger knyttet til en funktion i regnskabet, som kan vedrøre flere af de ydelser, der ligger på funktionen. Af hensyn til gennemsigthed og genkendelighed udelades disse tværgående grupperinger i rapportens beregning af enhedsudgifter, men dette er ikke uproblematisk, da analysen viser, at det varierer på tværs af kommunerne, hvor stor en andel af udgifterne, der er placeret her, og at enkelte kommuner har en relativt stor andel af udgifterne på sådanne tværgående grupperinger. For disse kommuner skal man derfor være opmærksom på, at nogle af enhedsudgifterne vil være underestimerede.

På baggrund af undersøgelsens resultater og efter dialog med deltagerkommunerne kommer KORA med følgende anbefalinger til forbedring af udgiftsdata.

Tablet 2 Oversigt over anbefalinger til forbedring af udgiftsdata

Anbefaling	Hvad
Præcisering i kontoplanen vedrørende sociale pladser på sikrede institutioner	<ul style="list-style-type: none"> • Det anbefales, at der oprettes en særskilt gruppering til sociale pladser under funktion 5.28.24 sikrede døgninstitutioner, så det er tydeligt, hvor udgiften skal placeres, når den vedrører unge, der er anbragt på sikrede døgninstitutioner i såkaldt 'sociale pladser', dvs. hvor den unge er anbragt som følge af en myndighedsbeslutning fra kommunen efter serviceloven (fx til pædagogisk observation grundet frygt for selvskade) og ikke efter en domstolsbeslutning efter retsplejeloven (fx som varetægtsurrogat, ungdomssanktion eller afsoning).
Præcisering i kontoplanen vedrørende følgeudgifter til anbringelser	<ul style="list-style-type: none"> • Det anbefales, at det i kontoplanen i videst muligt omfang præciseres, hvornår en udgift skal henregnes som en følgeudgift og bogføres på funktionen for den pågældende anbringelsesform, og hvornår en udgift skal bogføres særskilt på 5.28.21 forebyggende foranstaltninger for børn og unge.
Oprettelse af separate grupperinger til ydelser givet efter hhv. § 52 og § 44	<ul style="list-style-type: none"> • Det anbefales, at der i kontoplanen sondres mellem ydelser givet efter § 52 i serviceloven og ydelser givet efter § 44 i serviceloven (som anvendes i forhold til børn og unge med funktionsnedsættelser), således at der laves en todeling af følgende grupperinger i kontoplanen: 5.28.21.002 Praktisk, pædagogisk eller anden støtte i hjemmet, 5.28.21.005 Aflastningsordninger og 5.28.21.010 Anden hjælp, der har til formål at yde rådgivning, behandling og praktisk og pædagogisk støtte.
Særskilte grupperinger til hhv. særlige dagtilbud og særlige klubber	<ul style="list-style-type: none"> • Det anbefales, at der under funktion 5.28.25 Særlige dagtilbud og særlige klubber oprettes to forskellige grupperinger: én gruppering til særlige dagtilbud og én gruppering til særlige klubber, så udgifterne kan adskilles.
Oprettelse af særskilt funktion til anbringelser på eget værelse og kost- og efterskoler	<ul style="list-style-type: none"> • Det anbefales, at der oprettes en ny særskilt funktion til udgifter vedrørende anbringelser på eget værelse og kost- og efterskoler, og herunder én gruppering til eget værelse og én gruppering til kost- og efterskoler. Herved ville funktion 5.28.20 fremadrettet kun indeholde udgifter til anbringelse i socialpædagogiske opholdssteder og skibsprojekter. • Dermed ville anbringelser, der ligger meget langt fra hinanden på indsatsstrappen (jf. Sverigesmodellen) være adskilt på funktionsniveau, hvor datavaliditeten som oftest er højere end på grupperingsniveauet, og problemet med brug af uautoriserede grupperinger ville reduceres.

Analysen af, hvordan de otte deltagerkommuner arbejder med at koble udgifts- og aktivitetsdata på **individniveau**, viser, at alle deltagerkommunerne på anbringelsesområdet har registreret både økonomi- og aktivitetsdata på individniveau med undtagelse af en enkelt kommune, hvor udgifterne til anbringelser på egen døgninstitution ikke fordeles på individniveau. På forebyggelsesområdet varierer det mere mellem kommunerne, om der er registreret økonomi- og aktivitetsdata på individniveau, og i hvilken grad disse data anvendes i styringen af området.

Generelt er det særligt i forhold til detaljeringsniveauet og *systemunderstøttelsen*, at der er væsentlig forskel mellem kommunernes praksis på anbringelsesområdet. Tre af deltagerkommunerne har en systemunderstøttelse, hvor individdata om afholdte udgifter trækkes fra økonomisystemet, mens individdata om bevilgede aktiviteter og disponerede udgifter trækkes fra fagsystemet, og begge datakilder sammenstilles på individniveau i ét system/én database, hvorfra der kan foretages yderligere analyser. I tre andre deltagerkommuner dobbeltregistreres aktivitets- og økonomidata i både DUBU og i regneark eller anden database, fordi kommunerne ikke stoler tilstrækkeligt på datakvaliteten i DUBU til at økonomistyre herudfra – det er imidlertid data fra DUBU, der indberettes til Danmarks Statistik.

Undersøgelsen viser, at der er et stort behov for løbende *validering af data*, og behovet er ikke mindre i kommuner med en høj grad af systemunderstøttelse – næsten tværtimod, da der i overførslen af data mellem systemerne typisk dagligt er fejlmeldinger, som må håndteres manuelt. Behovet for kvalitetssikring af data skyldes blandt andet, at registreringen af data oftest foretages af sagsbehandlerne, hvis faglige kompetencer og fokus er sagsbehandling og ikke dataregistrering. Nogle kommuner vælger derfor at lade nogle få medarbejdere med økonomisk ekspertise registrere individdata for at sikre højere validitet, mens andre kommuner bevidst vælger at placere opgaven hos sagsbehandlerne for at styrke deres økonomiske bevidsthed. Nogle kommuner har desuden gode erfaringer med at holde møder med sagsbehandlerne, hvor resultaterne fra analyser af data præsenteres og diskuteres. Derved bidrager data til refleksion over faglig praksis hos sagsbehandlerne, og dataregistreringen gøres herigennem mere meningsfuld og væsentlig for sagsbehandlerne, hvilket reducerer fejl i data.

Anvendelsen af aktivitets- og økonomidata på individniveau varierer væsentligt på tværs af de otte deltagerkommuner. Omfanget af og detaljeringsgraden i systematisk ledelsesinformation på baggrund af individdata afhænger blandt andet af tilgængeligheden af data, ressourcer og kompetencer til at producere analyser samt efterspørgslen herpå fra både den politiske og faglige ledelse.

Fælles for deltagerkommunerne er, at individdata først og fremmest anvendes i deres økonomistyring. Både i den driftsorienterede økonomistyring i forhold til refusion af udgifter i særligt dyre enkeltsager, afregning mellem kommuner og ressourcestyring af interne leverandører i kommunen. Og i den mere overordnede økonomistyring, dvs. budgetlægning, budgetopfølgning, prognostisering mv. I de fire deltagerkommuner, hvor de er længst fremme med at koble økonomi- og aktivitetsdata på individniveau, sammenholdes de afholdte og disponerede udgifter på individniveau hver måned som en del af budgetopfølgningen og beregningen af forventet forbrug. I andre af deltagerkommunerne anvendes individdata om afholdte og forventede udgifter hver for sig og/eller på mere overordnet niveau.

Ledelsesinformation og analyser til det politiske niveau domineres typisk af økonomidata, men i nogle af deltagerkommunerne anvendes også i høj grad aktivitetsdata i afrapporteringen for at understøtte en opfølgning på den faglige strategi på området. Der er mellem deltagerkommunerne endnu større variation i, hvorvidt den faglige ledelse og sagsbehandlerne præsenteres for analyser baseret på kobling af økonomi- og aktivitetsdata. I nogle deltagerkommuner er

eksempelvis interne benchmarkinganalyser udbredt, og sammenligning af praksis mellem distrikter i forhold til forskellige ydelser giver grundlag for faglige drøftelser af serviceniveau mellem økonomimedarbejdere, faglig ledelse og sagsbehandlere.

Benchmarkinganalyser på tværs af kommuner benyttes fast i de to store kommuner, men er ellers mere ad hoc. Erfaringen er, at det kræver et indgående samarbejde, hvor registreringspraksis gennemgås og ensrettes, hvis benchmarkingen skal være retvisende. Særligt de forebyggende foranstaltninger er vanskelige at sammenligne på mere detaljeret niveau, da den samme ydelse kan bevilliges efter flere forskellige paragraffer. Derudover er der forskellig intensitet i disse ydelser, som er vanskelig og meget ressourcekrævende at opgøre ens på tværs af kommuner.

På baggrund af undersøgelsen af de otte deltagerkommuners arbejde med at koble økonomi- og aktivitetsdata på individniveau kommer KORA med følgende anbefalinger til kommuner, der gerne vil i gang eller videre med dette arbejde.

Tabel 3 Oversigt over anbefalinger til kommunerne

Anbefaling	Hvad
Ledelsesmæssigt fokus på og allokering af ressourcer til registrering og validering af data	<ul style="list-style-type: none"> • Det er helt afgørende, at ledelsen løbende italesætter vigtigheden af valide data, hvis opgaven skal blive prioriteret i en travl hverdag med mange opgaver, og at der afsættes de nødvendige ressourcer hertil.
Dataregistrering gøres meningsfyldt for sagsbehandlerne	<ul style="list-style-type: none"> • Det anbefales at gøre registrering af aktivitets- og udgiftsdata på individniveau meningsfyldt og relevant for sagsbehandlerne ved at præsentere dem for analyser baseret på disse data, som giver dem et grundlag for faglig refleksion og drøftelse af egen praksis. Ved at gøre det meningsfyldt, reduceres modstanden i organisationen, og der sikres højere validitet i dataregistreringen.
Samstilling af udgifts- og aktivitetsdata på individniveau i ét system	<ul style="list-style-type: none"> • Det anbefales, at den enkelte kommune samler sine individdata om aktiviteter samt disponerede og afholdte udgifter i ét it-system/én database, der giver mulighed for analyser på baggrund af data. Denne systemunderstøttelse giver den største mulighed for anvendelse af data og giver samtidigt mulighed for at validere data ved at sammenholde datakilder.
Investering af tid på opsætning af stamdata i systemunderstøttelsen af registrering af aktiviteter på individniveau	<ul style="list-style-type: none"> • Det anbefales, at kommuner, der vil i gang med at systemunderstøtte registreringen af aktivitetsdata på individniveau, investerer tid i opsætningen af de bagvedliggende stamdata, dvs. at der oprettes et ydelseskatalog og leverandørregister, da det letter dataregistreringen og reducerer fejlregistreringer. • Det anbefales, at kommunerne i oprettelsen af stamdata overvejer, hvilket detaljeringniveau de realistisk set har brug for i analysesammenhæng, og at dette holdes op imod et hensyn om overskuelighed i systemet samt de ressourcer, det kræver at vedligeholde detaljerede stamdata og kvalitetssikre de tilhørende individdata.
Krav om flere systembindinger	<ul style="list-style-type: none"> • Det anbefales, at DUBU-kommunerne går sammen om at formulere ønsker til flere systembindinger og foruddefinerede valg, som sikrer konsistens i forhold til de indtastede oplysninger. Eksempelvis bør det kun være muligt at vælge en funktion til placering af udgifter, som matcher det tilbud og den ydelse, der er valgt.
Ingen betaling af regninger, før der er registreret en bevilling, der stemmer overens med udgiften	<ul style="list-style-type: none"> • Det anbefales, at kommunens økonomifunktion løbende afstemmer regninger fra eksterne og interne leverandører med bevilligede ydelser og bevilligede beløb, og at regninger kun betales, hvis bevillingen er oprettet i systemet, og det opkrævede beløb ikke afviger fra de disponerede udgifter (med en vis margin). Herved sikres det, at bevillinger oprettes i systemet, hvis dataregistreringen er glemt i første omgang.

1 Baggrund og formål

KORA er af det tidligere Social- og Indenrigsministerium blevet bedt om at foretage en undersøgelse med det formål at forbedre forudsætningerne for at sammenligne kommunernes enhedsudgifter til ydelser på socialområdet. Mere specifikt er formålet med undersøgelsen at afdække mulighederne for at koble valide data om udgifter og aktiviteter på henholdsvis kommune- og individniveau samt komme med anbefalinger til at forbedre datagrundlaget for at foretage sådanne koblinger. KORA foretager to parallelle analyser heraf – henholdsvis én på det specialiserede voksenområde og én på det specialiserede børneområde. Denne rapport omhandler det specialiserede børneområde.

På kommuneniveau skal analysen pege på muligheder og begrænsninger i forhold til at koble data om udgifter med data om aktiviteter med henblik på mellemkommunal benchmarking af enhedsudgifter for forskellige ydelser. Undersøgelsen skal dermed give en mere detaljeret viden om, for hvilke ydelser det kan lade sig gøre at foretage en valid kobling af økonomi- og aktivitetsdata, og for hvilke ydelser der er metodiske udfordringer. I forlængelse heraf skal analysen komme med anbefalinger til tilpasninger af data og indberetningen heraf med henblik på at forbedre mulighederne for at foretage valide koblinger af økonomi- og aktivitetsdata og dermed for at sammenligne kommunernes enhedsudgifter.

På individniveau skal undersøgelsen afdække, hvordan udvalgte kommuner arbejder med at koble udgifts- og aktivitetsdata på individniveau. Undersøgelsen skal give et billede af, i hvilket omfang kommunerne foretager denne kobling, og hvor stor forskel der er på kommunerne. Analysen skal pege på muligheder og begrænsninger i forhold til at koble data om udgifter med data om aktiviteter på individniveau. I forlængelse heraf skal analysen udvikle konkrete anbefalinger til kommuner, der ønsker at komme videre eller i gang med dette arbejde.

Læsevejledning

Kapitel 2 opridser valg af analysedesign og metode.

Kapitel 3 omhandler kobling af økonomi- og aktivitetsdata på **kommuneniveau**, dvs. kommunale enhedspriser baseret på nationale registerdata. Her gives anbefalinger til, hvordan datagrundlaget kan forbedres. Anbefalingerne henvender sig til aktører på *nationalt niveau*, dvs. ministerier, Danmarks Statistik mv.

Kapitel 4 omhandler kobling af økonomi- og aktivitetsdata på **individniveau**, dvs. kommunernes eget arbejde med at koble aktivitets- og økonomidata på personnummerniveau for kommunens borgere. Her gives anbefalinger til, hvordan dette datagrundlag kan forbedres. Anbefalingerne henvender sig til *kommunerne*.

2 Analysedesign og metode

I dette kapitel redegør vi for undersøgelsesdesignet, herunder de forskellige trin i analysen og de metoder, der er anvendt. Endeligt ridser vi op, hvilken afgrænsning af undersøgelsens emneområde, vi har valgt, og hvorfor.

2.1 Faser i undersøgelsen

Undersøgelsen er bygget op i flere faser.

I **fase 1** har vi **opgjort og sammenlignet enhedsudgifter** på det specialiserede børneområde ved at koble oplysninger om aktiviteter og udgifter på udvalgte delområder. Opgørelsen af enhedsudgifter fungerer for det første som en illustration af datas muligheder og begrænsninger. For det andet har vi anvendt opgørelsen som et afsæt for dialogen med de kommuner, der deltager i projektet, blandt andet ved at sammenholde opgørelser af enhedsudgifterne og de bagvedliggende udgifts- og aktivitetsdata med de data, kommunerne selv har registreret.

I **fase 2** har vi gennem interview med eksperter og videnspersoner fra blandt andet Danmarks Statistik, KL, KOMBIT og KORAs netværk af kommunale videnspersoner på området forsøgt at skabe et overblik over kommunernes praksis med at koble udgifts- og aktivitetsdata på området for udsatte børn og unge. På den baggrund har vi **udvalgt dialogkommuner** til at indgå i undersøgelsen. I udvælgelsen af kommuner har vi lagt vægt på en variation i kommuner i forhold til geografi, størrelse og anvendte systemer. Derudover har vi lagt vægt på, at det var kommuner, som var langt fremme i arbejdet med at registrere og anvende økonomi- og aktivitetsdata på det specialiserede børneområde – eller som var interesserede og engagerede i at arbejde hermed. Vi har lagt vægt på disse forhold af to årsager. For det første fordi disse kommuner må forventes at have en stor viden om data, som kan bidrage til at belyse problemstillinger i forhold til opgørelser af enhedsudgifter ud fra nationale registerdata. For det andet fordi eksempler på god praksis for at arbejde med at koble udgifts- og aktivitetsdata på individniveau må forventes at findes blandt disse kommuner. Ulempen ved denne udvælgelsesmetode er, at det kan tænkes, at der i kommuner, som ikke er langt fremme i arbejdet og heller ikke udviser interesse for at udvikle sig i den retning, findes barrierer for at påbegynde arbejdet, som ikke afdækkes i denne undersøgelse.

De otte deltagerkommuner i projektet er Frederiksberg, Næstved, Ishøj, Faaborg-Midtfyn, Esbjerg, Aalborg, Syddjurs og Mariagerfjord Kommuner.

Tabel 2.1 Deltagerkommuner i undersøgelsen

	Store kommuner	Små kommuner
Øst	Frederiksberg Næstved	Faaborg-Midtfyn Ishøj
Vest	Aalborg Esbjerg	Mariagerfjord Syddjurs

I **fase 3** har vi med udgangspunkt i enhedsudgifterne fra analysens fase 1 haft en tæt dialog med de otte udvalgte kommuner omkring registreringspraksis og datas kvalitet, validitet og sammenlignelighed, såvel gennem **bilateral dialog** som ved to fælles **workshops** (én for øst-kommuner og én for vest-kommuner). Deltagerkommunerne har selv udpeget de relevante

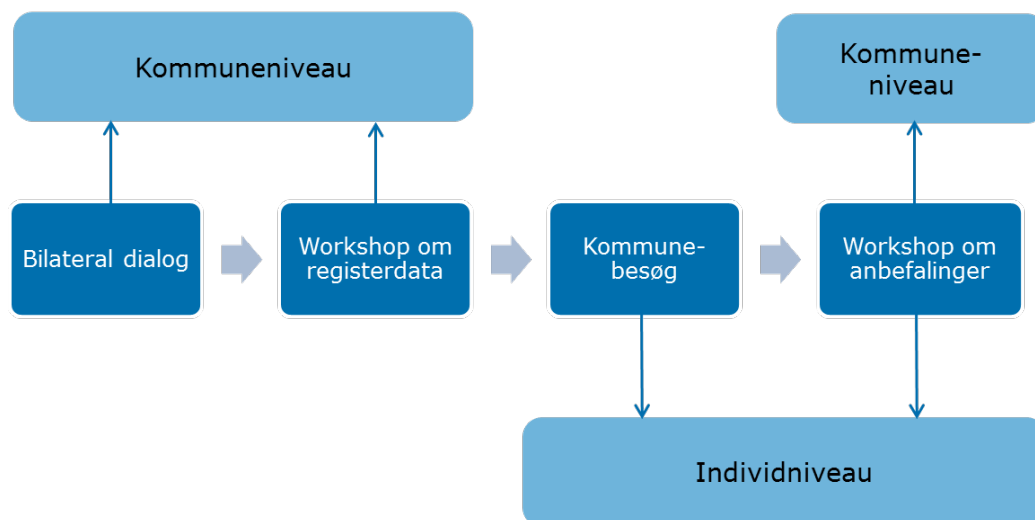
workshopdeltagere ud fra KORAs anvisninger om, at det skulle være medarbejdere med detaljeret kendskab til såvel økonomi- og aktivitetsdata samt registreringspraksis omkring disse data. Hver kommune har typisk udvalgt 2-4 deltagere (en enkelt kommune 1 deltager) med flest deltagere fra de store kommuner. Deltagerne har typisk ofte haft en controllerfunktion eller opgaver omkring ledelsesinformation og har en tæt dialog med sagsbehandlerne herom.

I **fase 4** har vi undersøgt, hvorvidt, hvordan og i hvilket omfang kommunerne selv kobler udgifts- og aktivitetsdata på individniveau gennem **kommunebesøg**. KORA har besøgt eller har haft besøg af de otte udvalgte kommuner, og hvor det har været muligt, har også repræsentanter fra en af de andre kommuner deltaget i besøget for at kvalificere dialogen og erfaringsopsamlingen. Dialogen har omhandlet, hvordan kommunerne helt konkret arbejder med personhenførbare udgifter, hvilke muligheder og begrænsninger der er i dette arbejde, og hvor forskelligt det er fra kommune til kommune. Det har i flere tilfælde været de samme deltagere fra kommunerne, som nævnt ovenfor, suppleret med deltagere med større systemkendskab, fx socialrådgivere, der er superbrugere i fagsystemet, eller personer fra kommunens it-afdeling.

I **fase 5** har vi udviklet og afprøvet **anbefalinger** til, hvordan datagrundlaget for at koble økonomi- og aktivitetsdata kan forbedres både på kommune- og individniveau. anbefalingerne er testet på kommunerne og kvalificeret ved at spørge ind til, hvorvidt gevinsten ved at gennemføre anbefalingen står mål med den eventuelle ekstra ressourceindsats, den måtte kræve.

Kommunernes involvering i analysens forskellige faser og spor er forsøgt illustreret i Figur 2.1 nedenfor.

Figur 2.1 Overblik over deltagerkommunernes rolle i projektet



2.2 Afgrænsning: valg af delområder

Undersøgelsen fokuserer på udvalgte delområder inden for det specialiserede børneområde, jf. tabellen nedenfor.

Tablet 2.2 Delområder, der indgår i undersøgelsen

Delområde	Serviceoven	Foranstaltningstype
1	§ 66.1.5	Anbringelse på døgninstitution for børn og unge
2	§ 66.1.5	Anbringelse på (socialpædagogiske) opholdssteder for børn og unge
3	§ 66.1.5	Anbringelse på kost- og efterskoler
4	§ 66.1.4	Anbringelse på eget værelse, kollegier o.l.
5	§ 66.1.1	Anbringelse i plejefamilier
6	§ 66.1.2	Anbringelse i kommunale plejefamilier
7	§ 66.1.3	Anbringelse i netværksplejefamilie (både i og uden for slægten)
8	§ 52.3.5	Aflastningsophold
9	§ 52.3.6 § 76.2 § 76.3.2	Fast kontaktperson
10	§ 32 § 36	Særlige dagtilbud og særlige klubber

Hovedvægten er lagt på anbringelsesområdet ud fra en betragtning om udgiftstygde som et afgørende parameter for, hvilke ydelser der er relevante at opføre valide enhedsudgifter for. Anbringelser på sikrede institutioner er ikke medtaget trods udgiftstygden, da den objektive finansiering på området gør det mindre interessant at sammenligne kommunernes udgifter hertil. Vi har dog indirekte beskæftiget os med de sikrede institutioner i en drøftelse af afgrænsningen mellem sikrede og almindelige døgninstitutioner.

På området for forebyggende foranstaltninger er valgt ydelserne 'aflastningsophold' og 'fast kontaktperson', som er de to udgiftsposter under forebyggende foranstaltninger, hvor kommunerne på landsplan har flest udgifter i 2014 – næstefter "Familiebehandling eller behandling af barnets eller den unges problemer" (§ 52.3.3). Sidstnævnte foranstaltningskategori er meget bred og indeholder tilbud af vidt forskellig karakter, lige fra MST-programmer, samtaleforløb, DUÅ, psykologbehandling, heldagsskole osv. Det vurderes derfor mindre relevant at sammenligne enhedsudgifter for denne foranstaltningskategori.¹

De ti delområder er fokus for opgørelsen af enhedsudgifterne samt undersøgelsens øvrige faser. I forhold til delområde 5-7, så har den kontoplan, som lå til grund for registreringen af udgiftsdata i 2014, ændret sig væsentligt, hvad angår registreringen af udgifter til (alle typer

¹ Den store variation i viften af tilbud på forebyggelsesområdet, bl.a. under § 52.3.3, fremgår fx af et pilotprojekt gennemført for Socialministeriet af det tidligere KREVI, hvor det blev forsøgt at kortlægge kommunernes brug af forskellige typer af forebyggelse. Pilotprojektet viste efter en intensiv foranalyse med besøg og interview i fem kommuner, at de forebyggende indsatser ikke lod sig kategorisere i et omfang, der gjorde det muligt at få kommunerne til at indberette valide opgørelser i et spørgeskema, bl.a. fordi begreber og paragraffer fortolkes og anvendes vidt forskelligt fra kommune til kommune (Internt arbejdsnotat: Erfaringer fra pilotprojekt (fase 1) om de forskellige typer af forebyggelse og kommunernes brug af dem på området for udsatte børn og unge, 2012).

af) plejefamilier². I forhold til projektets formål om at tilvejebringe forslag til ændringer af indberetningskrav og/eller -praksis, giver det ikke mening at komme med forslag til ændringer af en kontoplan, der allerede er ændret. Vi har for plejefamilieområdet i vores bilaterale dialog og workshops derfor fokuseret mere på brugertal for 2014 end på udgifterne.

Foranstaltninger uden for de ti delområder behandles også i det omfang, det har betydning for de ti delområder. Eksempelvis har afgrænsningen mellem sikrede og almindelige døgninstitutioner betydning for validiteten af opgørelser af enhedsudgifter til almindelige døgninstitutioner.

² Hvor udgifter til de forskellige typer af plejefamilier i 2014 skulle registreres på forskellige grupperinger under funktion 5.28.20, så er der med kontoplanen for budget 2016 oprettet en særskilt funktion til plejefamilieområdet (funktion 5.28.22) med underliggende grupperinger for de forskellige typer af plejefamilier. Det er KORAs erfaring, at kommunernes kontering er mere valid på funktionsniveau end grupperingsniveau, hvorfor denne ændring i kontoplanen må formodes at styrke opgørelsen af enhedsudgifter fremadrettet.

3 Kobling af økonomi og aktiviteter på kommuneniveau

I dette kapitel præsenteres eksempler på enhedsudgifter beregnet ud fra eksisterende nationale registerdata, dvs. de regnskabs- og aktivitetsdata, som kommunerne har indberettet til Danmarks Statistik (og tidligere Ankestyrelsen).

Kapitlet redegør for de *metodiske valg* i forbindelse med beregningen samt de *udfordringer*, der er forbundet med at opgøre retvisende og sammenlignelige enhedsudgifter. Endelig kommer vi også med *anbefalinger* til, hvordan datagrundlaget kan forbedres med henblik på fremadrettet at kunne opgøre mere retvisende enhedsudgifter.

I opgørelsen af enhedsudgifter anvendes udgifts- og aktivitetsdata fra de nationale registre. I de følgende afsnit beskrives og vurderes de forskellige datakilder samt koblingen af dem i beregningen af enhedsudgifter.

Hovedkonklusioner – kommunedatasporet

Aktivitetsdata

- Der er store forskelle mellem det antal ydelsesmodtagere, der er registreret hos Danmarks Statistik, og det antal, som deltagerkommunerne selv har registreret for 2014.
- Afvigelserne varierer generelt i såvel størrelse som retning inden for hvert delområde. Dog har alle deltagerkommunerne registreret flere anbringelser i almindelige plejefamilier, end der er registreret hos Danmarks Statistik, og det samlede anbringelsess-tal er i syv af de otte deltagerkommuner højere i kommunens egne data.
- Deltagerkommunerne vurderer, at der er sket forbedringer i data siden 2014, men at der stadig er problemer med datakvaliteten. Danmarks Statistik opdaterer hvert år aktivitetsdata tre år tilbage i tiden – med tiden kan uoverensstemmelserne mellem antal ydelsesmodtagere registreret hos Danmarks Statistik og kommunerne derfor blive reduceret.
- Afvigelserne skal formentlig både tilskrives systemmæssige fejl i den automatiske indberetning og fejlindberetninger grundet manglende viden om og/eller prioritering af korrekt dataregistrering og validering hos de medarbejdere, der foretager den.

Udgiftsdata

- Deltagerkommunerne vurderer, at udgiftsdata generelt har en langt højere kvalitet end aktivitetsdata, men der er stadig forhold, der kan forbedres.
- Der er meget forskellig praksis for, hvornår noget placeres som en følgeudgift til anbringelsen, og hvornår noget konteres på funktionen for forebyggende foranstaltninger.
- Der er forskellig praksis for, hvor udgifter til anbringelser i såkaldt 'sociale pladser' på sikrede institutioner placeres. 'Sociale pladser' betyder, at den unge er placeret på den sikrede institution som følge af en kommunal myndighedsbeslutning – i modsætning til en domstolsbeslutning om ungdomssanktion, afsoning mv.
- Grupperinger knyttet til en funktion i regnskabet, som vedrører flere af de ydelser, der ligger på funktionen, og som vi vil beregne separate enhedsudgifter for, udgør et

problem, da det varierer på tværs af kommunerne, hvor stor en andel af udgifterne, der er placeret her, og enkelte kommuner har en relativt stor andel.

Koblingen af aktivitets- og udgiftsdata

- Som det er i dag indberetter handlekommunen aktivitetsdata på det specialiserede børneområde, og der er – særligt i forhold til efterværn – ikke altid overensstemmelse mellem handle- og betalingskommune. I disse tilfælde er der ikke samsvar mellem udgiftssiden og aktivitetssiden i beregningen af enhedsudgifter.
- I dag indsamles kun aktivitetsdata om aflastning, når aktiviteten er bevilget efter § 52, mens der på udgiftssiden er registreret udgifter til aktiviteten, både når den er bevilget efter § 52 og efter § 84 (i medfør af § 44), der anvendes specifikt til børn og unge med funktionsnedsættelse. Samme problematik gør sig gældende for 'praktisk pædagogisk eller anden støtte i hjemmet' samt 'anden hjælp der har til formål at yde rådgivning, behandling og praktisk og pædagogisk støtte'.

I afsnit 3.4 oplistes de anbefalinger vi på baggrund af projektet er kommet frem til vil kunne forbedre datagrundlaget for at beregne kommunespecifikke enhedsudgifter på området.

3.1 Aktivitetsdata: antal børn og unge, der modtager ydelser

Antallet af børn og unge, som modtager en social foranstaltning, er opgjort ud fra Danmarks Statistiks registre: BUA, "Børn og unge anbragte", og BUFO, "Børn og unge forebyggende foranstaltninger". Antallet af børn i særlige dagtilbud og særlige klubber er opgjort ud fra Statistikbankens tabel RESSBU. Enhedsudgifter er opgjort for 2014, da det ved undersøgelsens start var de nyeste tilgængelige aktivitetsdata.

Danmarks Statistiks registre om børn og unge, der modtager sociale foranstaltninger (BUA og BUFO) er forløbsregistre på individniveau med start- og slutdatoer for foranstaltningerne. Derfor er det muligt at opgøre antallet af foranstaltningsmodtagere som:

- Antal helårsbrugere
- Antal unikke brugere i løbet af 2014
- Antal brugere pr. 31.12.2014

Antal helårsmodtagere er det samlede antal dage, en person har modtaget en given foranstaltning i løbet af 2014, delt med 365. En person, som har modtaget en foranstaltning i 365 dage i løbet af året, tæller således som én helårsbruger.³ Har en person kun modtaget en foranstaltning i halvdelen af året, vil denne derimod indgå i beregningerne som en halv helårsperson.

Antal unikke ydelsesmodtagere er opgjort som antallet af unikke cpr-numre, der har modtaget en given ydelse i løbet af et år. Har den samme person modtaget den samme ydelse

³ Der er korrigeret for modtagere, som har overlappende forløb af samme type. Således vil forløbet hos en modtager, som eksempelvis er registreret med to overlappende forløb på en døgninstitution, blive korrigeret, således at kun et forløb tælles med i de dage, forløbene er overlappende.

mere end én gang, vil personen dermed kun tælle med én gang. Hvis en person modtager flere forskellige foranstaltninger i løbet af året, vil personen derimod tælle med i alle de foranstaltningstyper, som personen modtager.

Antal ydelsesmodtagere pr. 31.12.2014 angiver, hvor mange modtagere der har et igangværende forløb 31.12.2014. Modtagere, som påbegynder eller afslutter et forløb 31.12.2014, er også medtaget i opgørelsen.

Et af de metodiske valg i beregningen af enhedsudgifter omhandler derfor et valg af, hvordan antallet af ydelsesmodtagere skal opgøres.

Tabellen nedenfor viser for hver af de tre opgørelsesmetoder det totale antal foranstaltningsmodtagere i Danmark opdelt på foranstaltningstyper.

Tablet 3.1 Antal helårsmodtagere, unikke ydelsesmodtagere og modtagere pr. 31.12.2014 for foranstaltninger

Delområde	Foranstaltningstype	Helårsbrugere	Unikke brugere i 2014	Brugere pr. 31.12.2014
1	Anbringelse på døgninstitution for børn og unge	2.620,3	3.413	2.559
2	Anbringelse på (socialpædagogiske) opholdssteder for børn og unge	2.055,0	2.734	2.147
3	Anbringelse på kost- og efterskoler	375,8	563	350
4	Anbringelse på eget værelse, kollegier o.l.	820,0	1.253	788
5	Anbringelse i plejefamilier	6.227,5	7.031	6.158
6	Anbringelse i kommunale plejefamilier	371,4	475	388
7	Anbringelse i netværksplejefamilie (både i og uden for slægten)	887,1	1.052	900
8	Aflastningsophold	6.379,0	7.723	6.267
9	Fast kontaktperson	9.602,2	13.873	9.916

Kilde: Danmarks Statistiks BUA og BUFO registre, samt Statistikbankens tabel RESSBU. KORAs beregninger.

Som det fremgår af tabellen, er der nogenlunde overensstemmelse mellem antallet af helårsmodtagere og antallet af ydelsesmodtagere pr. 31.12.2014. Således er der mellem 7 % færre og 7 % flere brugere, når de opgøres pr. 31.12.2014 frem for som helårsmodtagere. Omvendt er der betydeligt flere ydelsesmodtagere, når de opgøres som antal unikke ydelsesmodtagere i løbet af 2014 frem for som helårsmodtagere eller modtagere ultimo året. Der lader altså til at være en vis udskiftning i foranstaltningsmodtagerne for de undersøgte foranstaltningstyper.

I tabellen nedenfor angives fordele og ulemper ved de forskellige opgørelsesmetoder.

Tabel 3.2 Styrker og svagheder ved forskellige opgørelser af antal ydelsesmodtagere

Opgørelsesmetode	Styrker	Svagheder
Helårsbrugere	Der tages højde for varigheden af brugernes forløb. Således vil et barn, der modtager en foranstaltning hele året "tælle" mere end et barn, der kun modtager foranstaltningen i et halvt år. En sammenligning af brugerandele og enhedsudgifter på tværs af kommuner tager højde for, at kommunerne kan have forskellig praksis mht., hvor lange forløb der igangsættes.	Opgørelsesmetodens validitet afhænger af, at kommunerne registrerer retvisende start- og slutdatoer for forløbene. Opgørelsesmetoden gør det uklart, hvor mange unikke brugere der modtager en foranstaltning.
Unikke brugere	Opgørelsesmetoden giver indblik i, hvor mange individer der modtager en foranstaltning. Enhedsudgifter, der beregnes på baggrund af unikke brugere, kan bruges af en kommune som konkret budgetteringsgrundlag i form af enhedsbeløb, der tildeles, når der kommer en ny unik bruger af en foranstaltning.	En sammenligning af brugerandele og enhedsudgifter på tværs af kommuner tager ikke højde for varigheden af det forløb, som en bruger modtager.
Brugere pr. 31.12.2014	Relativt simpel opgørelsesmetode, som følger fremgangsmåder i en række andre nationale statistikker, fx opgørelse af børnetal i daginstitutioner, folkeskoler mv.	Såfremt brugen af tilbudsviften varierer systematisk i løbet af året, kan opgørelsestidspunktet være afgørende for de brugertal, der findes.

I de efterfølgende eksempler på enhedsudgifter opgør vi alene udgiften pr. helårsbruger, da denne vurderes mest relevant i en sammenligning af kommunernes enhedsudgifter. Eneste undtagelse hertil er i forhold til særlige klubber og særlige dagtilbud, da oplysninger om indskrevne børn og unge i særlige dag- og klubtilbud indhentes af Danmarks Statistik direkte fra institutionerne via blanketter⁴ en gang om året hvert forår. Der er således tale om et øjebliksbillede af brugertallene i kommunerne, hvorfor det ikke er muligt at beregne helårsbrugere eller antal unikke brugere i løbet af året.

3.1.1 Vurdering af aktivitetsdata

Med henblik på at undersøge kvaliteten af de brugertal, som KORA har beregnet på baggrund af data fra Danmarks Statistik, har vi indsamlet kommunernes egne opgørelser over antallet af foranstaltningsmodtagere på de forskellige delområder i 2014.

En sammenligning af disse brugertal viser, at der i mange tilfælde er store forskelle mellem KORAs og kommunernes opgørelser. Dette er illustreret i Tabel 3.3, som viser den gennemsnitlige afvigelse mellem de to opgørelser opdelt på de forskellige delområder.

Tabellen viser, at der for alle delområderne er store afvigelser mellem kommunernes egne brugertal og de brugertal, som kan beregnes på baggrund af data fra Danmarks Statistik. Den gennemsnitlige afvigelse for kommunerne svinger således mellem 13 og 59 % afhængigt af, hvilket delområde vi ser på.

⁴ De kommunefordelte brugertal for børn og unge i særlige dag- og klubtilbud er tilgængelige via Statistikbankens tabel RESSBU.

Tabel 3.3 Afvigelser mellem kommunernes egne brugertal og brugertal beregnet på baggrund af data fra Danmarks Statistik, 2014

Delområde	Foranstaltningstype	Gns. numerisk afvigelse (procent)	Antal kommuner
1	Anbringelse på døgninstitution for børn og unge	27	8
2	Anbringelse på (socialpædagogiske) opholdssteder for børn og unge	22	8
3	Anbringelse på kost- og efterskoler	59	4
4	Anbringelse på eget værelse, kollegier o.l.	42	4
5	Anbringelse i plejefamilier	24	8
6	Anbringelse i kommunale plejefamilier	56	8
7	Anbringelse i netværksplejefamilie (både i og uden for slægten)	13	7
8	Aflastningsophold	36	7
9	Fast kontaktperson	26	7

Note: Sammenligningen mellem kommunernes egne brugertal og brugertal beregnet på baggrund af Data fra Danmarks Statistik er enten foretaget mellem opgørelser baseret på helårspersoner eller opgørelser baseret på antal ultimo året afhængigt af, hvilke data kommunen har leveret.

Kilde: Data fra Danmarks Statistik og fra deltagerkommunerne – KORAs beregninger.

De gennemsnitlige afvigelser, der fremgår af tabellen, dækker imidlertid over væsentlige forskelle mellem kommunerne, inden for hvert af delområderne. I Tabel 3.4 gives derfor et billede af, hvordan afvigelserne fordeler sig mellem kommunerne på de forskellige delområder.

Tabel 3.4 Afvigelser mellem kommunernes egne brugertal og brugertal beregnet på baggrund af data fra Danmarks Statistik, 2014

		Kommune 1 (helårsbrugere)		Kommune 2 (helårsbrugere)		Kommune 3 (helårsbrugere)		Kommune 4 (ultimo året)		Kommune 5 (helårsbrugere)		Kommune 6 (helårsbrugere)		Kommune 7 (helårsbrugere)		Kommune 8 (ultimo året)	
		Afvigelse antal	Afvigelse procent	Afvigelse antal	Afvigelse procent	Afvigelse antal	Afvigelse procent	Afvigelse antal	Afvigelse procent	Afvigelse antal	Afvigelse procent	Afvigelse antal	Afvigelse procent	Afvigelse antal	Afvigelse procent	Afvigelse antal	Afvigelse procent
1	Anbringelse på døgninstitution for børn og unge	2,3	2	-10,4	-40	13,7	121	1	1	6,4	38	4	7	0,4	5	1	2
2	Anbringelse på (socialpædagogiske) opholdssteder for børn og unge	3,9	4	14,1	47	-0,7	-3	-26	-31	-0,2	-1	5,8	67	0,8	3	9,2	21
3	Anbringelse på kost- og efterskoler	2,2	15	-	-	-1,2	-17	-	-	11,5	189	1	17	-	-	-	-
4	Anbringelse på eget værelse, kollegier o.l.	-5	-27	-	-	2,5	56	12	75	-	-	-	-	-	-	1,4	9
5	Anbringelse i plejefamilier	24,8	21	8,2	10	19,5	36	62	26	14,3	26	12,64	33	8,6	32	5	7
6	Anbringelse i kommunale plejefamilier	-8,3	-100	-9,2	-100	-6,3	-100	7	47	-4	-100	0	-	0	-	0	-
7	Anbringelse i netværksplejefamilie (både i og uden for slægten)	-2,8	-13	-1	-15	-1,3	-18	-2	-4	-1,1	-11	-	-	0,8	17	1,3	17
Anbringelser i alt		17,1	4	-7,3	-4	26,2	23	54	11	20,1	17	23,44	21	10,6	16	22,9	12
		Kommune 1 (ultimo året)		Kommune 2 (ultimo året)		Kommune 3 (ultimo året)		Kommune 4 (ultimo året)		Kommune 5 (i løbet af året)		Kommune 6 (ultimo året)		Kommune 7 (helårsbrugere)		Kommune 8 (mangler)	
		Afvigelse antal	Afvigelse procent	Afvigelse antal	Afvigelse procent	Afvigelse antal	Afvigelse procent	Afvigelse antal	Afvigelse procent	Afvigelse antal	Afvigelse procent	Afvigelse antal	Afvigelse procent	Afvigelse antal	Afvigelse procent	Afvigelse antal	Afvigelse procent
8	Aflastningsophold	9	5	-29	-35	-27	-33	77	70	45	39	-39	-67	-1	-5	-	-
9	Fast kontaktperson	-6	-2	-103	-66	-30	-24	-15	-4	40	37	-74	-49	1	2	-	-

Note: * Ishøj har oplyst betalingskommune, hvilket vil give afvigelser fra Danmarks Statistiks registre, som er opgjort på handlekommune, uanset om data er korrekte. **Rød** markerer afvigelser på 50 % eller derover, **mørk gul** markerer afvigelser på 20-49 % og **lys gul** markerer afvigelser på 10-19 %. Positivt fortegn angiver, at kommunen i egne data har registreret flere ydelsesmodtagere, end der er registreret hos Danmarks Statistik, mens negativt fortegn angiver, at kommunen har færre ydelsesmodtagere registreret.

Kilde: KORAs beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik samt indberettede brugertal fra kommunerne.

Det fremgår af tabellen, at der i alle otte dialogkommuner på ét eller flere delområder er relativt store procentvise afvigelser mellem det antal ydelsesmodtagere, som er registreret i kommunens egne data, og det antal som KORA har beregnet på baggrund af data fra Danmarks Statistik. For nogle kommuner og delområder er kommunens egne brugertal højere end brugertallet beregnet af KORA. Eksempelvis ligger Syddjurs Kommunes egen opgørelse over antallet af anbragte i familiepleje 36 % højere end i KORAs opgørelse. For andre kommuner og delområder ligger kommunens egne brugertal lavere end KORAs brugertal. Eksempelvis ligger Mariagerfjord Kommunes egen opgørelse over antallet af anbragte på døgninstitution 40 % lavere end KORAs beregnede brugertal.

Generelt er der ikke systematik i de afvigelser, vi kan registrere. Som gengivet i eksemplerne ovenfor, er der tale om både positive og negative afvigelser – det gælder generelt set og også inden for hvert af delområderne med undtagelse af antal anbragte i plejefamilier, hvor afvigelse i alle otte deltagerkommuner peger i retning af, at kommunen har et højere antal anbringelser, end det der er registreret hos Danmarks Statistik. Hvis vi ser på det samlede antal anbringelser, er der også en klar tendens til, at deltagerkommunerne selv har registreret et højere antal anbringelser, da det er tilfældet i syv af de otte deltagerkommuner.

For slægts- og netværksanbringelser finder vi mindre afvigelser end på de andre delområder, og størrelsen på afvigelse er forholdsvis ens på tværs af kommunerne, mens der fx er store udsving i afvigelse fra kommune til kommune, når det gælder anbringelser på døgninstitutioner og socialpædagogiske opholdssteder, hvor afvigelse svinger mellem at være ret små eller ganske betragtelige. For begge typer af forebyggende foranstaltninger, vi har opgjort antal ydelsesmodtagere for, er der relativt store afvigelser for størstedelen af kommunerne. For anbringelser i kommunale plejefamilier, på eget værelse samt kost- og efterskoler, gælder, at der typisk er tale om få anbringelser, hvorfor en relativt lille afvigelse i absolutte tal, giver en stor procentvis afvigelse. I forhold til beregningen af enhedsudgifter er den procentvise afvigelse imidlertid væsentlig, da der netop kun skal en lille afvigelse til for at skævvride enhedsprisen betragteligt, når der er tale om meget få børn.

De i Tabel 3.4 viste afvigelser er afvigelser, når vi sammenholder de aggregerede tal. Ifølge deltagerkommunerne er der tale om større afvigelser, hvis de to datakilder sammenholdes på individniveau, dvs. hvis vi sammenligner de registrerede cpr-numre. Der er således både tale om, at der i Danmarks Statistiks data mangler personer, som modtager en foranstaltning, og at der indgår personer, som ikke længere modtager en foranstaltning. Førstnævnte problematik lader dog til at fylde mest, når det gælder anbringelser.

Deltagerkommunernes vurdering er, at Danmarks Statistiks data er blevet mere retvisende siden 2014, men at der stadig er problemer med kvaliteten af data. Ifølge deltagerkommunerne skyldes de store afvigelser blandt andet udfordringer i forhold til at foretage retvisende indberetninger af aktivitetstal til Danmarks Statistik og tidligere Ankestyrelsen. Kommunerne giver blandt andet udtryk for, at fejl som de allerede har rettet én gang, bliver ved med at komme igen, og at der er en manglende gennemsigtighed omkring, hvordan data behandles i overgangen fra kommunen til Danmarks Statistik.

De kommuner, som anvender fagsystemet DUBU (Digitalisering – Udsatte Børn og Unge), der automatisk indberetter til Danmarks Statistik, giver udtryk for, at der derudover er systemmæssige årsager til den manglende kvalitet i dataindberetninger. Eksempelvis at slettede sager ikke registreres som slettede, eller at sagsændringer ikke genfremsendes til Danmarks Statistik, selvom personen, der indberetter, vælger muligheden "genfremsend til DST" i systemet. Ligeledes kan indberetninger blive tabt, hvis der er serverfejl, uden at kommunen får besked herom. Ovenstående er kendte problemer hos såvel Danmarks Statistik, KOMBIT (som udbyder

DUBU), KL og Børne- og Socialministeriet, som der arbejdes på at få løst (KL notat: DUBU – Udfordringer og løsninger inkl. status).

Kommunerne giver dog også udtryk for, at de selv bærer noget af ansvaret for afvigelserne mellem kommunernes egne brugertal, og de tal som kan beregnes på baggrund af data fra Danmarks Statistik. I nogle tilfælde kommer der forkerte data ind til Danmarks Statistik, fordi sagsbehandlerne ikke altid kender betydningen af deres valg, og hvilke koder de skal benytte i specifikke situationer, og fordi registreringen og valideringen af data er en tidskrævende opgave, som kan blive nedprioriteret i en travl hverdag.

På baggrund af ovenstående er der stor tvivl omkring validiteten af de aktivitetsdata, som er registreret nationalt af Danmarks Statistik for 2014. En forudsætning for opgørelse af kommunale enhedsudgifter på de forskellige delområder er derfor, at registreringen af kommunernes aktiviteter på det specialiserede børneområde bliver mere retvisende. I den sammenhæng skal det nævnes, at Danmarks Statistik hvert år opdaterer de anvendte aktivitetsdata tre år tilbage i tid, og at der med tiden derfor kan forventes at blive bedre overensstemmelse mellem kommunernes egne data og Danmarks Statistiks opgørelser over brugertal for 2014. Selvom data-kvaliteten i aktivitetstallene registreret hos Danmarks Statistik forventes at blive forbedret med tiden, udgør lav datakvalitet dog et reelt problem, da der er et stort behov for data, som er både retvisende og aktuelle.

I forhold til særligt de to forebyggende foranstaltninger – aflastning og fast kontaktperson – er der yderligere et forhold, som har væsentlig betydning for aktivitetsdatas sammenlignelighed. For begge foranstaltningstyper gælder, at der er meget stor forskel på omfanget af ydelsen, der tildeles den enkelte, fx hvor mange timers aflastning, der ydes til en modtager i løbet af året. I sammenligningsøjemed ville det være hensigtsmæssigt, hvis der kunne knyttes en form for intensitetsangivelse i opgørelsen af disse aktiviteter. Deltagerkommunerne er enige om, at det har lille relevans at sammenligne enhedsudgifter pr. helårsbruger for disse foranstaltninger, hvis der ikke er knyttet en intensitetsangivelse til. Uden intensitetsangivelse vil det være mere relevant at opgøre udgiften pr. unik bruger, men dette ville ikke være en sammenligning af priser for samme type ydelse, men i stedet udtryk for det gennemsnitlige omfang denne ydelse tildeles i.

Der arbejdes i flere af deltagerkommunerne med at angive intensitet, fx at bevilling af fast kontaktperson opdeles i pakker af forskellig størrelse, men det er erfaringen, at det gøres vidt forskelligt på tværs af kommuner, og at det er meget vanskeligt og ressourcekrævende at foretage sammenligninger på tværs af de forskellige opgørelsesmetoder. Da disse forebyggende foranstaltninger fylder relativt lidt udgiftsmæssigt set i forhold til området som helhed, er det vurderingen, at det vil være uforholdsmæssigt ressourcekrævende at foretage ensartede intensitetsangivelser sammenlignet med det udbytte, der ville være, og at det bør prioriteres højere at få forbedret datagrundlaget på anbringelsesområdet.

3.2 Udgiftsdata

Den valgte udgiftsafgrænsning i beregningen af enhedsudgifter fremgår af Tabel 3.5.

Tabel 3.5 Udgiftsafgrænsning ud fra det kommunale budget- og regnskabssystem

Delområde	Foranstaltningstype	Funktioner og grupperinger
1	Anbringelse på døgninstitution for børn og unge	5.28.23. Grp. 001, 002, 200
2	Anbringelse på (socialpædagogiske) opholdssteder for børn og unge	5.28.20. Grp. 003
3	Anbringelse på kost- og efterskoler	5.28.20. Grp. 004
4	Anbringelse på eget værelse, kollegier o.l.	5.28.20. Grp. 005
5	Anbringelse i plejefamilier	2014: 5.28.20. Grp. 001 2016: 5.28.22 Grp. 001 og 002
6	Anbringelse i kommunale plejefamilier	2014: 5.28.20. Grp. 008 2016: 5.28.22 Grp. 003 og 004
7	Anbringelse i netværksplejefamilie (både i og uden for slægten)	2014: 5.28.20. Grp. 002 2016: 5.28.22 Grp. 005
8	Aflastningsophold	5.28.21. Grp. 005
9	Fast kontaktperson	5.28.21. Grp. 007 og 008
10	Særlige dagtilbud og særlige klubber	5.25.17 Grp. 999

Note: Bemærk, at udgifterne til plejefamilier (delområde 5-7) i den nuværende kontoplan har sin egen funktion 5.28.22 og ikke længere er placeret på 5.28.20, som det var tilfældet i regnskab 2014.

I afgrænsningen af udgifter skal der tages stilling til, hvilken *dranst*, hvilke *arter* og hvilke *grupperinger* der er relevante at medtage.

Vi har valgt, at udgifterne opgøres som driftsudgifter (*dranst* 1), dvs. at statsrefusion og anlægsudgifter ikke indgår i opgørelsen. Alle udgifter og indtægter fra *hovedart* 1-9 medtages som udgangspunkt i opgørelsen, dog er udgifterne opgjort eksklusive bruger- og forældrebetaling.⁵ Det kan diskuteres, om indtægterne fra bruger- og forældrebetaling skal medtages eller ej, men da brugerbetaling udgør under 1 % af de samlede udgifter til de inkluderede funktioner, har det kun minimal betydning for resultatet.

For delområde 1-9 (se Tabel 3.5) er de indberettede data til Danmarks Statistik indberettet af administrationskommunen, dvs. antal ydelsesmodtagere er opgjort som antallet af ydelsesmodtagere, hvor kommunen er handlekommune. Kommunernes driftsudgifter er imidlertid opgjort for *betalingskommunen*, dvs. inklusive betalinger *til* staten, regioner og kommuner (art 4.6, 4.7 og 4.8) og inklusive betalinger *fra* staten, regioner og kommuner (art 7.6, 7.7 og 7.8). Handlekommunen er ofte – men ikke altid – samme kommune som betalingskommunen, og i de data, som har været tilgængelige for KORA til dette projekt, er det ikke muligt at se, hvilken kommune der er betalingskommune. Der, hvor der *ikke* er sammenfald mellem handlings- og betalingskommune, er der således ikke overensstemmelse mellem aktivitets- og udgiftssiden, hvilket uddybes i afsnit 3.3.1.

For delområde 11 "Særlige dagtilbud og klubber" opgør Danmarks Statistik derimod antallet af indskrevne fordelt på de kommuner, som driver tilbuddene. Det indebærer, at antallet af indskrevne i en kommunes særlige dagtilbud og klubber også omfatter børn og unge, som andre kommuner betaler for. Derfor opgøres udgifterne for særlige dagtilbud og klubber for kommunerne som *driftsherre*, dvs. eksklusive betalinger *til* staten, regioner og kommuner (art 4.6, 4.7 og 4.8) og eksklusive betalinger *fra* staten, regioner og kommuner (art 7.6, 7.7 og 7.8).

⁵ Friplads- og søskendetilskud i forbindelse med særlige dagtilbud og særlige klubber (delområde 10) medtages ikke, da disse udgifter skal kompensere forældrebetaling og derfor ikke er relevante, når forældrebetalingen udelades.

I valget af *grupperinger* skal der især tages stilling til de grupperinger, hvor der er placeret udgifter, som kan vedrøre flere delområder på én gang. Eksempelvis vedrører grupperingerne 007 (advokatbistand), 009 (socialtilsyn) og 999 (uautoriserede grupperinger) på funktion 5.28.20 udgifter, som kan vedrøre både delområde 3, 4, 5, 6 og 7. Ligeledes er der på funktion 5.28.21 grupperingerne 200 (ledelse og administration) og 999 (uautoriserede grupperinger), som kan vedrøre udgifter til flere forskellige forebyggende foranstaltninger.

Hvordan disse grupperinger bedst håndteres, vil variere fra område til område. Én måde at håndtere disse grupperinger på er ved at fordele udgifterne, således at hvert delområde tilføres en andel af udgifterne fra disse grupperinger, som udgifterne til det enkelte delområde udgør af de samlede udgifter konteret på den pågældende funktion (Socialpolitisk Redegørelse, 2016: 91-94). Deltagerkommunerne i projektet giver dog udtryk for, at denne fremgangsmåde reducerer gennemsigtigheden og genkendeligheden i opgørelsen af enhedsudgifter.

En anden måde at gribe det an på kan være at beregne enhedsudgifter på et mere overordnet niveau, dvs. en samlet enhedsudgift for de ydelser, som funktionen vedrører. I dette tilfælde er det imidlertid meget relevant at sondre mellem de forskellige ydelser på funktionen, som i 2014 både vedrører anbringelser i forskellige typer af plejefamilier, anbringelser på opholdssteder og på eget værelse samt på kost- og efterskoler. Der er således tale om ydelser, der i både indhold og udgiftsniveau er meget forskellige. Selvom plejefamilieområdet i den nye kontoplan ikke længere er en del af funktionen, så eksisterer problematikken stadig, da fx anbringelse på socialpædagogisk opholdssted såvel indholdsmæssigt som udgiftsmæssigt adskiller sig markant fra anbringelse på eget værelse.

Vi vælger derfor at opgøre enhedsudgifter separat for de forskellige ydelser *uden* fordeling af de grupperinger, som kan vedrøre flere delområder. Hvis denne fremgangsmåde vælges, vil vi anbefale, at man samtidigt foretager en separat opgørelse af omfanget af udgifter på uautoriserede grupperinger; fx andelen disse udgifter udgør af de samlede udgifter på funktionen. En høj andel udgifter på uautoriserede grupperinger på funktion 5.28.20 indikerer således, at en eller flere af enhedsudgifterne for ydelser på denne funktion er underestimeret i den pågældende kommune.

Det skal bemærkes, at gruppering 200 ledelse og administration og gruppering 999 (uautoriserede grupperinger) begge indgår i opgørelsen af enhedsudgifter for døgninstitutioner. Det skyldes, at døgninstitutioner har sin egen funktion i kontoplanen, og alle udgifterne på disse grupperinger vedrører derfor ydelsen 'anbringelse på døgninstitution', hvorimod vi netop ikke kan sige, hvilken ydelse disse grupperinger vedrører, når de ligger på funktion 5.28.20 og 5.28.21, som vedrører flere forskellige ydelser.

Selvom vi ved, at udgifterne til ledelse og administration vedrører anbringelser på døgninstitutioner, kan det stadig diskuteres, om disse udgifter skal medregnes i en enhedsudgift. Når vi vælger at gøre det, skyldes det, at denne udgift automatisk vil være indregnet i de takster, der betales, i kommunernes handel med køb og salg af pladser. En kommune, der er nettokøber af pladser i døgninstitutioner, vil derfor ikke have udgifter placeret på gruppering 200, men i den enhedsudgift, der kan beregnes for kommunen, vil der stadig ligge udgifter til ledelse og administration, da kommunen betaler herfor gennem taksterne. For at sikre sammenlignelighed mellem henholdsvis nettosælger- og nettokøberkommuner vurderes det derfor mest hensigtsmæssigt at lade gruppering 200 ledelse og administration indgå i beregningen af enhedsudgifter. Derved sikres også større sammenlignelighed mellem enhedsudgifter til anbringelser i henholdsvis døgninstitutioner og socialpædagogiske opholdssteder, idet kommunerne også (indirekte) betaler for den ledelse og administration, der er forbundet med at drive opholdsstedet.

3.2.1 Vurdering af udgiftsdata

I vurderingen af udgiftsdata er det blandt andet relevant at se på, hvor stor en andel de ikke-delområdespecifikke grupperinger, der er nævnt ovenfor, udgør af de samlede udgifter på funktionen samt hvor meget det varierer på tværs af kommunerne, for derved at vurdere, hvor stort et problem det udgør for validiteten og sammenligneligheden i udgiftsdata at udelade dem. I Tabel 3.6 nedenfor ses en opgørelse heraf.

Tabel 3.6 "Ikke-delområdespecifikke udgifters" andele af de samlede udgifter på de enkelte relevante funktioner

Delområde	Ydelsestype	Grupperinger med de "ikke-delområdespecifikke udgifter"	"Ikke-delområdespecifikke udgifters" gns. andel af de samlede udgifter på funktionen	Kommunen med den største andel	Kommunen med den mindste andel
Procent					
2-7	Plejefamilier og opholdssteder mv. for børn og unge	5.28.20, grp. 999	3,7	52,4	0,0
		5.28.20, grp. 007	0,6	1,6	0,0
		5.28.20, grp. 009	1,6	4,6	0,0
8-9	Forebyggende foranstaltninger for børn og unge	5.28.21, grp. 999	14,9	64,6	0,0
		5.28.21, grp. 200	2,4	12,7	0,0

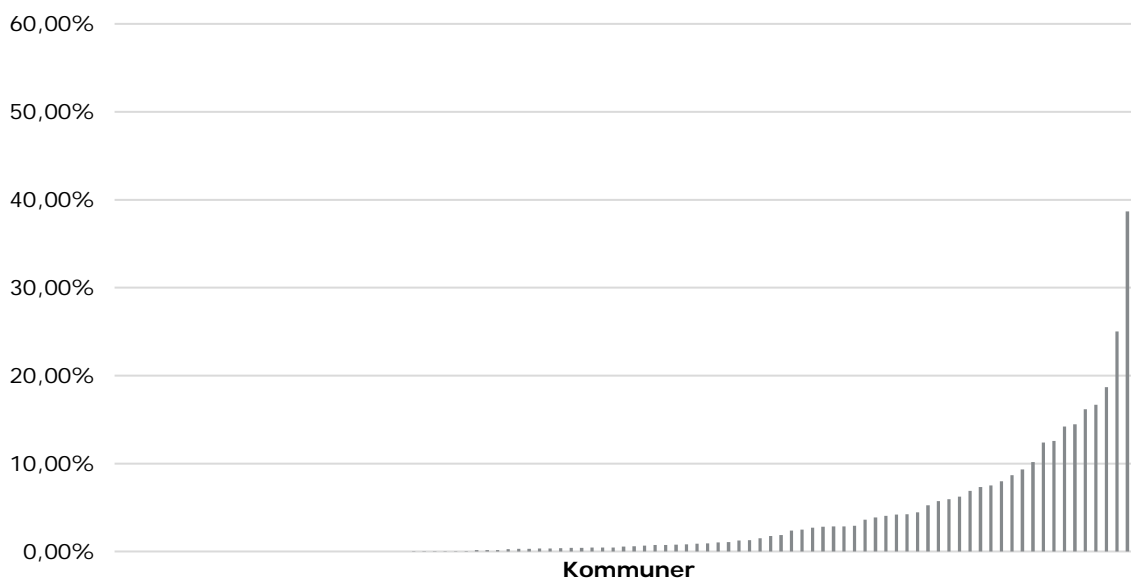
Note: Gennemsnits-, minimums- og maksimumsværdierne er opgjort som de "ikke-delområdespecifikke udgifters" numeriske andel af de samlede udgifter konteret på den pågældende funktion.

Udgifterne på gruppering 007 og 009 på funktion 5.28.20 er relativt begrænsede. I gennemsnitskommunen udgør udgifterne på gruppering 007 og 009 således blot henholdsvis 0,6 og 1,6 % af de samlede udgifter på funktion 5.28.20 i 2014.

Gruppering 200 ledelse og administration på funktion 5.28.21, der vedrører forebyggende foranstaltninger, fylder generelt set heller ikke meget og udgør således blot 2,4 % af udgifterne i gennemsnitskommunen. Dog varierer det mellem kommunerne, hvor stor en andel af udgifterne på funktionen, som er placeret på denne gruppering, svingende fra 0 til 12,7 %. Det kan være udtryk for, at kommunerne anvender grupperingen forskelligt, og at der kan være en mindre skævvridning forbundet med at udelade grupperingen fra opgørelser af enhedsudgifter. I opgørelsen af enhedsudgifter for enkeltstående forebyggende foranstaltninger som fast kontaktperson og aflastning, vurderes det stadig mest meningsfyldt at udelade grupperingen frem for at fordele udgiften ud på baggrund af en fordelingsnøgle. Denne vurdering bygger på, at en fordelingsnøglereducerer gennemsigtigheden i beregningerne, og på at disse to typer af forebyggende foranstaltninger fylder relativt meget udgiftsmæssigt i forhold til omfanget af ledelse og administration, der vurderes at være forbundet hermed. Hvis man opgør en samlet enhedsudgift for forebyggende foranstaltninger under ét vurderes det imidlertid mest hensigtsmæssigt at medtage grupperingen af hensyn til sammenligneligheden mellem kommuner.

Både for funktion 5.28.20 og 5.28.21 gælder det imidlertid, at de uautoriserede grupperinger (999) udgør en relativt stor andel af udgifterne i enkelte kommuner, som det fremgår af de to figurer nedenfor.

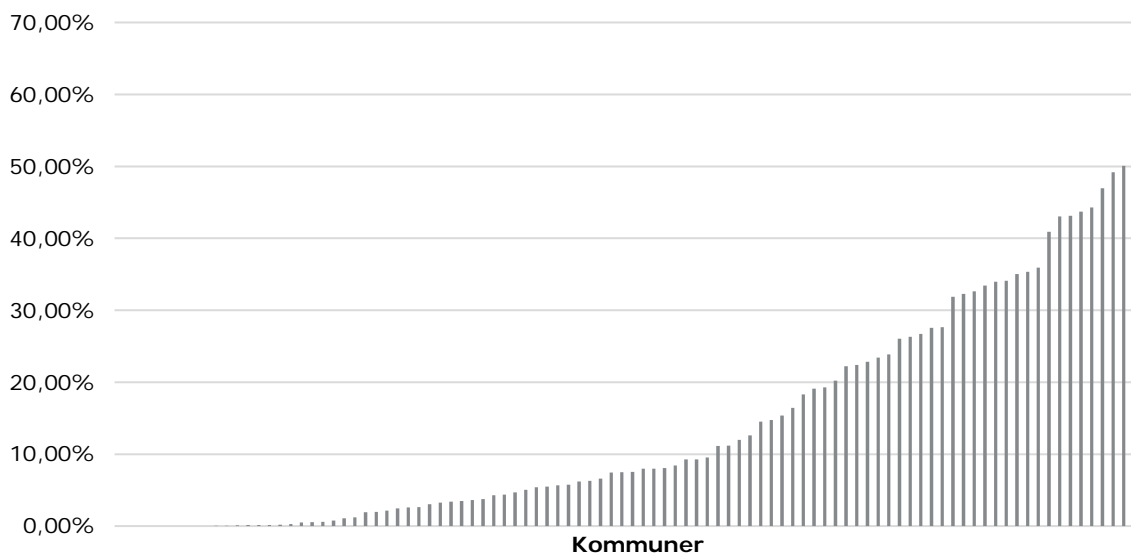
Figur 3.1 Andel af de samlede udgifter på 5.28.20, som er placeret på uautoriserede grupperinger (grp. 999). Fordelt på kommuner. (2014)



Note: N=98

Kilde: Danmarks Statistik: Statistikbankens tabel REGK53

Figur 3.2 Andel af de samlede udgifter på 5.28.21, som er placeret på uautoriserede grupperinger (grp. 999). Fordelt på kommuner. (Regnskabstal for 2014)



Note: N=98

Kilde: Danmarks Statistik: Statistikbankens tabel REGK53

De uautoriserede grupperinger fylder relativt meget på funktion 5.28.21, som vedrører forebyggende foranstaltninger. Det er dog ikke nødvendigvis noget problem. Ifølge flere deltagerkommuner vil der være udgifter, som ikke naturligt lader sig placere på nogle af de autoriserede grupperinger, fordi de netop er tværgående. I så fald er det ikke et problem at udelade disse

grupperinger fra opgørelsen af udgifterne til henholdsvis aflastning og fast kontaktperson, da udgifterne på de uautoriserede grupperinger ikke vedrører disse to typer ydelser, som er ret klart defineret. Hvis man opgør en samlet enhedsudgift for forebyggende foranstaltninger under ét, vurderes det imidlertid mest hensigtsmæssigt at medtage grupperingen af hensyn til sammenligneligheden mellem kommuner.

I forhold til de uautoriserede grupperinger på funktion 5.28.20, så udgør de en relativt begrænset andel for langt størsteparten af kommunerne. De udgør imidlertid et reelt problem for at opgøre retvisende og sammenlignelige enhedsudgifter for de kommuner, der har mange udgifter placeret her, da der i mindre grad vurderes at være tale om udgifter, som går på tværs af funktionens grupperinger, og som ikke lader sig indplacere på de autoriserede grupperinger. I dialogen med deltagerkommunerne viste det sig, at en kommunes høje andel af uautoriserede grupperinger (25 %) skyldtes en fejlkontering af vederlag til plejefamilier. Andre deltagerkommuner oplyser, at der på de uautoriserede grupperinger kan ligge udgifter til flygtninge – udgifter, som vedrører og burde konteres på en af de autoriserede grupperinger – fordi kommunen har oprettet deres egen gruppering til udgifter til flygtninge for at gøre det lettere at finde udgifterne, når der skal søges refusion. Problemet med uautoriserede grupperinger på 5.28.20 er dog reduceret en smule fra og med regnskab 2016, hvor plejefamilieområdet ikke længere indgår som en gruppering herunder, men har fået sin egen funktion.

Foruden de ikke-område-specifikke grupperinger pegede dialogen med deltagerkommunerne på andre forhold, der har betydning for udgiftsdatas validitet og sammenlignelighed i en opgørelse af enhedsudgifter. Der viste sig således, at være stor usikkerhed omkring, hvornår en ydelse placeres som en følgeudgift til anbringelsen, eller hvornår den konteres for sig på funktionen for forebyggende foranstaltninger. Det gælder fx for kørsel til samvær, fast kontaktperson, psykologhjælp mv. Varierende praksis herfor på tværs af kommunerne har betydning for niveauet af de udgifter til forskellige typer af anbringelser, der opgøres, og sammenligneligheden i forhold til, at udgiftsafgrænsningen er den samme.

Derudover viste det sig, at der er forskellig praksis for, hvor udgifter til anbringelser i såkaldt 'sociale pladser' på sikrede institutioner placeres. 'Sociale pladser' er udtryk for, at den unge er placeret på den sikrede institution som følge af en kommunal myndighedsbeslutning – i modsætning til en domstolsbeslutning om ungdomssanktion, afsoning mv. Nogle kommuner placerer udgifterne på funktionen for sikrede institutioner (5.28.24), andre kommuner på funktionen for almindelige døgninstitutioner (5.29.23). Det har stor betydning for sammenligneligheden i enhedsudgiften til anbringelser i almindelig døgninstitution, hvis nogle kommuner også har udgifter til unge placeret på sikrede institutioner med i denne beregning, mens andre kommuner ikke har det. I forhold til sammenhængen til aktivitetssiden er det også problematisk, hvilket uddybes i anbefalingen 3.6.1.

Endelig kan det spille ind i forhold til sammenligneligheden i udgifterne kommunerne imellem, hvorvidt kommunen er nettokøber eller nettosælger. En af deltagerkommunerne påpeger således, at der er væsentlige omkostninger forbundet med opstart og/eller afvikling af døgninstitutioner, og at over- eller underskud ofte overføres mellem budgetår. Det betyder, at udgifterne til anbringelser på døgninstitutioner kan forventes at have et noget større udsving fra år til år i netto-sælger-kommuner sammenlignet med netto-køber-kommuner. Det er ikke i sig selv ensbetydende med, at enhedsudgifterne er misvisende, men det er væsentligt at holde sig for øje, hvis man sammenligner enhedsudgifter i et enkeltstående år.

Samlet set giver deltagerkommunerne udtryk for, at udgiftsdata – på trods af forskellig konteringspraksis og fejlkonteringer – overordnet set er rimeligt valide. Selvom der er plads til forbedring, er det altså særligt i forhold til validiteten af aktivitetsdata, at deltagerkommunerne oplever en stor udfordring i forhold til at opgøre retvisende og sammenlignelige enhedsudgifter.

I næste afsnit præsenteres de enhedsudgifter, som KORA har beregnet ud fra det datagrundlag, der var tilgængeligt ved analysens start, og der gives en vurdering af disse.

3.3 Eksempler på enhedsudgifter

I dette afsnit kobles aktivitets- og udgiftsdata og dermed opgøres kommunale enhedsudgifter på det specialiserede børneområde. Enhedsudgifterne opgøres som udgifter pr. modtager af forskellige typer af foranstaltninger i 2014.

Hvad er enhedsudgiften udtryk for?

De enhedsudgifter, vi opgør, vil afhænge af mange forskellige forhold i kommunen, herunder borgernes behov, deres socioøkonomiske baggrund samt den enkelte kommunes individuelle indretning af de forskellige foranstaltninger. Derfor kan en relativt høj enhedsudgift for fx døgninstitutioner ikke nødvendigvis tolkes som et udtryk for en lav produktivitet eller et højt serviceniveau. Den kan fx også være udtryk for, at kommunen særligt anvender døgninstitutioner til borgere med bestemte behov. Det bør man holde sig for øje, når man sammenligner enhedsudgifterne.

Tablet 3.7 Beregnede enhedsudgifter, 2014 (2014-priser)

Del-område	Foranstaltningstype	Uvægtet gennemsnit	Vægtet gennemsnit	Minimum	Maksimum	Antal kommuner
1	Anbringelse på døgninstitution for børn og unge	1.107.722	1.138.001	424.800	3.145.988	93
2	Anbringelse på (socialpædagogiske) opholdssteder for børn og unge	1.144.502	1.054.737	454.770	3.005.559	92
3	Anbringelse på kost- og efterskoler	346.291	346.023	27.325	1.308.332	59
4	Anbringelse på eget værelse, kollegier o.l.	298.635	257.467	1.781	937.448	75
5	Anbringelse i plejefamilier	515.684	503.339	59.088	964.984	96
6	Anbringelse i kommunale plejefamilier	1.283.625	206.575	763	9.959.285	11
7	Anbringelse i netværksplejefamilie (både i og uden for slægten)	138.773	135.570	16.786	280.750	80
8	Aflastningsophold	168.191	147.791	53.378	756.769	96
9	Fast kontaktperson	72.478	70.077	2.940	191.091	97
10	Særlige dagtilbud og særlige klubber	416.297	423.186	22.323	1.154.780	46

Note: Alle enhedsudgifter er opgjort pr. helårsbruger. Dog er enhedsudgiften for særlige dagtilbud og særlige klubber opgjort pr. indskrevet barn på et givent optællingstidspunkt i efteråret.

Kilde: Danmarks Statistiks BUA og BUFO registre, Statistikbankens tabel RESSBU og REGK53. KORAs beregninger.

Tabellen viser, at de beregnede enhedsudgifter for alle delområderne varierer betragteligt på tværs af kommunerne. Mest ekstremt ser det ud for kommunale plejefamilier, hvor kommunen med den laveste enhedsudgift pr. helårsanbragte i kommunal plejefamilie ligger på 763 kr., mens kommunen med den højeste enhedsudgift ligger på knap 10 mio. kr. Selvom der må

forventes en væsentlig spredning mellem kommuner, så giver forskelle i denne størrelsesorden et klart billede af, at der er dataproblemer på området.

I Bilag 1 vises enhedsudgifter for hvert af delområderne opgjort efter henholdsvis helårsbruger, unik bruger og bruger ultimo året. Spredningen mellem kommuner er også illustreret grafisk og i form af minimum, maksimum, gennemsnit og percentiler.

3.3.1 Vurdering af enhedsudgifter

I de tidligere afsnit har vi vurderet kvaliteten af henholdsvis aktivitetsdata og udgiftsdata hver for sig. I dette afsnit fokuseres på, hvorvidt selve koblingen af disse to datakilder er problematisk i forhold til at opgøre enhedsudgifter. Først sammenholder vi brugertal og udgiftstal i de enkelte kommuner med henblik på at vurdere åbenlyse usikkerheder forbundet med at koble tallene. Vi har således set på, hvor mange kommuner der enten har registreret modtagere uden at have registreret udgifter eller har registreret udgifter uden at have registreret modtagere inden for de enkelte delområder.

Tabel 3.8 viser, hvor mange kommuner der enten kun har registreret modtagere eller kun har registreret udgifter, fordelt på delområder.

Tabel 3.8 Kommuner med brugere uden udgifter eller udgifter uden brugere, 2014

Delområde	Ydelsestype	Kun brugertal	Kun udgifter
1	Anbringelse, døgninstitution	1	0
2	Anbringelse, (socialpædagogiske) opholdssteder	0	2
3	Anbringelse, kost- og efterskoler	0	6
4	Anbringelse, eget værelse, kollegier o.l.	5	0
5	Anbringelse i plejefamilier	0	1
6	Anbringelse i kommunale plejefamilier	53	6
7	Anbringelse i netværksplejefamilie (både i og uden for slægten)	1	1
8	Aflastningsophold	0	0
9	Fast kontaktperson	0	0
10	Særlige dagtilbud og særlige klubber	2	33

Kilde: Danmarks Statistiks BUA og BUFO registre, Statistikbankens tabel RESSBU og REGK53. KORAs beregninger.

Det fremgår af Tabel 3.8, at der for 8 ud af de 10 delområder er kommuner, som enten kun har registreret udgifter eller kun har registreret modtagere. Tabellen viser, at der i særlig grad er dataproblemer vedrørende delområde 6 og 10, dvs. anbringelse i kommunale plejefamilier og særlige dagtilbud og særlige klubber. Der er således 53 kommuner, hvor der er registreret anbragte i kommunale plejefamilier, men hvor der ikke er registreret nogen udgifter til samme område. Konsekvensen er, at den beregnede enhedsudgift for kommunale plejefamilier er mindre end halvt så stor som for almindelige plejefamilier, hvilket vurderes urealistisk lavt (jf. Tabel 3.7).

Hvad angår særlige dagtilbud og særlige klubber, er der 33 kommuner, som kun har registreret udgifter men ingen brugere i 2014. For delområde 10 er antallet af brugere opgjort som antal brugere, der er indskrevet i tilbud, som kommunen driver (uanset om kommunen betaler for brugerne eller ej). Udgifterne til området er derfor også opgjort eksklusive betalinger til eller fra andre kommuner. De 33 kommuner har altså registreret udgifter til at drive særlige dagtilbud og klubber, men der er ikke registreret indskrevne børn i sådanne tilbud i kommunen.

For de fleste af de øvrige delområder gælder det, at der er nogle kommuner, som enten kun har registreret brugere eller udgifter i 2014. For disse kommuner, er der ikke nødvendigvis tale om fejl i data, idet brugere som nævnt i afsnit 3.2 er opgjort ud fra handlekommune og ikke betalingskommune. Derfor kan en kommune godt optræde med brugere på et delområde uden at have nogen udgifter og omvendt. I forhold til retvisende enhedsudgifter burde brugertallet imidlertid være opgjort som antal brugere, kommunen betaler for og ikke antal brugere, kommunen handler for.

I mange tilfælde er der overlap mellem handle- og betalingskommune, men ikke altid. Eksempelvis vil der være forskel, hvis Ankestyrelsen afgør, at en tidligere bopælskommune burde have handlet i et barns sag, så får denne kommune betalingsforpligtelsen, selvom foranstaltningen er iværksat af den nye bopælskommune (som nu er handlekommune). Det er dog særligt i forbindelse med efterværn, at der kan være mange tilfælde, hvor handle- og betalingskommunen ikke er den samme. Når en ung fylder 18 år, så overtager den unges bopælskommune således handleforpligtelsen, mens den oprindelige handle- og betalingskommune beholder betalingsforpligtelsen.

Nedenstående tabel viser for to af dialogkommunerne forskellen i antallet af anbringelser afhængig af, om tallet opgøres på handlekommune eller betalingskommune.

Tabel 3.9 Antal anbragte børn og unge i to af dialogkommunerne i 2014 opgjort på henholdsvis handle- og betalingskommune

	Kommune A	Kommune B
Antal anbringelser – handlekommune	166,0	372,8
Antal anbringelser – betalingskommune	162,4	364,0
Afvigelse	+ 3,6	+ 8,8

Kilde: Kommunernes egne data

Tabellen viser, at begge kommuner er handlekommune i lidt flere anbringelsessager, end de er betalingskommune for. Det betyder, at de to kommuners enhedsudgift pr. anbragt barn alt andet lige vil være lavere, når brugertallet opgøres med udgangspunkt i handlekommunen frem for betalingskommunen. Tabellen viser dog også, at omfanget af problemet er relativt lille, når vi ser på alle anbringelser samlet set. For begge kommuner gælder det således, at forskellen mellem opgørelserne på henholdsvis handle- og betalingskommune blot er ca. 2 %.

Forskellen mellem opgørelserne for henholdsvis handle- og betalingskommune er imidlertid større, når der foretages en opdeling på de forskellige anbringelsestyper. Dette er illustreret i Tabel 3.10 med et eksempel fra én af dialogkommunerne (Kommune A i Tabel 3.9 ovenfor).

Tabel 3.10 Antal anbragte børn og unge i forskellige foranstaltningstyper i én af dialogkommunerne i 2014 opgjort på henholdsvis handle- og betalingskommune

Anbringelsestype	Handlekommune	Betalingskommune	Afvigelse	Afvigelse i procent
Plejefamilier	100,5	93,5	7	7%
Netværksplejefamilier og slægtsanbringelser	5,6	5,6	0	0%
Opholdssteder for børn og unge	39,3	44,2	-5	-11%
Kost og efterskoler	2,4	2,4	0	0%
Eget værelse, kollegier eller kollegielignende opholdssteder	2,3	1,4	1	71%
Døgninstitutioner for børn og unge	15,9	15,3	0,6	4%
I alt	166	162,4	3,6	2%

Kilde: Kommunens egne data.

Det fremgår af tabellerne, at for nogle af anbringelsestyperne gør det ingen eller næsten ingen forskel, om antallet af anbragte børn og unge opgøres på handle- eller betalingskommune, mens det for andre anbringelsestyper har meget stor betydning for det opgjorte brugertal og dermed også for de beregnede enhedspriser i den pågældende kommune. Som det fremgår, skiller særligt anbringelser på eget værelse, kollegier mv. sig ud, hvilket giver god mening i forhold til, at forskellig handle- og betalingskommune særligt kommer i spil, når en ung fylder 18 år og kommer i efterværn.

Foruden problematikken om forskelle i handle- og betalingskommuner er der yderligere et forhold, som har betydning, når vi vil koble udgifts- og aktivitetsdata for at opgøre enhedspriser. I forhold til aflastning er der således ikke samme afgrænsning i data på henholdsvis udgifts- og aktivitetssiden. I dag indsamles der kun aktivitetsdata, når aktiviteten er bevilget efter § 52, mens der på udgiftssiden er registreret udgifter til aktiviteten, både når den er bevilget efter § 52 og efter § 84 (i medfør af § 44). Det vil sige, at der for at være samsvar mellem udgifts- og aktivitetssiden mangler aktiviteter, der er bevilget efter paragraffen, der anvendes specifikt til børn og unge med funktionsnedsættelse. Samme problematik gør sig gældende for de forebyggende foranstaltninger 'praktisk pædagogisk eller anden støtte i hjemmet' samt 'anden hjælp der har til formål at yde rådgivning, behandling og praktisk og pædagogisk støtte', hvor også kun aktiviteterne bevilget efter § 52 indsamles, mens aktiviteterne bevilget efter de paragraffer, der særligt knytter sig til børn og unge med funktionsnedsættelser ikke tælles med.

3.4 anbefalinger

I dette afsnit præsenteres en række anbefalinger til, hvordan datagrundlaget for at beregne kommunefordelte enhedsudgifter for forskellige foranstaltningstyper kan forbedres. Anbefalingerne i dette afsnit er rettet mod aktører på det *nationale* niveau, mens anbefalinger til kommunerne præsenteres i det næste kapitel.

For hver anbefaling gives en kort beskrivelse af, *hvad* anbefalingen består i, og *hvorfor* anbefalingen er relevant, dvs. hvilken udfordring den imødegår og hvordan.

Anbefalingerne er udviklet på baggrund af dialog med de otte kommuner, som har medvirket i undersøgelsen, og tager i høj grad udgangspunkt i de udfordringer, som er beskrevet i de

vurderinger af henholdsvis aktivitetsdata, udgiftsdata og datakvalitet ved opgørelse af enhedsudgifter, som er præsenteret i kapitlets tidligere afsnit. KORA er alene ansvarlig for anbefalingerne.

Først præsenterer vi de anbefalinger, der vedrører aktivitetsdata, da problemerne hermed vurderes at være den væsentligste forhindring for at foretage retvisende og sammenlignelige enhedsudgifter. Herefter præsenteres de anbefalinger, der vedrører udgiftsdata.

3.5 Anbefalinger vedrørende aktivitetsdata

3.5.1 Gennemsigtighed i Danmarks Statistiks og KOMBITs databehandling samt lettere adgang til egne data registreret hos Danmarks Statistik

Hvad: *Det anbefales, at der arbejdes for at skabe gennemsigtighed i forhold til, hvilke data Danmarks Statistik modtager fra kommunerne i den automatiserede indberetning via DUBU, webløsning eller andre systemer, hvilken databehandling de undergår, og hvilke data der aktuelt er registreret hos Danmarks Statistik. I forlængelse af sidstnævnte er det et stort ønske hos kommunerne, at der etableres en form for portal, hvor kommunerne på ethvert givent tidspunkt kan trække opgørelser på individniveau over, hvilke data de har registreret hos Danmarks Statistik.*

Hvorfor: Størstedelen af deltagerkommunerne giver udtryk for, at der er store uoverensstemmelser mellem de aktivitetsdata, som kommunerne har registreret i deres egne systemer og de data, som er registreret ved Danmarks Statistik (og tidligere Ankestyrelsen). Deltagerkommunerne giver desuden udtryk for, at de ofte ikke ved, hvad der er årsag til disse uoverensstemmelser, og at det er meget vanskeligt at rydde op i de fejl, som er i data fra Danmarks Statistik. Flere deltagerkommuner har eksempelvis oplevet, at fejl, som de allerede har rettet én gang, bliver ved med at optræde i de data, som Danmarks Statistik sender til kommunerne med henblik på kvalitetssikring. For DUBU-kommunerne kompliceres sagen yderligere af, at det er vanskeligt for kommunerne at få overblik over, hvilke præcise oplysninger der fremsendes til Danmarks Statistik via DUBU, og hvor fejlbehæftede disse oplysninger er. Kommunerne ønsker derfor let adgang til de oplysninger, som er registreret hos Danmarks Statistik, dels fordi det forventes at kunne forbedre datakvaliteten betragteligt, og dels fordi det vil lette kommunernes kvalitetssikringsarbejde i væsentligt grad.

3.5.2 Mulighed for at "holde på" data, så de kan kvalitetssikres, inden de indberettes.

Hvad: *Det anbefales at etablere mulighed for, at kommunerne i stedet for den løbende indberetning i system-til-system-løsninger kan "holde på" data, så de eksempelvis afsendes månedsvist og med en måneds forsinkelse.*

Hvorfor: I flere kommuner foretages der en fejlretning af egne data månedligt efter hver månedsafslutning. Hvis kommunerne i system-til-system-løsningerne kunne "holde på" data og først indberette, efter de selv har foretaget fejlretninger, ville de indberettede data være af højere kvalitet ved første indberetning og den efterfølgende fejlretning af de data, Danmarks Statistik fremsender til validering ville være mindre omfattende og mindre tidskrævende. Det gælder naturligvis kun for de kommuner, der allerede fejlretter i deres data månedligt, men det ville også give kommuner, der ikke gør det, et incitament til at begynde at gøre det, da det efterfølgende valideringsarbejde ville være reduceret væsentligt.

3.5.3 Mulighed for, at kommunerne kun skal foretage én samlet validering af de data, der anvendes af både Danmarks Statistik og FLIS

Hvad: *Det anbefales, at der arbejdes for at skabe rammer for, at kommunernes rettelser til aktivitetsdata i forbindelse med kvalitetssikring, kan anvendes af både Danmarks Statistik og FLIS.*

Hvorfor: Når kommunerne indberetter aktivitetsdata til Danmarks Statistik, sendes oplysningerne på samme tid til FLIS. Danmarks Statistik lægger imidlertid en stor arbejdsindsats for efterfølgende at kvalitetssikre de indberettede data og rette de relativt mange fejl, som optræder i Danmarks Statistiks data ved modtagelse. De kvalitetssikrede data bliver dog ikke på nuværende tidspunkt sendt fra Danmarks Statistik til FLIS, hvilket ifølge Danmarks Statistik blandt andet skyldes, at de ifølge loven ikke må videresende behandlede individdata. For kommunerne er det både frustrerende og spild af ressourcer, at de skal rette de samme fejl i de samme data hos to forskellige aktører. På den baggrund anbefales det, at Økonomi- og Indenrigsministeriet og KL tager initiativ til at undersøge mulighederne for at skabe et system, som sikrer, at kommunerne kun skal foretage én samlet kvalitetssikring af aktivitetsdata, som kan tilgå både Danmarks Statistik og FLIS.

3.5.4 Koble oplysninger om betalingskommune på nuværende registre

Hvad: *Det anbefales, at der i fremtidige opgørelser af enhedsudgifter foretages en kobling mellem aktivitetsdata fra Danmarks Statistiks registre over anbringelser (BUA) og forebyggende foranstaltninger (BUF) med oplysninger fra BEFK-registeret om, hvilke cpr-numre kommunerne har betalingsforpligtelse for.*

Hvorfor: Som tidligere nævnt indberettes aktivitetsdata af handlekommunen, og det er ikke en del af indberetningen at oplyse betalingskommunen. Aktivitetsdata omhandler dermed de børn og unge, som kommunen har handleforpligtelsen overfor, og ikke de børn og unge, som kommunen har betalingsforpligtelse overfor. I mange tilfælde er der overlap mellem handlings- og betalingskommune, men ikke altid. Eksempelvis vil der være forskel, hvis Ankestyrelsen afgør, at en tidligere bopælskommune burde have handlet i et barns sag, så får denne kommune betalingsforpligtelsen, selvom foranstaltningen er iværksat af den nye bopælskommune, som derfor er handlekommune. Det er dog særligt i forbindelse med efterværn, at der kan være mange tilfælde, hvor handle- og betalingskommunen ikke er den samme. Når en ung fylder 18 år, så overtager den unges bopælskommune således handleforpligtelsen, mens den oprindelige handle- og betalingskommune beholder betalingsforpligtelsen.

Når udgifter og aktiviteter skal kobles med henblik på at opgøre enhedsudgifter, er det selvsagt relevant at koble udgiftsdata – som vedrører udgifter til de børn og unge, kommunen betaler for – med aktivitetsdata for de børn og unge, som kommunen betaler for. Det anbefales derfor, at oplysningerne om, hvilke kommuner der har betalingsforpligtelsen for hvilke cpr-numre, kobles på Danmarks Statistiks registre. Ideelt set ville en sådan kobling betyde, at det var muligt at trække data ud, hvor der kunne vælges mellem at opgøre aktivitetsdata ud fra handlekommune eller betalingskommune. Alternativt ville det være op til modtageren af data at foretage denne kobling ud fra de eksisterende registre, men da det kræver en vis ekspertise i datahåndtering, vil det være til størst gavn for flest mulige om denne kobling kunne foregå hos Danmarks Statistik.

Koblingen af de forskellige registre ser umiddelbart ud til at kunne lade sig gøre, men er endnu ikke afprøvet. Det kan således vise sig, at forskelle i opgørelsesmetoder i forhold til fx tidsangivelsen kan gøre det mindre oplagt at koble registrene. For så vidt denne tilgang viser sig ikke at være mulig, fx grundet manglende tilstrækkelig tidmæssig kobling mellem de to registre

eller andre forhold, kan en alternativ anbefaling være, at handlekommunerne i deres indberetning af aktivitetsdata skal oplyse, hvilken kommune der er betalingskommune. Om end dette ekstra indberetningskrav ifølge deltagerkommunerne er en forholdsvis overskuelig tilføjelse, vil det i forhold til validiteten af data være at foretrække, hvis der kan kobles mellem registre. Registeret over betalingsforhold kommunerne imellem (BEFK) benyttes således af kommunerne, som udgangspunkt for afregning mellem kommuner, hvorfor der allerede er fokus på at sikre rigtigheden af disse oplysninger. Såfremt oplysningen om betalingskommune i stedet er et indberetningskrav i aktivitetsdata ville denne oplysning formentlig skulle indtastes af sagsbehandlere i kommunen, som ikke har samme fokus på og interesse i at sikre rigtigheden og fuldstændigheden heraf.

3.5.5 Hurtigere offentliggørelse af årlige aktivitetstal

Hvad: *Det anbefales, at der arbejdes på at fremrykke tidspunktet for offentliggørelse af aktivitetsdata, så de optimalt set kan offentliggøres samtidig med kommunernes regnskaber.*

Hvorfor: Flere af dialogkommunerne giver udtryk for, at aktivitetstallene fra Danmarks Statistik offentliggøres med en forsinkelse (ca. 1 år), som gør, at aktivitetstallene allerede ved offentliggørelse har mistet deres aktualitet. Med henblik på at øge mulighederne for at anvende aktivitetsdata i en styringsmæssig sammenhæng, anbefales det derfor, at Danmarks Statistik arbejder på at kunne offentliggøre aktivitetstallene hurtigere, end det er tilfældet i dag, og gerne så de offentliggøres på samme tid, som kommunernes regnskabstal. Den nuværende forsinkelse skyldes blandt andet en lang valideringsproces – en hurtigere offentliggørelse vil derfor kræve, at der arbejdes hen imod mere retvisende indberetninger i første indberetning.

3.5.6 Give betalingskommuner pligt til indberetning af antal børn i særlige dagtilbud og særlige klubber

Hvad: *Det anbefales, at kommunerne fremover får pligt til at indberette antal børn indskrevet i særlige dagtilbud og antal børn i særlige klubber, som kommunen er betalingskommune for. Alternativt at kommunen indberetter antal børn i særlige dagtilbud og særlige klubber, som kommunen er handlekommune for, disse oplysninger kan så efterfølgende kobles sammen med oplysninger om betalingsforpligtelser mellem kommuner.*

Hvorfor: I dag foregår indberetningen således, at Danmarks Statistik kontakter de institutioner, der ifølge Tilbudsportalen drives som særlige dagtilbud efter § 32 eller særlige klubtilbud efter § 36 og beder institutionerne indberette antal indskrevne børn i tilbuddet på en given dato (punktmåling). Som det fremgår af afsnit 3.3.1 er aktivitetstallene imidlertid ufuldstændige – der er således 33 kommuner, som ikke har aktivitetstal, men som har udgifter til området, også selvom betalinger til andre kommuner ikke indgår. En af årsagerne til de ufuldstændige aktivitetsdata kan være, at ikke alle de relevante institutioner optræder i Tilbudsportalen.

De aktivitetstal, der kan opgøres i dag, er opgørelser af antal børn og unge i særlige dagtilbud og særlige klubber, som kommunen *driver*, dvs. hvor kommunen er driftsherre, og ikke det antal børn og unge, som kommunen har betalingsansvar for. Ved at indføre indberetningskrav til kommunerne om at indberette antal børn i særlige dagtilbud og særlige klubber, som kommunen har betalingsansvar for, vil det være muligt at opgøre enhedsudgifter for de børn, som kommunen betaler for (frem for de børn, den er driftsherre for) ligesom på de øvrige områder. Deltagerkommunerne giver udtryk for, at det vil være en overkommelig opgave at indberette disse data. Deltagerkommunerne giver dog samtidigt udtryk for, at det giver mening at fastholde praksis omkring at indberette antal børn på et givent tidspunkt i løbet af året frem for at indberette start- og stop-datoer, da den relativt begrænsede forbedring af data, disse ekstra

informationer vil kunne give, ikke vurderes at modsvare den arbejdsbyrde, der er forbundet med indberetning og kvalitetssikring af disse ekstra informationer.

Alternativt kan det være handlekommunen, der har indberetningspligten for de børn, der er i særlige dagtilbud og særlige klubber, sådan som det er tilfældet med børn, der er anbragt eller modtager forebyggende foranstaltninger. Ulempen herved er, at disse oplysninger så efterfølgende skal kobles med oplysninger om betalingsforpligtelser mellem kommuner (jf. anbefaling 3.5.4 for at få oplysninger om antallet af børn, den enkelte kommune betaler for – med de risici for fejl i data, som det indebærer. Omvendt kan det være en fordel, at det er handlekommunen, hvis indberetningen planlægges gennemført i sammenhæng med de øvrige indberetninger om anbringelser og forebyggende foranstaltninger, og/eller hvis omfanget af oplysninger – trods kommunernes ønske om det modsatte – udvides til at omfatte fx varighed mv.

3.5.7 Indsamle aktivitetsdata på ydelser bevilget i medfør af § 44.

Hvad: *Det anbefales, at der for ydelserne 'Praktisk, pædagogisk eller anden støtte i hjemmet', 'Aflastningsordninger' og 'Anden hjælp der har til formål at yde rådgivning, behandling og praktisk og pædagogisk støtte' også indsamles aktivitetsdata i de tilfælde, hvor aktiviteten er bevilget efter (§ 83, § 84, stk. 1 eller § 86, stk. 2 i medfør af) § 44 og ikke kun aktiviteter, der er bevilget efter § 52, som det er tilfældet i dag.*

Hvorfor: Udgifterne til ovenstående ydelser dækker både over ydelser givet efter § 52 og ydelser givet efter § 44 i serviceloven. Aktivitetstillene dækker imidlertid kun over ydelser givet efter § 52, som indberetningen foregår på nuværende tidspunkt. Det betyder, at de enhedsudgifter, der på nuværende tidspunkt kan opgøres, overestimerer enhedsudgifterne, fordi nogle af udgifterne knytter sig til aktiviteter, som ikke er medregnet. Ifølge Danmarks Statistik er de ved at undersøge, om ydelser bevilliget efter (§ 83, § 84, stk. 1 eller § 86, stk. 2 i medfør af) § 44 fremover skal indgå i de aktivitetsdata, der indsamles til registeret over forebyggende foranstaltninger (BUFO). KORA anbefaler, at der også indsamles aktivitetsdata i de tilfælde, hvor aktiviteten er bevilliget efter (§ 83, § 84, stk. 1 eller § 86, stk. 2 i medfør af) § 44.

3.6 Anbefalinger vedrørende udgiftsdata

3.6.1 Præcisering i kontoplanen vedrørende sociale pladser på sikrede institutioner

Hvad: *Det anbefales, at det præciseres i kontoplanen, hvor udgiften skal placeres, når den vedrører unge, der er anbragt på sikrede døgninstitutioner i såkaldt 'sociale pladser', dvs. hvor den unge er anbragt som følge af en myndighedsbeslutning fra kommunen efter serviceloven (fx til pædagogisk observation grundet frygt for selvskade) og ikke efter en domstolsbeslutning efter retsplejeloven (fx som varetægtssurrogat, ungdomssanktion eller afsoning). Konkret anbefales det, at der oprettes en særskilt gruppering til sociale pladser under funktion 5.28.24 sikrede døgninstitutioner.*

Hvorfor: I workshops med deltagerkommunerne blev det klart, at der på tværs af kommunerne er forskellig forståelse af, hvor i kontoplanen man skal placere udgifter til unge, der er anbragt i såkaldt 'sociale pladser' på sikrede institutioner. Et flertal af deltagerkommunerne placerer således udgifterne til disse anbringelser på funktion 5.28.23 døgninstitutioner, mens andre kommuner placerer udgifterne på funktion 5.28.24 sikrede døgninstitutioner. Usikkerheden om og variationen i konteringspraksis har stor betydning i opgørelsen af enhedsudgifter til

helårsanbragte på døgninstitutioner – i de kommuner, hvor udgiften til sociale pladser på sikrede institutioner placeres på 5.28.23, vil vi således regne for mange udgifter med i forhold til det antal helårsanbragte, vi opgør på aktivitetssiden.

Det anbefales, at der i kontoplanen oprettes en særskilt gruppering til sociale pladser under funktion 5.28.24 Sikrede institutioner. Derved tydeliggøres, at sociale pladser på sikrede institutioner skal konteres under funktion 5.28.24, og kommunerne har samtidigt mulighed for at udskille disse udgifter fra de øvrige udgifter på 5.28.24, hvilket flere af deltagerkommunerne udtrykker et ønske om. Det kan eventuelt også overvejes at oprette en separat gruppering til den objektive finansiering. Selvom der i aktivitetsdata i princippet burde kunne sondres mellem de såkaldte sociale pladser og de øvrige pladser på de sikrede institutioner ud fra de paragrafkoder, der er angivet, så viser KORAs undersøgelse af paragrafkoderne imidlertid, at disse langt fra er valide (se uddybning heraf i Bilag 2) og i flere tilfælde er paragrafkoden uoplyst. KORA anbefaler derfor, at det præciseres, at udgifterne skal placeres på 5.28.24 sikrede institutioner, således at kommunerne i kvalitetssikring af data kan nøjes med at fokusere på validiteten af oplysninger om anbringelsessted, mens validiteten af paragrafkoden kan være sekundær.

3.6.2 Præcisering i kontoplanen vedrørende følgeudgifter til anbringelser

Hvad: *Det anbefales, at det i kontoplanen i videst muligt omfang præciseres, hvornår en udgift skal henregnes som en følgeudgift og bogføres på funktionen for den pågældende anbringelsesform, og hvornår en udgift skal bogføres særskilt på 5.28.21 forebyggende foranstaltninger for børn og unge.*

Hvorfor: I workshops med deltagerkommunerne blev det klart, at det i mange tilfælde er uklart for kommunerne, hvornår en udgift skal henregnes som en følgeudgift til en anbringelse, og hvornår en udgift skal konteres særskilt under forebyggende foranstaltninger. Som eksempler på tvivlstilfælde nævnes især: Kørsel til samvær, fast kontaktperson, psykologhjælp, forældrevevneundersøgelse og forberedelse til hjemgivelse. Deltagerkommunerne har meget forskellig praksis for konteringen heraf, hvilket har betydning for sammenligneligheden i de opgjorte enhedsudgifter. For de kommuner, som henregner stort set alle disse udgifter til anbringelsen vil enhedsudgifterne alt andet lige være højere end for de kommuner, som primært konterer disse særskilt. Deltagerkommunerne giver udtryk for, at de foretrækker klare angivelser af, hvor udgifterne skal placeres, frem for friheden til at placere udgifterne i forhold til egen praksis, således at der sikres større sammenlignelighed på tværs.

3.6.3 Oprette separate grupperinger til ydelser bevilget efter henholdsvis § 52 og § 44

Hvad: *Det anbefales, at der i kontoplanen sondres mellem ydelser givet efter § 52 i serviceloven og ydelser givet efter § 44 i serviceloven (som anvendes i forhold til børn og unge med funktionsnedsættelser), således at der oprettes en ekstra gruppering for følgende grupperinger i kontoplanen:*

- *5.28.21.002 Praktisk, pædagogisk eller anden støtte i hjemmet: Én gruppering til ydelser givet efter § 52, stk. 3, nr. 2 og én gruppering til ydelser givet efter § 83 i medfør af § 44 (ofte kaldet afløsning).*
- *5.28.21.005 Aflastningsordninger: Én gruppering til ydelser givet efter § 52, stk. 3, nr. 5 og én gruppering til ydelser givet efter § 84, stk. 1 i medfør af § 44.*

- 5.28.21.010 Anden hjælp der har til formål at yde rådgivning, behandling og praktisk og pædagogisk støtte: Én gruppering til ydelser givet efter § 52, stk. 3, nr. 9 og én gruppering til vedligeholdelsestræning, jf. § 86, stk. 2 i medfør af § 44.

Hvorfor: Når der opgøres enhedsudgifter for de ydelser, der konteres under ovenstående grupperinger, så dækker udgifterne både over ydelser givet efter § 52 og ydelser givet efter § 44 i serviceloven. Aktivitetstallene dækker imidlertid kun over ydelser givet efter § 52, som indberetningen foregår på nuværende tidspunkt. Det betyder, at de enhedsudgifter, der på nuværende tidspunkt kan opgøres, overestimerer enhedsudgifterne, fordi nogle af udgifterne knytter sig til aktiviteter, som ikke er medregnet. Ifølge Danmarks Statistik er de ved at undersøge, om ydelser bevilliget efter (§ 83, § 84, stk. 1 eller § 86, stk. 2 i medfør af) § 44 fremover skal indgå i de aktivitetsdata, der indsamles til registeret over forebyggende foranstaltninger (BUFO). KORA anbefaler, at der også indsamles aktivitetsdata i de tilfælde, hvor aktiviteten er bevilliget efter (§ 83, § 84, stk. 1 eller § 86, stk. 2 i medfør af) § 44, men uanset om denne anbefaling følges eller ej, anbefaler vi, at der oprettes særskilte grupperinger som ovenfor beskrevet. Ifølge deltagerkommunerne er det således yderst relevant at foretage denne sondring – og flertallet gør det således også i kommunens egen kontoplan – idet der ofte er stor forskel på gennemsnitsudgiften pr. modtager afhængigt af, hvilken paragraf ydelseren er bevilliget efter. Ud fra et økonomistyringsperspektiv er sondringen væsentlig, da fx aflastning af funktionshæmmede efter § 84 i medfør af § 44 kan være relativt omkostnings tungt, men stadig at foretrække frem for en fuldtidsanbringelse. Fagligt set er der også en indholdsmæssig forskel – i nogle deltagerkommuner avendes der således en sondring mellem § 52 som aflastning af barnet, mens § 84 i medfør af § 44 anvendes som aflastning af forældrene (afløsning).

3.6.4 Særskilte grupperinger til henholdsvis særlige dagtilbud og særlige klubber

Hvad: Det anbefales, at der under funktion 5.28.25 Særlige dagtilbud og særlige klubber oprettes to forskellige grupperinger: én gruppering til særlige dagtilbud og én gruppering til særlige klubber.

Hvorfor: For at sikre en korrekt kobling mellem henholdsvis udgifter og aktivitetstal foreslås det at adskille udgifterne til henholdsvis særlige dagtilbud og særlige klubber ved at tilføje to grupperinger under funktionen, da det med den nuværende kontoplan ikke er muligt at skelne udgifterne fra hinanden. Der er dog tale om en mindre problematik, da klubområdet efterhånden fylder meget lidt.

3.6.5 Oprette særskilt funktion til anbringelser på eget værelse og kost- og efterskoler

Hvad: Det anbefales, at der oprettes en ny særskilt funktion til udgifter vedrørende anbringelser på eget værelse og kost- og efterskoler, og herunder én gruppering til eget værelse og én gruppering til kost- og efterskoler. Herved ville funktion 5.28.20 fremadrettet kun indeholde udgifter til anbringelse i socialpædagogiske opholdssteder og skibsprojekter.

Hvorfor: Det er KORAs erfaring fra en lang række tidligere projekter, at der er større validitet i udgiftsdata, når de opgøres på funktionsniveau frem for grupperingsniveau. Det er derfor KORAs forventning, at den ovenfor foreslåede ændring i kontoplanen vil gøre det muligt at foretage mere valide udgiftsopgørelser, hvor der skal sondres mellem ydelser, der varierer

såvel indholdsmæssigt som udgiftsmæssigt, end det er tilfældet i dag, fordi der på funktionsniveau – og ikke bare grupperingsniveau – vil være sondret mellem institutionelle og mere hjemmebaserede indsatser (jf. terminologien i Sverigesmodellen). Problemet med uautoriserede grupperinger ville dermed også reduceres, da uautoriserede grupperinger under funktionen for opholdssteder således blot ville kunne regnes med til de samlede udgifter under funktionen (da der fremover ikke sondres mellem opholdssteder og skibsprojekter i aktivitetsdata, vil det heller ikke være relevant at kunne foretage denne sondring i udgiftsdata i forhold til beregning af enhedsudgifter). Deltagerkommunerne i projektet så ikke noget problem i en sådan kontoplansændring, men de vurderede heller ikke, at det var den mest oplagte løsning på problemet med uautoriserede grupperinger.

4 Kobling af økonomi og aktiviteter på individniveau

I dette kapitel beskrives, hvordan og i hvilket omfang projektets deltagerkommuner arbejder med at koble udgifts- og aktivitetsdata på individniveau. Vi giver således et billede af variationen i deltagerkommunerne i forhold til, hvilke data der registreres på individniveau, hvilken systemunderstøttelse kommunerne benytter sig af, hvordan de arbejder med at validere data, og hvordan data anvendes. Som en del af beskrivelsen af kommunernes praksis vil det fremgå, hvilke udfordringer der er i arbejdet med at koble økonomi- og aktivitetsdata på individniveau, ligesom vi vil fremhæve eksempler på god praksis i arbejdet. Slutteligt gives en række anbefalinger til de kommuner, der gerne vil i gang med eller styrke deres arbejde med udgifts- og aktivitetsdata på individniveau.

Hovedkonklusioner – individdataspor

Individdatas omfang og detaljeringsniveau

- Deltagerkommunerne har generelt adgang til mange individdata om udgifter og aktiviteter – særligt på anbringelsesområdet – mens det for forebyggende foranstaltninger varierer mere.
- Det varierer meget mellem deltagerkommunerne, hvilke typer af data der er registreret i hvilke systemer, med hvilken detaljeringsgrad data er registreret, hvor fuldstændige og retvisende de registrerede oplysninger er, samt hvor tilgængelige data er til videre anvendelse.

Systemunderstøttelse

- Tre af deltagerkommunerne har en systemunderstøttelse, hvor individdata om afholdte udgifter trækkes fra økonomisystemet, mens individdata om bevilgede aktiviteter og disponerede udgifter trækkes fra fagsystemet, og begge datakilder sammenstilles på individniveau i ét system/én database, hvorfra der kan foretages yderligere analyser.
- Tre andre deltagerkommuner dobbeltregistrerer aktivitets- og økonomidata i både DUBU og i regneark eller anden database, fordi de ikke stoler tilstrækkeligt på datakvaliteten i DUBU til at økonomistyre herudfra – det er imidlertid data fra DUBU, der indberettes til Danmarks Statistik.

Validering af data

- Der er et stort behov for at kvalitetssikre data. Registreringen af data foretages ofte af sagsbehandlerne, hvis faglige kompetencer og fokus først og fremmest er rettet mod sagsbehandling og ikke dataregistrering. Nogle kommuner vælger derfor at lade nogle få medarbejdere med økonomikendskab foretage registreringen, mens andre kommuner bevidst vælger at placere opgaven hos sagsbehandlerne for at styrke deres økonomiske bevidsthed.
- Deltagerkommunerne har gode erfaringer med at bruge tid på at oprette stamdata i registreringsystemet – ydelseskatalog og leverandørregister, da det letter registrering og reducerer fejl.

Hovedkonklusioner – individdataspor

- Der efterlyses fra DUBU-kommunerne flere bindinger i systemet, som kan understøtte konsistens i de indtastede oplysninger, således at ikke relevante kategorier ikke kan vælges.

Anvendelse af aktivitets- og økonomidata på individniveau

- Deltagerkommunerne anvender først og fremmest individdata i deres økonomistyring, dvs. budgetlægning, budgetopfølgning, prognostisering mv. Størst udnyttelse af data sker i de deltagerkommuner, der sammenholder afholdte og disponerede udgifter på individniveau hver måned som en del af budgetopfølgningen og beregning af forventet forbrug.
- Det varierer meget mellem deltagerkommunerne, i hvor høj grad de anvender individdata til systematisk ledelsesinformation og analyser både til det politiske niveau og faglige ledere og medarbejdere. Omfanget afhænger bl.a. af tilgængeligheden af data, ressourcer og kompetencer til at producere analyser samt efterspørgslen herpå fra både den politiske og faglige ledelse.
- Interne benchmarkinganalyser er meget udbredt i nogle af deltagerkommunerne, hvor fx sammenligning af praksis mellem distrikter ift. forskellige ydelser giver grundlag for faglige drøftelser af serviceniveau mellem økonomimedarbejdere, faglig ledelse og sagsbehandlere.
- Mellemkommunal benchmarking kræver ifølge deltagerkommunerne et indgående samarbejde, hvor registreringspraksis gennemgås og ensrettet, hvis det skal være retvisende. Særligt de forebyggende foranstaltninger er vanskelige at sammenligne på mere detaljeret niveau, da den samme ydelse kan bevilliges efter flere forskellige paragraffer. Derudover er der forskellig intensitet i disse ydelser, som er vanskeligt og meget ressourcekrævende at opgøre ens på tværs af kommuner.

I afsnit 4.5 oplistes de anbefalinger vi på baggrund af projektet er kommet frem til vil være relevante for de kommuner, der ønsker at komme i gang eller videre med arbejdet med at koble økonomi- og aktivitetsdata på individniveau.

4.1 Individdatas omfang og detaljeringsniveau

Generelt registrerer deltagerkommunerne en relativt stor mængde data på individniveau på det specialiserede børneområde. Tabel 4.1 giver et overblik over, hvilke data der kan være registreret i kommunernes it-systemer.

Table 4.1 Datatyper og eksempler på variable

Datatype	Beskrivelse	Eksempler på variable
Person	Oplysninger om individet, der modtager en ydelse eller et tilbud	Navn cpr-nummer Alder/aldersgruppe Bopæl Forældre og søskende Diagnose eller problemstilling
Organisation	Oplysninger om kommunen eller leverandører af en ydelse eller et tilbud	Handlekommune Betalkommune Leverandørnavn VCR-nr. Navn på tilbud Navn på sagsbehandler
Aktivitet	Oplysninger om sagsbehandlingsaktiviteter/processer	Startdato Slutdato Ydelsesenhed (stykydelse, timeydelse mv.) Ydelsesantal (hvor mange gange, timer, dage mv. ydelsen tildeles) Opfølgingsdato
Ydelse/tilbud	Oplysninger om ydelsen og tilbudet	Bevillingsparagraf (lovhjemmel) Ydelse Tilbud
Økonomi	Oplysninger om pris og udgifter	Kontoplansdata – funktion, gruppering, art Disponerede udgifter Afholdte udgifter Ydelsesenhedspris (takst) Basisindsatspris (beløb)
Resultat	Oplysninger om resultater og effekter af en ydelse eller et tilbud	Vurdering af støttebehov/bekymringsniveau (fx børnelinealen)

Note:

Ydelsesenhed og ydelsesantal: Disse variable fortæller fx, at der er tale om, at en aktivitet opgøres i antal døgn, og hvor mange døgn der i en given periode (typisk en måned) er anvendt for borgeren.

- **Ydelsesenhedspris:** Fx døgntakst. Denne takst kendes af kommunen, enten fordi man i budgettet har beregnet den, eller fordi man ved køb af eksterne pladser har indgået en aftale om den.
- **Afholdte og disponerede udgifter:** Her er der tale om de betalinger, kommunen har afholdt til dato (typisk opgjort i måneder) samt en foruddiskontering af fremtidige udgifter (opgjort ved at anvende fx døgntakst og antal døgn i hver af de resterende måneder i året).

Kilde: Tabellen er udarbejdet med inspiration fra Deloitte, 2014.

Det er langt fra alle deltagerkommunerne, der har alle ovenstående variabler registreret, og det varierer meget mellem deltagerkommunerne, hvilke typer af data der er registreret i hvilke systemer, med hvilken detaljeringsgrad data er registreret, hvor fuldstændige og retvisende de registrerede oplysninger er, samt hvor tilgængelige data er til videre anvendelse, hvilket vil blive uddybet i det følgende.

På *anbringelsesområdet* er der blandt deltagerkommunerne generelt en høj grad af registrering af såvel udgifts- som aktivitetsdata. Stort set alle deltagerkommunerne har således data på individniveau om aktiviteter og disponerede og afholdte udgifter, når det gælder anbringelsesområdet. En af kommunerne registrantbogfører dog ikke udgifterne til anbringelser i egne tilbud, dvs. afholdte udgifter til disse tilbud er ikke koblet til det konkrete personnummer, som udgiften vedrører. Der, hvor kommunerne primært adskiller sig, når det gælder anbringelser,

er i forhold til, hvor detaljerede registreringer der foretages på såvel aktivitets- som udgiftsdata, og hvor let der fx kan analyseres på de forskellige udgiftsdata, der er registreret i tilknytning til anbringelsen. Det varierer således mellem deltagerkommunerne, hvor håndterbart det er for økonomifunktionen at skabe sig et opdateret overblik over udgifter og aktiviteter både for den enkelte borger og på tværs af borgere og hvor meget i dybden, der kan analyseres.

I en af de deltagerkommuner med en meget høj detaljeringsgrad opdeles udgifterne til alle ydelser på gruppering 2 niveau, dvs. udgifterne opdeles ikke kun efter grupperingen i den autoriserede kontoplan, men i yderligere et niveau i forhold til kommunens egen kontoplan. Det betyder, at fx udgiften til en anbringelse i plejefamilie deles op på vederlag, lommepege, beklædning, kost, samvær og transport. I denne kommune er det således muligt at foretage analyser af udgifterne for den enkelte borger eller på tværs af borgere på et meget detaljeret niveau. Den detaljerede registrering anvendes både til budgetprognoser, budgetopfølgning og analyseformål (mere herom i afsnit 4.4).

Et andet eksempel på forskelligt detaljeringsniveau er, at nogle kommuner opretter hver enkelt plejefamilie som leverandør af ydelser, mens andre kommuner opretter en leverandør for alle plejefamilier samlet set.

Når det gælder de *forebyggende foranstaltninger* er stor forskel mellem deltagerkommunerne i forhold til omfanget af indviddata. Der er således to kommuner, som ikke registrantbogfører udgifter til de forebyggende foranstaltninger, der varetages af kommunen selv i form af en intern leverandør (fx familiehus o.l.). I de øvrige kommuner registrantbogføres udgifterne til stort set alle forebyggende foranstaltninger – også for de ydelser, der udføres af kommunens egne tilbud. I nogle kommuner kobles der først et personnummer på udgifterne til fx fast kontaktperson eller aflastning ved årets udgang, hvor lønudgifterne til kontaktpersoner og aflastningsfamilier fordeles ud på personnumre i forhold til det registrerede timeforbrug. I andre kommuner kobles aktiviteter med såvel forventet som faktisk forbrug på cpr.nr.-niveau på stort set alle ydelser i kategorien forebyggende foranstaltninger på samme måde som med anbringelser – og der er månedlig opfølgning på, hvordan forventet og faktisk forbrug stemmer overens.

I forhold til udgifterne til § 41 merudgifter og § 42 tabt arbejdsfortjeneste, som knytter sig til børn og unge med funktionsnedsættelser, så kører aktivitets- og udgiftsdata herfor i flertallet af deltagerkommunerne uden for det øvrige system, kommunen har sat op, blandt andet fordi beregningen af tabt arbejdsfortjeneste er relativt kompliceret og afhængig af individuelle forhold hos modtageren af ydelsen.

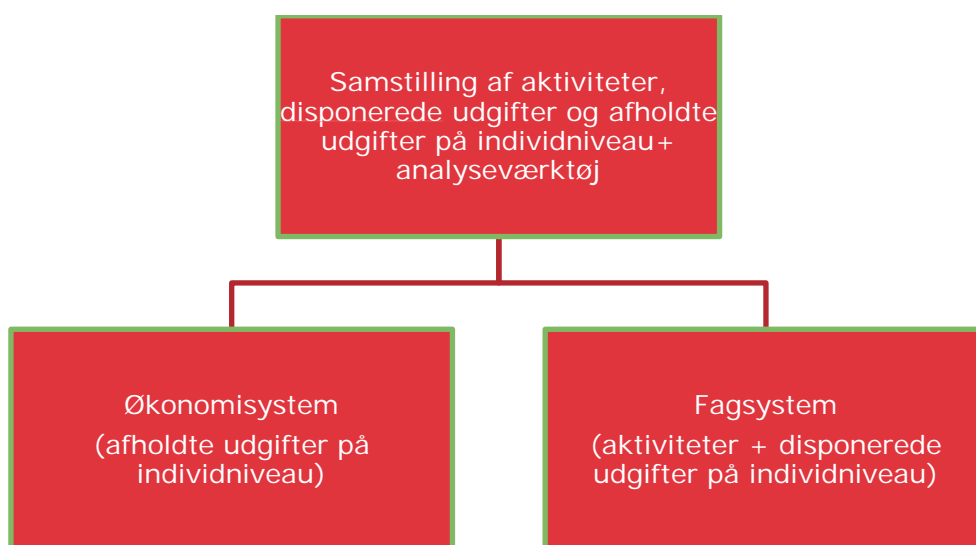
4.2 Systemunderstøttelse

Der er blandt deltagerkommunerne ganske stor forskel på graden af systemunderstøttelse i arbejdet med at koble økonomi- og aktivitetsdata på personnummerniveau og foretage analyser heraf.

Fem ud af de otte deltagerkommuner anvender DUBU som fagsystem, hvilket også gælder størstedelen af landets kommuner, to deltagerkommuner anvender SBSYS og en af deltagerkommunerne anvender et system udviklet af kommunens egen it-afdeling til registrering af aktivitetsdata på individniveau. Det er imidlertid meget forskelligt, hvordan systemerne benyttes på tværs af deltagerkommunerne, hvilket vil blive beskrevet nedenfor.

I Figur 4.1 nedenfor gives et eksempel på god praksis for systemunderstøttelse, som vi har set i flere af deltagerkommunerne. Fordelene ved en systemunderstøttelse som denne – sammenholdt med de øvrige eksempler vi har set – er, for det første, at samkøringen af data fungerer som en automatisk kvalitetssikring af de data, der er i systemerne, idet uoverensstemmelser opdages og kan kontrolleres. For det andet undgås dobbeltregistrering af aktiviteter i to forskellige systemer, som det er tilfældet i andre eksempler på systemunderstøttelse. For det tredje fungerer systemet, der samler data, som et redskab til videre analyser, der løbende kan anvendes direkte i ledelsesinformationen.

Figur 4.1 Eksempel på god praksis for systemunderstøttelse



Ovenstående eksempel findes med forskellige variationer i forhold til de anvendte systemer og antal af systemer, der føder ind med data. I Mariagerfjord Kommune praktiseres denne systemunderstøttelse således med SBSYS som fagsystem, mens Esbjerg og Aalborg Kommune benytter DUBU. I Esbjerg Kommune føder også lønsystemet ind med data (se uddybning i boksen nedenfor), mens Aalborg Kommune har udviklet deres egen database til at samle og analysere data om disponerede og faktisk afholdte udgifter. I Ishøj Kommune er det skruet lidt anderledes sammen, idet kontrollere her indtaster oplysninger om aktiviteter og disponerede udgifter direkte ind i det system (Calibra), der trækker data fra økonomisystemet, ud fra lister over de indsatser, der er bevilliget i visitationsudvalget. Der indtastes altså ikke aktivitets- og udgiftsdata direkte i fagsystemet.

Der er som tidligere nævnt desuden variation i forhold til detaljeringsniveauet i opdelingen af udgiftstyper samt i omfanget af ydelser, der indgår (særligt mht. forebyggende indsatser), men selve princippet i systemunderstøttelsen, som vist i Figur 4.1, går igen i flere kommuner, herunder også mindre kommuner. Det er således en væsentlig pointe, at eksemplet på god praksis for systemunderstøttelse ikke kun er relevant for store kommuner, om end Esbjerg Kommune er valgt i den uddybende beskrivelse i boksen nedenfor.

Eksempel på god praksis for systemunderstøttelse

I **Esbjerg Kommune** anvendes Calibra til at samle data fra de øvrige systemer. Fra DUBU trækkes data om aktiviteter (indsatser) på personnummerniveau samt de dertilhørende disponerede udgifter, mens økonomisystemet PRISME og lønsystemet føder ind med faktisk afholdte udgifter. Koblingen mellem systemerne sker ved hjælp af interne koder på alle ydelserne i DUBU, som svarer til koder på de opgaver, der er oprettet i Calibra, som er opbygget ud fra gruppering 2 niveau i kontoplanen, dvs. med kommunens egen tilføjelse af et grupperingsniveau ud over den autoriserede gruppering. PRISME er det dominerende system, dvs. hver måned overskrives forbrugsprognosen med det faktiske forbrug fra PRISME, og hvis der ikke er foretaget en betaling i PRISME i den pågældende måned indsættes 0 kr. som prognose uanset disponeringen i DUBU, hvilket ikke altid er korrekt, hvorfor der kræves løbende kvalitetssikring. Calibra kan tage højde for forud- og bagudbetalinger, men afvigelser fra almindeligt betalingsmønster giver fejl og kræver controlling. Fordelen ved denne systemopsætning er ifølge Esbjerg Kommune, at alle data kan hentes fra Calibra og lægges over i en datakube med mange analysemuligheder, og at opsætningen kan genbruges hver måned og blot skal opdateres, således at udviklingen kan følges.

Hvis der skulle videreudvikles på systemunderstøttelsen, er det et ønske fra flere kommuner, at afregningssystemet (fx KMD børn og voksne eller AS2007) kunne integreres direkte med fagsystemet, således at det fx var muligt at bogføre direkte i DUBU.

Der er ligeledes et stort ønske om, at data fra DUBU lettere kan trækkes og anvendes direkte som ledelsesinformation. En deltagerkommune beskriver, at det er vanskeligt at sortere mellem de forskellige udgifter ud fra den måde, data er registreret på. Kommunen kan fra DUBU trække den disponerede udgift til anbringelsen, som er registreret på paragraffen anvendt som grundlag for anbringelsen, men et eventuelt særtillæg ud over den almindelige takst vil skulle registreres som en følgeudgift, og det kræver et større arbejde at udskille denne udgift fra øvrige følgeudgifter knyttet til barnet (fx samvær og transport), som ikke direkte knytter sig til anbringelsesydelsen, om end særtillægget bør medregnes til selve anbringelsesudgiften.

Deltagerkommunerne oplever således mange udfordringer med at trække data ud af DUBU til videre brug, fordi systemet først og fremmest er tiltænkt som understøttelse af sagsbehandlingen, og ændringsønsker, der vedrører sagsbehandling, prioriteres derfor over ændringsønsker, der vedrører ledelsesinformation, når der skal foretages ændringer til systemet.

I de kommuner, hvor der er en lavere grad af systemunderstøttelse, foretages ikke en løbende og systematisk samstilling af disponerede og faktisk afholdte udgifter på individniveau – det er under udvikling, men oftest er der tale om en samstilling af disponerede og faktiske udgifter på et mere aggregeret niveau via udtræk til excel-ark, fx i forbindelse med budgetopfølgninger, eller der ses på de individbaserede oplysninger over afholdte og disponerede udgifter hver for sig.

Der er desuden tre af kommunerne, som kører med parallelle systemer, hvor aktivitetsdata – og ofte også økonomidata – både indtastes af sagsbehandlere i fagsystemet og af controllere i et separat system. Der er i disse kommuner ikke tilstrækkelig tillid til de økonomi- og aktivitetsdata, der registreres i fagsystemet (DUBU) – som er det system Danmarks Statistik får leveret aktivitetsdata fra – til at man som kommune tør (økonomi)styre herudfra alene. I de

tilfælde, hvor kommunens økonomiske og faglige styring baseres på registreringer andre steder end i DUBU (bevillingslister i regneark eller særskilt database), findes der således lille incitament til at afsætte ressourcerne til kvalitetssikring af oplysningerne i fagsystemet. To af kommunerne gør dog ikke desto mindre en indsats herfor. Generelt er det dog ambitionen i disse kommuner, at man på sigt gerne vil nøjes med at registrere oplysningerne ét sted – i fagsystemet.

Der er på nuværende tidspunkt stadig væsentlige problemer forbundet med den automatiske indberetning af aktivitetsdata til Danmarks Statistik direkte fra fagsystemet, og Danmarks Statistik oplever således færre fejl hos de kommuner, der anvender web-indberetning. Det må dog være ambitionen, at det på sigt kan anbefales kommunerne at anvende en systemunderstøttelse, hvor de aktivitetsdata, der indtastes i fagsystemet (ex DUBU eller SBSYS), kun skal indtastes én gang og dermed både kan anvendes i kommunens interne (økonomi)styring på området og i indberetningen til de nationale registerdata. Når de data, der indberettes til Danmarks Statistik, samtidigt er de data, kommunen selv anvender i sin styring, så har kommunen en oprigtig interesse i at anvende ressourcer på at kvalitetssikre data.

Det er væsentligt at understrege, at en høj grad af automatisering og it-understøttelse ikke reducerer behovet for at afsætte ressourcer til validering og kvalitetssikring af data, snarere tværtimod, hvilket vil blive uddybet i det følgende afsnit om validering af data.

4.3 Validering af data

Det er forskelligt, hvordan og hvor ofte valideringen af data foregår blandt deltagerkommunerne. Med validering af data forstås her den *interne* validering i kommunen, som foretages på de data, kommunen selv anvender, og ikke den eksterne datavalidering, kommunerne udfører på baggrund af henvendelser fra Danmarks Statistik (eller FLIS). Den interne validering af data er dog ofte også af stor betydning for validiteten af de aktivitetsdata, kommunerne indberetter til Danmarks Statistik – særligt i de tilfælde, hvor det er det samme system, der leverer aktivitetsdata til Danmarks Statistik og til kommunens egen styring på området.

Der er både ligheder og forskelle mellem dialogkommunerne i forhold til den måde, datavalideringen foregår på i praksis. Fælles for dialogkommunerne er, at arbejdet med validering af data udføres i tæt dialog mellem sagsbehandlere og økonomimedarbejdere, uanset hvordan datavalideringen er tilrettelagt. Forskellene mellem kommunernes valideringsprocesser knytter sig blandt andet til kommunens størrelse samt den systemmæssige understøttelse og omfanget og detaljeringsniveauet i de ydelser, kommunen har valgt at registrere på, jf. afsnit 4.1.

Overordnet set vurderer deltagerkommunerne, at der er stort behov for at afsætte ressourcer til løbende at sikre retvisende og fyldestgørende data. Behovet for validering af data kan både tilskrives medarbejdernes rolle i registreringen og mere systemmæssige årsager, hvilket vil blive beskrevet i det følgende.

4.3.1 Medarbejdernes rolle i dataregistreringen

I de fleste af deltagerkommunerne er det sagsbehandlerne, der føder fagsystemet med udgifts- og aktivitetsdata på individniveau. Sagsbehandlerne faglige kompetencer og fokus omhandler imidlertid selve sagsbehandlingen, dvs. socialfaglig undersøgelse, overholdelse af tidsfrister, notatpligt mv., mens oplysninger om start-/slutdatoer, bevillings- og driftsparagraf, leverandør, kontonummer mv. ikke er væsentlige for, at de kan udføre deres kerneopgave. Registrere-

ringen af disse oplysninger er derfor typisk ikke den højest prioriterede opgave hos de medarbejdere, der udfører opgaven, og de har ofte heller ikke kendskab til alle de forhold, der er af betydning for, at data registreres og overleveres korrekt. Det øger risikoen for dårlige grunddata, ligesom behovet for ressourcer til at kvalitetssikre og fejlrette data også stiger.

En klar anbefaling fra flere deltagerkommuner er at imødekomme denne udfordring ved for det første at afsætte de nødvendige ressourcer til at oplære sagsbehandlerne i, hvordan der indberettes korrekt i systemet, herunder hvilken betydning det har for den videre behandling af data, hvis der registreres i en kategori frem for en anden⁶, hvis et felt mangler udfyldelse, eller slutdatoen sættes forkert. Denne oplæring skal opdateres, hver gang der sker ændringer i systemet, og ved ansættelse af nye rådgivere, ligesom der skal afsættes ressourcer til, at medarbejdere fra økonomifunktionen løbende kan have en dialog med sagsbehandlerne og stå til rådighed for spørgsmål og selv være opsøgende. For det andet er det ifølge deltagerkommunerne meget vigtigt at gøre (korrekt) dataregistrering relevant og meningsfyldt for sagsbehandlerne og den faglige ledelse ved at have fælles møder, hvor man præsenterer og diskuterer resultaterne af de analyser, der kan foretages ud fra data. Ved at vise sagsbehandlerne og den faglige ledelse, hvordan datagrundlaget kan anvendes til faglig refleksion over egen praksis, bliver det dermed meningsfyldt for dem at prioritere registreringen af data. Eksempler på god praksis herfor vil blive uddybet i afsnit 4.4.2 om anvendelse af data.

Derudover er det et udbredt princip blandt deltagerkommunerne, at økonomifunktionen løbende afstemmer regninger fra leverandører med bevilligede ydelser og bevilligede beløb, og at regninger kun betales, hvis bevillingen er oprettet i fagsystemet, og hvis det opkrævede beløb ikke afviger fra de disponerede udgifter (med en vis margin fx 5 %). I modsat fald drøftes årsager til afvigelser mellem oplysningerne med sagsbehandler, og regningen betales først, når indsatsen og det disponerede beløb er registreret i fagsystemet, bevillingsarket, eller hvor kommunen nu har valgt at registrere bevilligede aktiviteter på personnummerniveau. For de tilbud, hvor kommunen selv er udførende på opgaven, sammenholdes belægningslister fra kommunens døgninstitutioner med den bevillingsliste, der trækkes fra systemet. Flere af deltagerkommunerne har også videreført princippet i forhold til de forebyggende indsatser, som varetages af kommunen selv. Her må udførerledet, fx et familiehus, først påbegynde en aktivitet, fx en familiebehandling, når der ligger en bevilling i systemet.

Endelig er der kommuner, som har valgt at placere opgaven med at registrere (dele af) oplysningerne hos færre medarbejdere, som har controlleransvar på området. Eksempelvis har Faaborg Midtfyn Kommune valgt, at alle oplysninger om anbringelser skal indtastes af en controller, for at sikre ensartethed og en højere datakvalitet på dette område. Aalborg Kommune har ligeledes valgt at lægge dele af registreringsopgaven ud til andre og færre medarbejdere end sagsbehandlergruppen (se uddybende beskrivelse i boksen nedenfor).

⁶ Eksempelvis vil et økonomisk tilskud til et efterskoleophold blive registreret som en anbringelse hos Danmarks Statistik, hvis sagsbehandleren anvender kategorien 'midlertidigt ophold' i registreringen af ydelsestype, selvom der i realiteten er tale om en indsats, der hører under forebyggende foranstaltninger. Det samme gælder fx døgnophold for familier, som også hører under forebyggende indsatser – denne indsats vil også tælle som en anbringelse, hvis der vælges 'midlertidigt ophold'.

Eksempel på praksis for dataregistrering – og validering i Aalborg Kommune

I Aalborg kommune har de ansat økonomiske teamledere til at indtaste de disponerede udgifter, der knytter sig til alle de forskellige aktiviteter, som rådgiverne har registreret på personnummerniveau i DUBU. De økonomiske teamledere for hvert distrikt sidder decentralt og arbejder i det disponeringsværktøj, som kommunen selv har udviklet i Microsoft Access. Hver økonomisk teamleder har ca. 40 sagsbehandlere, hvis sager de skal tilføje disponerede udgifter til. Hver måned hives data ud og kvalitetssikres i dialog med sagsbehandlerne, som har det faglige kendskab til sagen og kan forholde sig til fx forventet varighed eller forventede antal vederlag i plejefamilien, mens de økonomiske teamledere har indsigt i den økonomiske del (beregning af gennemsnitstakster mv.).

I det disponeringsværktøj, som Aalborg Kommune anvender, sammenholdes de oplysninger, der er registreret der, med oplysninger i DUBU og oplysningerne i økonomisystemet (PRISME), hvorved der dannes fejlrapporter eller opmærksomhedslistor: Er der noget registreret i DUBU, som ikke ligger i disponeringsværktøjet? Eller er der noget i økonomisystemet, som ikke ligger i DUBU? På den baggrund kan der fejlsøges og fejlrettes i data.

Flere af deltagerkommunerne fremhæver imidlertid, at selvom sagsbehandlingens faglighed ikke giver dem de samme forudsætninger for at foretage registreringerne af de forventede udgifter som controllerne, så er det et bevidst valg at give den opgave til sagsbehandlerne for derigennem at styrke sagsbehandlingens økonomiske bevidsthed og øge deres indsigt i, hvad de forskellige indsatser koster. Der er ifølge deltagerkommunerne dermed både hensyn, der taler for og imod at lade sagsbehandlerne registrere økonomioplysningerne frem for at overlade opgaven til controllere.

Endnu en udfordring i arbejdet med at validere data omhandler, at regninger, primært fra eksterne leverandører, kan være påhæftet forkerte oplysninger om bevillingsparagraf, start-/slutdatoer mv. Deltagerkommunerne fremhæver også, at det derudover er problematisk for registreringen af udgiftsdata på individniveau, når de modtager opkrævninger fra andre kommuner uden tilstrækkelige oplysninger, eftersom kommunen i de tilfælde blot er betalingskommune og ikke handlekommune, og kommunens sagsbehandlerne således ikke har kendskab til barnets eller den unges anbringelsessted, anbringelsesgrundlag mv. En mulighed for at håndtere sidstnævnte problem kunne være, at kommunerne i regi af arbejdet med rammeaftalerne, forpligter hinanden på, at opkrævninger til andre kommuner indeholder de nødvendige oplysninger.

4.3.2 Systemmæssige årsager

Hvad angår udfordringerne af mere systemmæssig karakter, så peger flere af deltagerkommunerne på, at nogle af de fejlregistreringer, som sagsbehandlerne laver, kunne være undgået, hvis fagsystemet var sat op med flere bindinger og foruddefinerede valg, som kunne sikre konsistens i forhold til de indtastede oplysninger. Som eksempel kan nævnes, at hvis der i DUBU fx er valgt, at en indsats bevilges efter § 52a økonomisk støtte, så er det muligt at vælge fx gruppering 5.28.21.015 i kontoplanen, selvom denne gruppering vedrører indsatser bevilliget efter § 11. Ifølge deltagerkommunerne tillader systemopsætningen i DUBU således for mange forskellige valgmuligheder i forhold til, hvad der er relevant og hensigtsmæssigt, og det ville reducere en del af fejlregistreringerne, hvis systemet var sat op til at sikre konsistens imellem de forskellige valg.

Som beskrevet i anbefaling 3.6.2, så ønsker kommunerne en klar angivelse af, hvornår noget skal registreres som en følgeudgift til anbringelse. En sådan angivelse ville betyde, at der i det givne eksempel med en indsats bevilliget efter § 52a økonomisk støtte ikke skulle træffes et valg mellem at vælge gruppering 5.28.21.011 (økonomisk støtte) eller den specifikke gruppering, som vedrører det anbringelsessted, der er valgt under 'tilbud' (fx socialpædagogisk opholdssted), hvis der er tale om en følgeudgift til en anbringelse. Hvis det således var givet, at indsatsen skulle registreres som følgeudgift til anbringelse, ville det være hensigtsmæssigt, hvis systemet kun gav mulighed for at vælge den gruppering, der vedrørte det anbringelsessted, som var indtastet under tilbud. De deltagerkommuner, der anvender DUBU, ønsker således flere bindinger i systemet, frem for fleksibilitet, da det vil reducere fejl og ensrette indberetningspraksis mellem kommuner og mellem de forskellige sagsbehandlere inden for kommunen.

Uanset om deltagerkommunerne anvender DUBU eller andre systemer til registrering af aktiviteter og disponerede udgifter på individniveau, så er det en anbefaling fra alle de deltagerkommuner, hvor registreringen af aktiviteter og udgifter på individniveau er systemunderstøttet, at man som kommune investerer tid i opsætningen af de bagvedliggende stamdata, dvs. at der oprettes et ydelseskatalog og leverandørregister, som sagsbehandlerne kan vælge ud fra, og at dette løbende vedligeholdes og opdateres. Det anbefales desuden af deltagerkommunerne, at man i denne proces gør sig nogle overvejelser om, hvilket detaljeringsniveau man vælger i forhold til ydelses- og leverandørniveau – vælger man fx "plejefamilie" som én fælles leverandørkategori, eller vælger man at oprette hver enkelt plejefamilie som leverandør. Det er væsentligt at overveje behovet for detaljerede analysemuligheder og veje det op imod de ressourcer, det kræver at vedligeholde og kvalitetssikre data.

I de deltagerkommuner, der har en høj grad af systemunderstøttelse, overføres der typisk individdata fra fagsystemet eller bevillingssystemet dagligt, ligesom der løbende (fx ugentligt) overføres individdata til ledelsesinformationssystemet om afholdte udgifter. I disse kommuner vil der derfor typisk dagligt være nogle 'fejlmeldinger' i overleveringen af data fra ét system til et andet, som kræver en manuel håndtering. Det kræver således løbende kontrol at sikre det rigtige dataflow og rette op på de fejl, der opstår i snitflader mellem systemerne. Hver gang, der sker tilføjelser eller ændringer i et system eller nye funktioner tages i brug, skal der således 'bygges nye broer' mellem systemerne, hvis fx en sagsbehandler anvender en lovhemmel, som ikke tidligere er blevet anvendt. Det kræver ligeledes manuel håndtering, hvis der sker afvigelser fra almindelige betalingsmønstre. Endelig er der selvsagt tale om et stort behov for kvalitetssikring af data i de tilfælde, hvor kommunen skifter system, hvor data er en del af de data, der anvendes i ledelsesinformation. Som tidligere nævnt betyder en høj grad af systemunderstøttelse således ikke et reduceret behov for kvalitetssikring af data – snarere tværtimod.

Det gælder generelt for deltagerkommunerne, at validering af data også sker i forbindelse med kontrolprocesser mv., som i forvejen er etableret af faglige og økonomistyringsmæssige årsager. En del af datavalideringen kan fx foregå ved, at økonomifunktionen gennemgår sagsstammer sammen med sagsbehandlerne, hvor der tjekkes op på, om de bevilligede indsatser, der er registreret, er de rigtige, eller om de fx burde være afsluttet. I nogle kommuner foretages en sådan gennemgang månedligt, i andre kvartalsvist eller sjældnere. Nogle kommuner vælger at sondre mellem anbringelser og forebyggende foranstaltninger i deres kvalitetssikring, således at anbringelsesdata kvalitetssikres månedligt, mens datavalidering af de forebyggende foranstaltninger foretages ad hoc.

Fælles for alle deltagerkommunerne er, at de peger på ledelsesmæssigt fokus på og prioritering af opgaven med at registrere og validere data som en helt afgørende forudsætning for at lykkes

med en høj datakvalitet, der gør udgifts- og aktivitetsdata på individniveau anvendelig til økonomistyring og andre analyser. Flere deltagerkommuner peger desuden på, at jo oftere data anvendes, og jo flere forskellige sammenhænge data indgår i (budgetopfølgning, udgiftsdisponering, afregning, analyser mv.), jo mere valide bliver data. Det gælder også kvaliteten af de aktivitetsdata, kommunerne indberetter til Danmarks Statistik. Netop anvendelsen af kommunernes aktivitets- og udgiftsdata på individniveau er omdrejningspunktet for næste afsnit.

4.4 Anvendelse af aktivitets- og udgiftsdata på individniveau

Deltagerkommunerne anvender aktivitets- og udgiftsdata på individniveau i forskelligt omfang, hvilket både afspejler de forskelle, der er mellem kommunerne, i forhold til omfanget af og detaljeringsniveauet i de data, der registreres (afsnit 4.1 og graden af systemunderstøttelse (afsnit 4.2), ligesom der er der forskel på, hvorvidt kommunerne har de fornødne ressourcer og kompetencer til at udnytte datas anvendelsesmuligheder samt graden af efterspørgsel efter ledelsesinformation.

I beskrivelsen af deltagerkommunernes anvendelse ser vi først på, hvordan kommunerne anvender de individbaserede data i deres økonomistyring, dvs. til budgetlægning, budgetopfølgning, prognostisering m.m. Dernæst ser vi på anvendelsen af data til ledelsesinformation og analyser med et bredere sigte, som indgår den mere overordnede styring af området, og hvor det faglige element også spiller en væsentlig rolle.

4.4.1 Økonomistyring

En helt central del af deltagerkommunernes anvendelse af udgifts- og aktivitetsdata på individniveau omhandler kommunernes *budgetopfølgning*. Alle deltagerkommunerne anvender individdata om de bevilligede aktiviteter og de dertil forventede udgifter i deres budgetopfølgning. Men som nævnt i afsnit 4.2 om systemunderstøttelser varierer det mellem deltagerkommunerne, hvorvidt individdata om aktiviteter og disponerede udgifter sammenholdes med de afholdte udgifter på individniveauet, og om afvigelser mellem forventet og faktisk forbrug således opgøres ned på individniveau og ikke blot på et mere overordnet niveau i form af aggregerede tal. I Tabel 4.2 nedenfor er givet et eksempel på et sådant dispositionsregnskab på individniveau.

Tabel 4.2 Eksempel på dispositionsregnskab på individniveau

Cpr.	Takst	Faktisk (bogført) udgift til dato	Beregnet udgift til dato	Disponeret udgift resten af året	Forventet regnskab
Cpr.	Fx døgn-takst	Data fra økonomisystemet	Takst * antal døgn til dato	Takst * antal døgn fra dato til ultimo året	Beregnet udgift til dato + disponeret udgift resten af året

Note: Kun felter, der er relevante for forståelsen af dispositionsregnskabet, er vist. Ud over de viste felter, vil start- og stopdato være væsentlige felter for udarbejdelse af et korrekt forventet regnskab på individniveau.

Kilde: KORA, baseret på besøg i og af deltagerkommunerne, hvor de har vist deres systemer frem.

I dispositionsregnskabet vil der for aktiviteter, der strækker sig over hele året, altid være 12 måneders aktivitet og dermed forventede udgifter i alle 12 måneder, mens det faktiske forbrug godt kan indeholde udgifter for færre eller flere måneder på grund af fx forud- eller bagudbe-

taling. Ved at sammenholde forventede og faktiske udgifter på individniveau opnår kommunerne en større præcision og forudsigelighed i økonomistyringen, end hvis de blot ser på de samlede registrerede udgifter fra kommunens økonomisystem på et givent tidspunkt.

De fire deltagerkommuner, der sammenstiller disponerede og afholdte udgifter på individniveau, foretager månedligt en afstemning mellem individoplysningerne i dispositionsregnskabet og de registrerede udgifter i kommunens økonomisystem. Konkret vedligeholder kommunerne løbende oplysninger om hver borger i forhold til forventede ændringer i månedlig udgift, fremtidig ændring af indsatser samt eventuel ændring af forventet slutdato. Antallet af ydelsestyper, der indgår i dispositionsregnskabet, varierer mellem de fire deltagerkommuner, der benytter sig af dispositionsregnskaber i deres budgetopfølgning. En af de fire kommuner afstemmer således kun månedligt i forhold til anbringelser, mens de øvrige tre kommuner også følger op på enten dele af eller alle de forebyggende foranstaltninger.

Dispositionsregnskabet udarbejdes typisk allerede forud for budgetårets begyndelse og kan – sammen med den faglige strategi for området – dermed også anvendes som en del af grundlaget for kommunens *budgetlægning* på området ved at opstille en prognose for udviklingen inden for bestemte ydelser og/eller aldersgrupper. Flere af deltagerkommunerne arbejder med at budgettere ud fra aktiviteter og enhedspriser – både i forhold til forskellige anbringelsestyper og forebyggende foranstaltninger, selvom der er enighed om, at det i forhold til sidstnævnte ikke altid er meningsfyldt at opgøre gennemsnitspriser, da der er meget stor spredning i udgiften pr. borger i de forskellige forebyggende foranstaltninger (fx omfanget af aflastning).

Endelig indgår de forskellige individdata også i en række mere driftsorienterede opgaver i økonomistyringen. Individdata benyttes blandt andet i dokumentationen for refusion af særligt dyre enkeltsager og de indgår i driften af kommunens egne tilbud, hvor der følges op på antallet af indskrevne borgere i kommunens tilbud (belægningslisten). Belægningslisten sammenholdes med den budgetterede indskrivning, således at der kan sikres en effektiv drift og overholdelse af de rammeaftaler, kommunerne indgår i regi af det regionale samarbejde om takster for tilbud omfattet af bekendtgørelsen om omkostningsbaserede takster.⁷ I rammeaftalerne er der blandt andet forudsat en vis belægningsprocent for kommunernes tilbud med henblik på at sikre en høj udnyttelsesgrad og dermed holde taksterne på et rimeligt niveau.

Individdata benyttes desuden til afregning med andre kommuner i form af køb og salg af pladser på fx døgninstitutioner, og nogle af deltagerkommunerne anvender også individdata om bevilligede aktiviteter og det hertil disponerede forbrug til ressourcestyring af kommunens interne leverandører. Det er blandt andet tilfældet i Syddjurs og Fåborg-Midtfyn Kommuner (se en uddybende beskrivelse af praksis i sidstnævnte kommune i boksen nedenfor).

Eksempel på god praksis for ressourcestyring af interne leverandører via individdata

I Faaborg-Midtfyn Kommune aktivitetstyttes de forebyggende foranstaltninger, som leveres af kommunens egen leverandør via en særskilt oprettet portal. I portalen registreres, hvilken indsats der er bevilliget, fx familiebehandling, og til hvilket cpr.nr. samt antal bevilligede timer til en given periode. Den interne leverandør kapacitetsplanlægger ud fra de bevilligede timer og registrerer løbende timeforbruget på hvert cpr.nr. Hvis leverandøren vurderer, at der er behov for at bruge mere tid, skal de gå via sagsbehandleren, som så kan vælge at udvide bevillingen. Portalen understøtter, at sagsbehandlerne frem

⁷ Bekendtgørelse nr. 9 af 12. jan 2015 om beregning af takster og betaling for visse ydelser og tilbud efter serviceloven.

for leverandøren styrer timeforbruget og sikrer, at leverandøren ikke selv udvider opgaven, hvilket kan give ventelister eller merudgifter i form af ekstra ansættelser.

4.4.2 Ledelsesinformation og analyser

Ledelsesinformation forstås her som aggregeret viden om ydelser og udgifterne hertil, som afrapporteres regelmæssigt. I supplement til regelmæssig ledelsesinformation kan data for borgere anvendes som grundlag for at udarbejde enkeltstående analyser med henblik på at belyse en konkret problemstilling. Begge former for anvendelse af data vil blive berørt i dette afsnit.

Den producerede ledelsesinformation til det **politiske niveau** i deltagerkommunerne omhandler først og fremmest kommunernes budgetopfølgning. Det samlede forbrug og eventuelle afvigelser fra forventet forbrug fylder på tværs af kommunerne således klart mest i den løbende afrapportering til det politiske niveau, om end det også er udbredt at afrapportere på udviklingen i antallet af anbragte børn og unge. Esbjerg er et eksempel på en deltagerkommune, hvor den politiske ledelse får en ganske omfattende og detaljeret ledelsesinformation, som er baseret på kommunens registreringer af udgifts- og aktivitetsdata på individniveau. Der er givet en uddybende beskrivelse af kommunens praksis i boksen nedenfor.

Eksempel på ledelsesinformation til politisk niveau

I Esbjerg Kommune afrapporteres kvartalsvist (tidligere månedsvist) til det politiske niveau på følgende:

- Det aktuelle antal anbringelser og udviklingen i anbringelsestallet opdelt på forskellige anbringelsestyper (plejefamilie, døgninstitution, eget værelse mv.)
- Udviklingen i gennemsnitsprisen på en anbringelse fordelt på de forskellige anbringelsestyper (plejefamilie, døgninstitution, eget værelse mv.)
- Udviklingen i gennemsnitsprisen for forebyggende foranstaltninger under ét
- Fordelingen mellem forebyggende foranstaltninger og anbringelser
- Udviklingen i antal børnefaglige undersøgelser
- Udviklingen i antal underretninger
- Udviklingen i antal aktive sager

Ledelsesinformationen sættes i forhold til konkrete måltal og milepæle, blandt andet er der måltal for antallet af anbringelser og fordelingen mellem anbringelsesformer.

Som nævnt betyder omfanget af og detaljeringsniveauet i de data, der registreres (afsnit 4.1), og graden af systemunderstøttelse (afsnit 4.2), noget for, hvilken ledelsesinformation der kan produceres, og hvor meget manuelt arbejde, det kræver. Ligesom der er forskel på, hvorvidt kommunerne har de fornødne ressourcer og kompetencer til at udnytte datas anvendelsesmuligheder; hvilket kommunens størrelse lader til at have betydning for. Det har dog også stor betydning, i hvilken grad den politiske og faglige ledelse efterspørger ledelsesinformation. Der er blandt deltagerkommunerne således eksempler på, at kommunen har de nødvendige data registreret, og relativt let tilgængelig data i forhold til at producere ledelsesinformation, men

hvor det kun sker i mindre omfang, da der ikke er en efterspørgsel efter det. Der er blandt deltagerkommunerne eksempler på, at markante budgetoverskridelser på området udgjorde en brændende platform for at arbejde intensivt med registrering af udgifts- og aktivitetsdata på individniveau og anvende det til ledelsesinformation, da der både politisk og administrativt opstod et massivt behov for at følge området tæt.

Det er imidlertid erfaringen fra flere af deltagerkommunerne, at den ledelsesinformation, der kan dannes på baggrund af de registrerede udgifts- og aktivitetsdata, i høj grad også kan bidrage til den faglige styring af området og ikke kun udgiftsstyring. Ledelsesinformationen kan således også anvendes til faglige drøftelser om blandt andet visitationspraksis og service-niveau og opfølgning på, hvorvidt man som kommune lykkes med de faglige strategiske målsætninger på området. I sidste ende er det sagsbehandlerne, som skal udmønte de politiske mål på området, og de skal derfor kende deres dispositioner og konsekvenserne heraf, hvis de skal kunne agere i forhold til det.

Det varierer meget mellem deltagerkommunerne, hvor meget ledelsesinformation, der produceres til det **administrative niveau**, dvs. de faglige ledere og til sagsbehandlerne. Flere kommuner arbejder med en månedlig liste til sagsbehandlerne over deres aktive sager og de indsatser og udgifter, der er bevilliget hertil. Aalborg Kommune er et eksempel på en kommune med en relativt omfattende månedlig ledelsesinformation til såvel faglige ledere, økonomiske teamledere og sagsbehandlere, som giver indblik i udviklingen i såvel økonomi som aktiviteter for hvert distrikt. Eksemplet er uddybet i boksen nedenfor.

Eksempel på praksis for ledelsesinformation til det administrative niveau

I Aalborg Kommune afrapporteres månedsvist til faglige ledere, økonomiske teamledere og sagsbehandlere på blandt andet følgende forhold:

- Det samlede budget og de samlede disponerede udgifter til hvert distrikt
- Udviklingen i antal unikke ydelsesmodtagere, der modtager forebyggende foranstaltninger – opdelt på de forskellige grupperinger i kontoplanen
- Fordelingen af anbringelser fordelt på socialpædagogiske opholdssteder, familiepleje og døgninstitutioner for hvert distrikt
- Udviklingen i anbringelser aldersfordelt for hvert distrikt
- Til- og afgang i anbringelser
- Udvikling i anbringelseshyppighed fordelt på anbringelsestyper
- Antal unikke anbringelser opdelt på de anbringelsestyper, der sondres mellem i kontoplanen.

I kommunen arbejdes desuden på at kunne afrapportere forløbsanalyser af, hvordan de børn og unge, som kommunen visiterer ydelser til, bevæger sig op og ned af indsats-trappen, jf. tabellen nedenfor.

Eksempel på praksis for ledelsesinformation til det administrative niveau

Samlet oversigt

	Samme cpr i august 2016									
	Ned ad trappen	Ophørte	1. Tidlig	2. Forebyg	3. Hjemme	4. Netværk	5. Plejefamilie	6. Institution	Op ad trappen	
Unikke cpr i februar 2016										
6. Institution	204	34	17	0	8	6	0	3	170	
5. Plejefamilie	358	23	10	3	8	2	0	334	1	1
4. Netværkspleje	51	3	2	0	0	1	46	1	1	2
3. Hjemmebaseret indsats	527	163	114	9	40	344	1	6	13	20
2. Forebyggende	600	124	119	5	445	21	0	0	10	31
1. Tidlig indsats (§11, stk. 3)	231	89	89	108	18	13	0	0	3	34
0. Indsats oprettet i perioden				115	144	101	0	11	16	387
I alt unikke cpr:	1971	436	351	240	663	488	47	355	214	475

I modellen opgøres på et givent tidspunkt (her februar 2016), hvor på indsatsstappen de børn og unge, der har en sag hos kommunen, befinder sig. Det vil sige, om de modtager tidlig indsats, forebyggende foranstaltninger, hjemmebaserede indsatser, er i netværksplejefamilie, almindelig plejefamilie eller på socialpædagogisk opholdssted eller døgninstitution. Efter en given periode (her august 2016) registreres, hvor på indsatsstappen de nu befinder sig, om de ikke længere modtager en indsats, og hvor mange nye, der er kommet til på de forskellige trin.

I Esbjerg og Mariagerfjord Kommuner har man gode erfaringer med at holde en form for temamøder med de faglige ledere og sagsbehandlerne, hvor man "giver data tilbage" i form af analyser med forskellige emner baseret på de aktivitets- og udgiftsdata på individniveau, som sagsbehandlerne registrerer. Der er typisk tale om analyser, hvor det bliver tydeligt, hvilken økonomisk betydning det har, hvis der fx er markante praksisforskelle mellem distrikter. Analyserne giver anledning til refleksion over egen praksis og kan anvendes til faglige drøftelser om blandt andet visitationspraksis og serviceniveau. Analyserne har især bidraget til faglig refleksion i de tilfælde, hvor sagsbehandlerne i et distrikt har opdaget, at deres praksis adskiller sig markant fra praksis hos andre sagsbehandlere, eller ikke opfylder den forventning de havde.

Store kommuner har den fordel, at de kan sammenligne praksis på tværs af distrikter, hvilket er mindre kontroversielt (og følsomt over for tilfældigheder) end at sammenligne på tværs af sagsbehandlerne, men sidstnævnte kan ifølge deltagerkommunerne også være relevant i nogle tilfælde. Ifølge Esbjerg og Mariagerfjord Kommuner er det vigtigt, at økonomimedarbejdere kommer ud og præsenterer analyserne for de faglige medarbejdere, fordi analyserne ofte kræver forklaring og fortolkning, hvis de skal forstås af medarbejdere, der ikke er vant til at aflæse

tabeller og grafer mv., og der skal være mulighed for at stille – også kritiske – spørgsmål. I boksen nedenfor gives en uddybende beskrivelse af Esbjerg Kommunes praksis på området.

Eksempel på god praksis for anvendelse af ledelsesinformation til sagsbehandlere

I Esbjerg Kommune har man sat møderne med de faglige ledere og sagsbehandlere i system, således at der hvert kvartal vælges et tema til analyse, som man efterfølgende præsenterer og drøfter. Eksempler på analyser, der har været foretaget, er sammenligning af distrikter i forhold til anvendelse af: Støtte i hjemmet, aflastningsordningen, kontaktpersoner (delt op i bevillingsmæssige pakker), familiebehandling samt sammenligning af plejefamilieområdet opdelt på hhv. gennemsnitlig størrelse plejeløn, gennemsnitlig størrelse tillægsydelser og gennemsnitlig egenbetaling.

Alle de deltagerkommuner, der arbejder med, at sagsbehandlerne skal registrere alle indsatser og de dertilhørende forventede udgifter, fremhæver, at det er med til at styrke sagsbehandlerens økonomiske bevidsthed, fordi det bliver tydeligt for dem, hvad forskellige ydelser koster, og om der er stor udgiftsmæssig forskel på relativt ensartede tilbud. Deltagerkommunerne fremhæver desuden, at det er en stor fordel ved registreringerne, at sagsbehandlerne hurtigt kan få et overblik over, hvad der er bevilliget af indsatser i de forskellige sager, hvilket også er en stor fordel i tilfælde af sagsbehandlerskifte.

I blandt andet Næstved og Ishøj kommuner trækkes der en liste over de samlede udgifter til de enkelte personnumre for derigennem at identificere de mest udgiftstunge borgere. Et sådant træk bruges blandt andet i forhold til at søge refusion af særligt dyre enkeltsager, men fungerer også som en opmærksomhedsliste til den faglige ledelse.

De fleste benchmarkinganalyser, der foretages i deltagerkommunerne, foretager en benchmarking internt i kommunen – som eksempelvis mellem distrikter, som beskrevet i boksen ovenfor, eller ved at sammenligne udgiftsniveauer mellem relativt enslydende tilbud, som det fx gøres i Ishøj Kommune. Mens de to store deltagerkommuner, Esbjerg og Aalborg, også benytter sig en del af ekstern benchmarking via 6-by-samarbejdet, så er det mindre udbredt i de øvrige kommuner. 6-by-samarbejdet er et fast samarbejde, hvor en række benchmarkinganalyser på området gentages over tid. De øvrige deltagerkommuner anvender kun benchmarking med andre kommuner mere ad hoc, hvis der fx inviteres til et samarbejde om at sammenligne plejevederlag i de fynske kommuner, som det har været tilfældet i Faaborg Midtlyn Kommune.

Flere af deltagerkommunerne har et ønske om at anvende benchmarking mere, end de gør i dag, men det opleves som vanskeligt at foretage en meningsfuld benchmarking af udgifter, aktiviteter og enhedsudgifter på tværs af kommuner, uden et indgående samarbejde, hvor registreringspraksis gennemgås og ensrettes i benchmarkinganalysen, da der mangler en fælles praksis og standarder for registrering – ikke mindst i forhold til de forebyggende foranstaltninger. Deltagerkommunerne fremhæver, at mange forebyggende foranstaltninger kan bevilges efter flere forskellige paragraffer – den samme ydelse kan således i én kommune blive bevilget efter § 52, stk. 3, nr. 2 *praktisk, pædagogisk eller anden støtte i hjemmet*, mens den i en anden kommune vil blive bevilget efter § 52, stk. 3, nr. 3 *Familiebehandling eller behandling af barnets eller den unges problemer* og i en tredje kommune efter § 52, stk. 3, nr. 9 *Anden hjælp der har til formål at yde rådgivning, behandling og praktisk og pædagogisk støtte*. Forskelle i den valgte bevillingsparagraf kan desuden variere mellem sagsbehandlere inden for

den samme kommune. Det er således vanskeligt at lave meningsfulde sammenligninger mellem de forebyggende foranstaltninger, der ikke er så klart defineret som 'fast kontaktperson' og 'aflastning'.

Selv hvis enhedsudgifter opgøres på baggrund af valide og ensartet registrerede data, vil det stadig være særdeles vanskeligt at afgøre, om der bag de forskellige kommuners enhedsudgifter gemmer sig forskellige støttebehov, forskelligt serviceniveau eller forskellig produktivitet. Nogle af deltagerkommunerne arbejder med at måle og registrere støttebehov fx via børnelinjealen eller andre redskaber, men det er stadig i sin spæde start, og målemetoderne varierer fra kommune til kommune, hvorfor det ikke vil kunne anvendes i en sammenligning på tværs af kommuner. Nogle deltagerkommuner giver desuden udtryk for, at enhedspriser på forskellige ydelser isoleret set ikke er så interessante, men at det er væsentligt også at kigge på samlede forløb – en relativt høj enhedsudgift på en given ydelse kan således være en god investering både økonomisk og menneskeligt, hvis det samtidigt betyder, at barnet eller den unge kun behøver at modtage ydelsen halvt så lang tid, som hvis det havde været en standardydelse til gennemsnitspris.

4.5 anbefalinger

I det følgende præsenteres KORAs anbefalinger til de kommuner, der gerne vil i gang med eller styrke deres arbejde med udgifts- og aktivitetsdata på individniveau for at opnå et større vidensgrundlag i styringen af det specialiserede børneområde.

4.5.1 Ledelsesmæssigt fokus på og allokering af ressourcer til registrering og validering af data

Hvad: *Det anbefales, at der er ledelsesmæssigt fokus på – og afsættes ressourcer til – registreringen og valideringen af data. Det gælder både i opstartsfasen og i den efterfølgende driftsfase.*

Hvorfor: Det er ifølge deltagerkommunerne helt afgørende, at der afsættes de nødvendige ressourcer til at oplære sagsbehandlerne i, hvordan der indberettes korrekt i systemet, og at denne oplæring opdateres, hver gang der sker ændringer i systemet, og ved ansættelse af nye rådgivere, ligesom der skal afsættes ressourcer til, at medarbejdere fra økonomifunktionen løbende kan have en dialog med sagsbehandlerne og stå til rådighed for spørgsmål og selv være opsøgende. Det er desuden essentielt, at ledelsen løbende italesætter vigtigheden af valide data, hvis opgaven skal blive prioriteret i en travl hverdag med mange opgaver. Det ledelsesmæssige fokus på datakvalitet og en ressourcemæssig prioritering heraf er ifølge deltagerkommunerne således en forudsætning for at lykkes i arbejdet med at forbedre individdata på området.

4.5.2 Gør dataregistrering meningsfyldt over for sagsbehandlerne

Hvad: *Det anbefales, at gøre registrering af aktivitets- og udgiftsdata på individniveau meningsfyldt og relevant for sagsbehandlerne ved at præsentere dem for analyser baseret på disse data, som giver dem et grundlag for faglig refleksion og drøftelse af egen praksis.*

Hvorfor: Ifølge flere deltagerkommuner er det afgørende for kvaliteten i dataregistreringen, at sagsbehandlerne kan se meningen hermed. Flere af deltagerkommunerne har i den forbin-

delse gode erfaringer med at præsentere og drøfte resultaterne af de analyser, der kan foretages på baggrund af data, fordi data i denne kontekst får en faglig relevans for sagsbehandlere, og de kan se meningen med at registrere korrekte data.

4.5.3 Samstilling af udgifts- og aktivitetsdata på individniveau i ét system

Hvad *Det anbefales, at den enkelte kommune samler sine individdata om aktiviteter og tilhørende disponerede og afholdte udgifter i ét it-system/én database, der giver mulighed for analyser på baggrund af data.*

Hvorfor Ved at sammenkæde oplysninger om aktiviteter og disponerede og afholdte udgifter på individniveau styrkes kommunernes faglige og økonomiske styring af området, afhængigheden af nøglepersoner mindskes, og kommunen optimerer sine analyse- og rapporteringsmuligheder. For at høste fordelene ved en sådan systemunderstøttelse forudsættes det naturligvis, at der samtidigt afsættes ressourcer til at drifte og vedligeholde systemerne samt kvalitetssikre data.

4.5.4 Investering af tid på opsætning af stamdata i systemunderstøttelsen af registrering af aktiviteter på individniveau

Hvad: *Det anbefales, at kommuner, der vil i gang med at systemunderstøtte registreringen af aktivitetsdata på individniveau, investerer tid i opsætningen af de bagvedliggende stamdata, dvs. at der oprettes et ydelseskatalog og leverandørregister.*

Hvorfor: Ifølge de deltagerkommuner, der har en høj grad af systemunderstøttelse i registreringen af aktivitets- og udgiftsdata på individniveau, gavner det kvaliteten i dataregistreringen, og gør det mere overskueligt for sagsbehandlere eller andre medarbejdere, der skal foretage registreringerne, hvis der er oprettet et godt ydelseskatalog og leverandørregister. Detaljeringniveauet i ydelseskatalog og leverandørregister har betydning for, hvor detaljeret ledelsesinformation der kan laves, men dette hensyn skal vejes op imod, at det også kræver flere ressourcer at vedligeholde stamdata og kvalitetssikre individdata samt graden af overskuelighed i systemet.

4.5.5 Krav om flere systembindinger

Hvad: *Det anbefales, at DUBU-kommunerne går sammen om at stille krav til flere systembindinger og foruddefinerede valg, som sikrer konsistens i forhold til de indtastede oplysninger.*

Hvorfor: Flere af deltagerkommunerne peger på, at systemopsætningen i DUBU tillader for mange forskellige valgmuligheder i indtastningen i forhold til, hvad der er relevant og hensigtsmæssigt, og det ville reducere en del af fejlregistreringerne, hvis systemet var sat op til at sikre konsistens imellem de forskellige valg. Som eksempel kan nævnes, at hvis der i DUBU fx er valgt, at en indsats bevilges efter § 52a økonomisk støtte, så er det muligt at vælge fx gruppering 5.28.21.015 i kontoplanen, selvom denne gruppering vedrører indsatser bevilliget efter § 11.

4.5.6 Ingen betaling af regninger, før der er registreret en bevilling, der stemmer overens med regningen.

Hvad: *Det anbefales, at kommunens økonomifunktion løbende afstemmer regninger fra eksterne (og interne) leverandører med bevilligede ydelser og bevilligede beløb, og at regninger*

kun betales, hvis bevillingen er oprettet i systemet, og det opkrævede beløb ikke afviger fra de disponerede udgifter (med en vis margin).

Hvorfor: Deltagerkommunerne anbefaler ovenstående princip, da det forbedrer datakvaliteten af de registrerede aktiviteter og disponerede udgifter, fordi glemte bevillinger opdages, og sagsbehandlerne prioriterer at få det registreret, så regningen kan blive betalt. Samtidigt sikres, at der ikke betales for noget, der ikke er bevilliget, eller sagsbehandlerne bliver gjort opmærksomme på aktiviteter, der burde være afsluttet.

Litteratur

Deloitte 2014, Kortlægning af grundlaget for et datavarehus på socialområdet. Afrapportering, 25. november 2014.

Socialpolitisk redegørelse 2016, Social- og Indenrigsministeriet (http://sim.dk/media/8874/socialpolitisk_redeg_relse_2016__social-_og_indenrigsministeriet.pdf).

Bilag 1 Enhedsudgifter for delområde 1-10

I dette bilag vises de enhedsudgifter for delområderne 1-10, som kan beregnes ud fra de registerdata, der var tilgængelig ved undersøgelsens start. For anbringelsesområdet (delområde 1-7) viser grafen udgifter pr. helårsbruger, da denne vurderes mest interessant, mens grafen for fast kontaktperson og aflastning (delområde 8-9) viser udgifter pr. unik bruger i løbet af året, da denne vurderes mest relevant. For delområde 10 særlige klubber og særlige dagtilbud vises udgifter pr. indskrevet bruger på optællingstidspunktet, som er den eneste opgørelsesmulighed for denne ydelsestype.

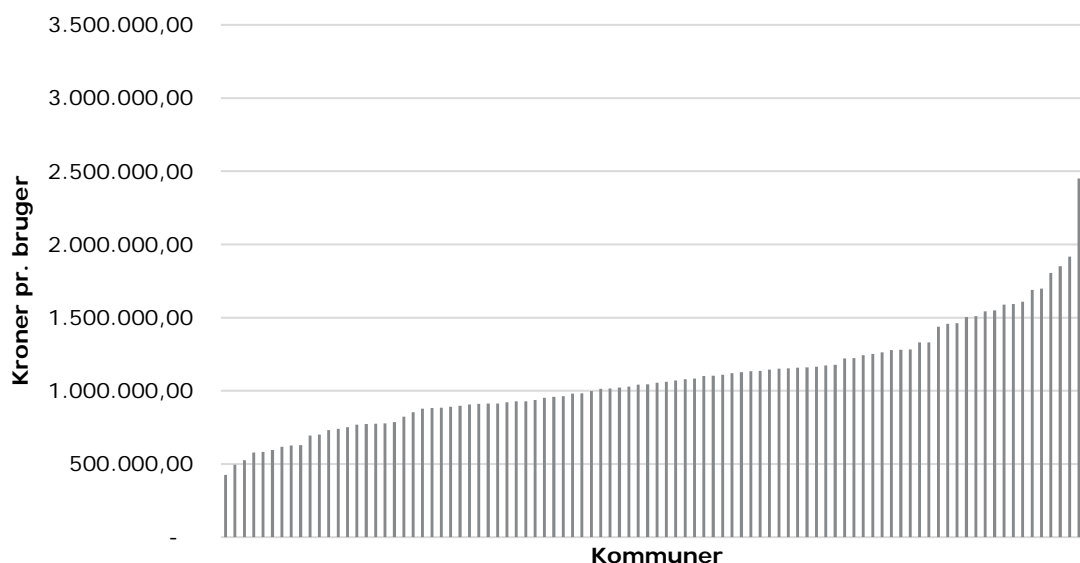
Delområde 1: Døgninstitutioner

Bilagstabel 1.1 Gennemsnitlige enhedsudgifter for anbragte i døgninstitutioner (delområde 1) i 2014 (2014-priser)

	Udgifter pr. helårsbruger	Udgifter pr. bruger i løbet af 2014	Udgifter pr. brugere d. 31.12.2014
Uvægtet gennemsnit	1.107.722	853.637	1.178.442
Vægtet gennemsnit	1.138.001	874.068	1.166.612
Minimum	424.800	336.000	424.800
10. percentil	654.494	516.329	728.865
90. percentil	1.591.034	1.287.262	1.698.380
Maksimum	3.145.988	2.100.917	3.948.143
Antal kommuner	93	93	92

Kilde: Danmarks Statistik: Registerdata fra BUA. Statistikbankens tabel REGK53. KORAs beregninger.

Bilagsfigur 1.1 Kommunefordelte enhedsudgifter for anbragte i døgninstitutioner (delområde 1) i 2014. Udgifter pr. helårstidsbrugere (2014-priser)



Note: N=93

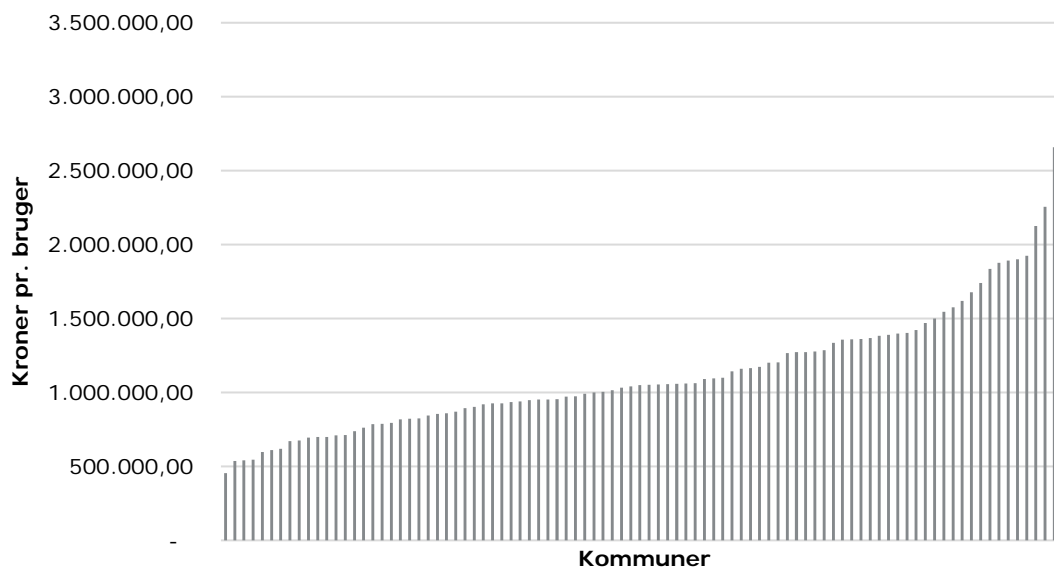
Delområde 2: Socialpædagogiske opholdssteder

Bilagstabel 1.2 Gennemsnitlige enhedsudgifter for anbragte på (socialpædagogiske) opholdssteder (delområde 2) i 2014 (2014-priser)

	Udgifter pr. helårsbruger	Udgifter pr. bruger i løbet af 2014	Udgifter pr. brugere d. 31.12.2014
Uvægtet gennemsnit	1.144.502	858.678	1.109.519
Vægtet gennemsnit	1.054.737	792.260	1.009.079
Minimum	454.770	335.273	368.800
10. percentil	680.672	484.631	599.545
90. percentil	1.807.460	1.436.878	1.781.657
Maksimum	3.005.559	1.961.625	2.590.556
Antal kommuner	92	92	91

Kilde: Danmarks Statistik: Registerdata fra BUA. Statistikbankens tabel REGK53. KORAs beregninger

Bilagsfigur 1.2 Kommunefordelte enhedsudgifter for anbragte på (socialpædagogiske) opholdssteder (delområde 2) i 2014. Udgifter pr. helårstidsbrugere (2014-priser)



Note: N=92

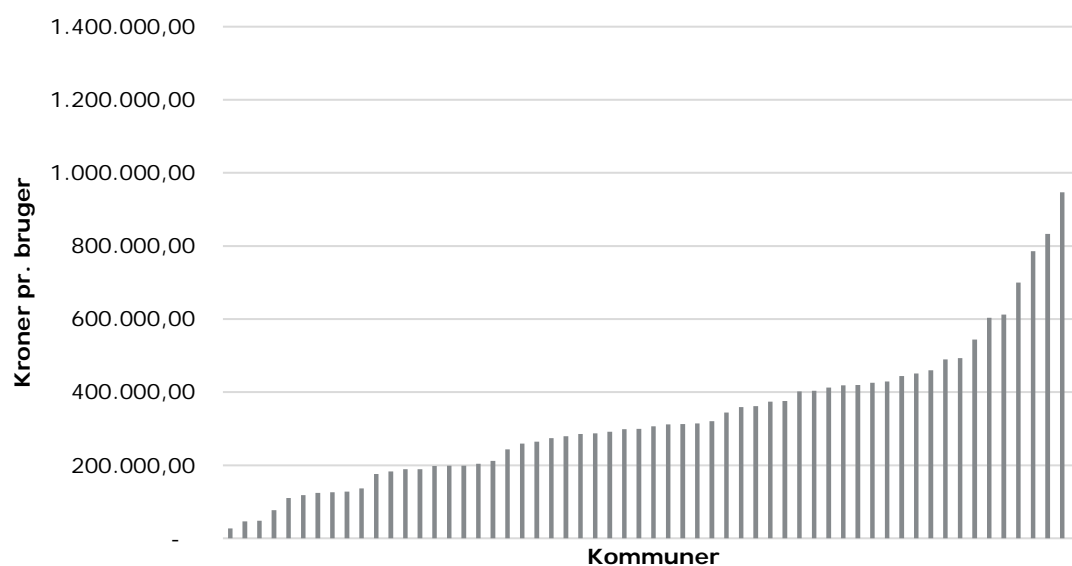
Delområde 3: Kost- og efterskoler

Bilagstabel 1.3 Gennemsnitlige enhedsudgifter for anbragte på kost- og efterskoler (delområde 3) i 2014 (2014-priser)

	Udgifter pr. helårsbruger	Udgifter pr. bruger i løbet af 2014	Udgifter pr. brugere d. 31.12.2014
Uvægtet gennemsnit	346.291	223.820	389.413
Vægtet gennemsnit	346.023	230.038	367.457
Minimum	27.325	24.125	32.167
10. percentil	118.475	84.200	102.400
90. percentil	612.047	422.000	703.250
Maksimum	1.308.332	761.700	1.904.250
Antal kommuner	59	59	39

Kilde: Danmarks Statistik: Registerdata fra BUA. Statistikbankens tabel REGK53. KORAs beregninger

Bilagsfigur 1.3 Kommunefordelte enhedsudgifter for anbragte på kost- og efterskoler (delområde 3) i 2014. Udgifter pr. helårstidsbrugere (2014-priser)



Note: N=59

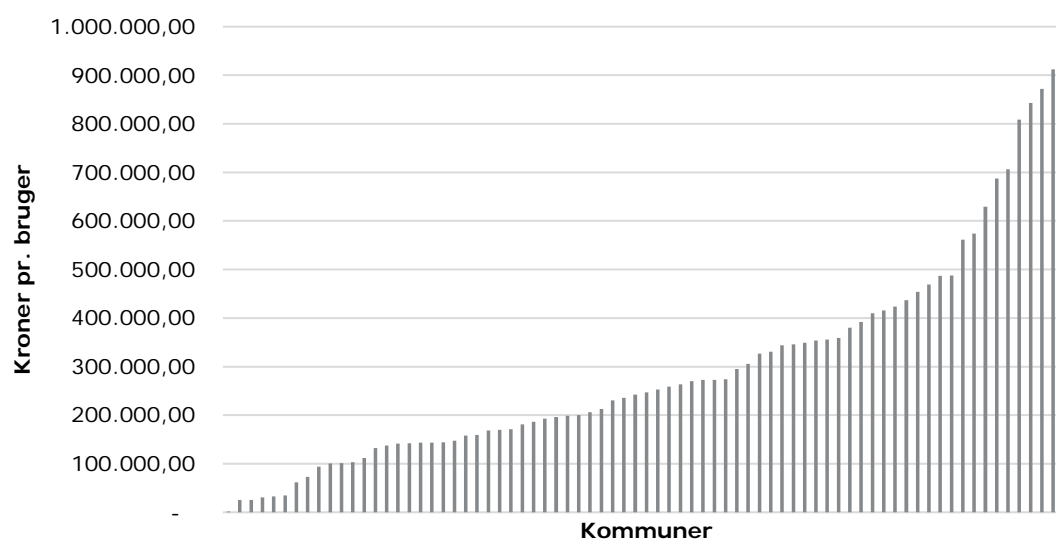
Delområde 4: Eget værelse, kollegier o.l.

Bilagstabel 1.4 Gennemsnitlige enhedsudgifter for anbragte på eget værelse, kollegier o.l. (delområde 4) i 2014 (2014-priser)

	Udgifter pr. helårsbruger	Udgifter pr. bruger i løbet af 2014	Udgifter pr. brugere d. 31.12.2014
Uvægtet gennemsnit	298.635	195.697	287.425
Vægtet gennemsnit	257.467	167.792	259.591
Minimum	1.781	1.300	1.444
10. percentil	68.488	50.382	61.343
90. percentil	652.581	414.786	557.980
Maksimum	937.448	691.400	1.251.167
Antal kommuner	75	75	65

Kilde: Danmarks Statistik: Registerdata fra BUA. Statistikbankens tabel REGK53. KORAs beregninger.

Bilagsfigur 1.4 Kommunefordelte enhedsudgifter for anbragte på eget værelse, kollegier o.l. (delområde 4) i 2014. Udgifter pr. helårstidsbrugere (2014-priser)



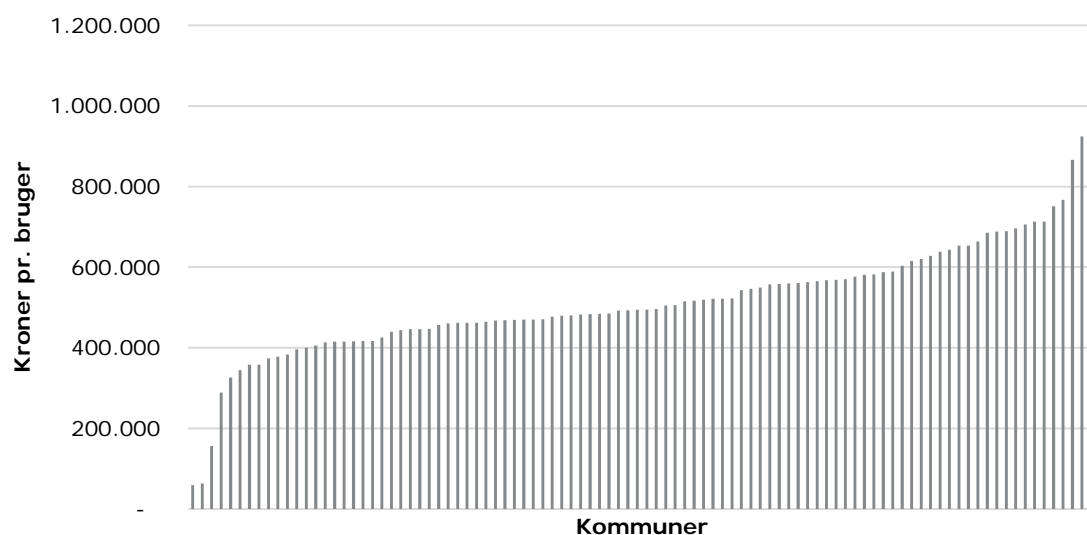
Note: N=75

Delområde 5: Plejefamilier

Bilagstabel 1.5 Gennemsnitlige enhedsudgifter for anbragte i plejefamilier (delområde 5) i 2014 (2014-priser)

	Udgifter pr. helårsbruger	Udgifter pr. bruger i løbet af 2014	Udgifter pr. brugere d. 31.12.2014
Uvægtet gennemsnit	515.684	457.337	526.185
Vægtet gennemsnit	503.339	445.817	509.019
Minimum	59.088	51.700	53.854
10. percentil	376.838	314.116	386.407
90. percentil	691.378	605.148	704.688
Maksimum	964.984	924.818	9.959.285
Antal kommuner	96	96	96

Bilagfigur 1.5 Kommunefordelte enhedsudgifter for anbragte i plejefamilier (delområde 5) i 2014. Udgifter pr. helårstidsbrugere (2014-priser)



Note: N=96

Delområde 6: Kommunale plejefamilier

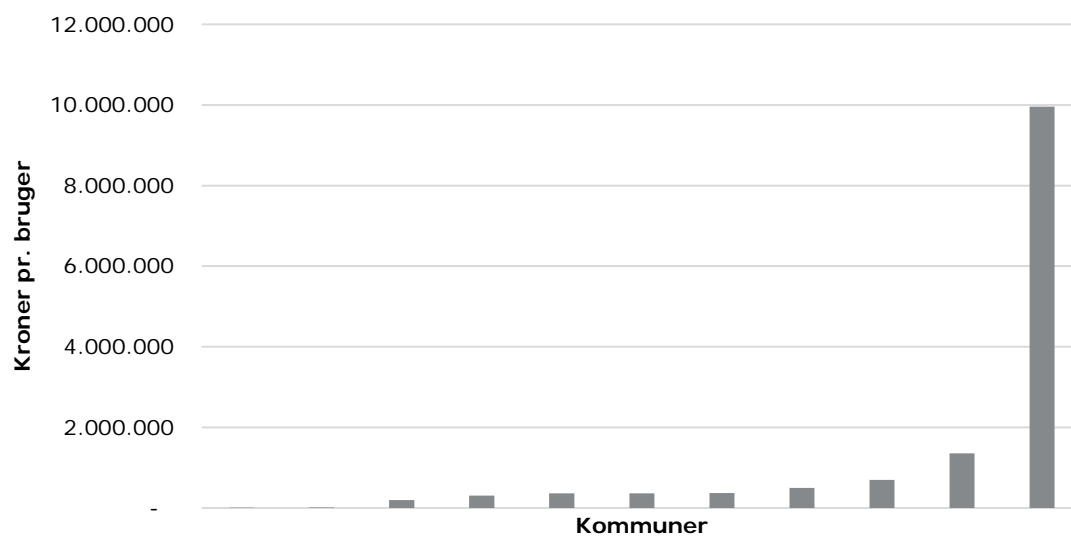
Bilagstabel 1.6 Gennemsnitlige enhedsudgifter for anbragte i kommunale plejefamilier (delområde 6) i 2014 (2014-priser)

	Udgifter pr. helårsbruger	Udgifter pr. bruger i løbet af 2014	Udgifter pr. brugere d. 31.12.2014
Uvægtet gennemsnit	1.283.625	740.024	394.708
Vægtet gennemsnit	206.575	161.520	197.737
Minimum	763	667	750
10. percentil	3.309	2.965	-
90. percentil	8.239.166	4.278.733	-
Maksimum	9.959.285	5.109.250	1.435.000
Antal kommuner	11	11	8

Note: For brugere pr. 31.12.2014 er antallet af kommuner, hvor der kan beregnes enhedsudgifter, for lavt til at der meningsfyldt kan beregnes en 10. og 90. percentil.

Kilde: Danmarks Statistik: Registerdata fra BUFO. Statistikbankens tabel REGK53. KORAs beregninger

Bilagsfigur 1.6 Kommunefordelte enhedsudgifter for anbragte i kommunale plejefamilier (delområde 6) i 2014. Udgifter pr. helårstidsbrugere (2014-priser)



Note: N=11

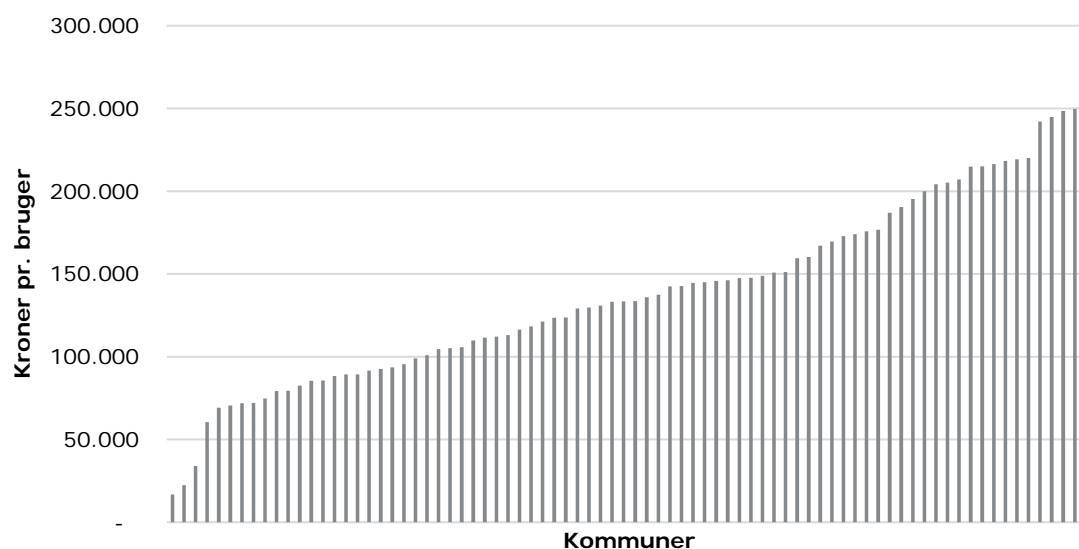
Delområde 7: Slægt- og netværksplejefamilier

Bilagstabel 1.7 Gennemsnitlige enhedsudgifter for anbragte i netværksplejefamilier (i og uden for slægten) (delområde 7) i 2014 (2014-priser)

	Udgifter pr. helårsbruger	Udgifter pr. bruger i løbet af 2014	Udgifter pr. brugere d. 31.12.2014
Uvægtet gennemsnit	138.773	117.582	136.884
Vægtet gennemsnit	135.570	114.319	133.627
Minimum	16.786	15.667	15.667
10. percentil	72.382	65.395	71.740
90. percentil	218.091	185.121	215.715
Maksimum	280.750	280.750	363.750
Antal kommuner	80	80	75

Kilde: Danmarks Statistik: Registerdata fra BUFO. Statistikbankens tabel REGK53. KORAs beregninger.

Bilagsfigur 1.7 Kommunefordelte enhedsudgifter for anbragte i netværksplejefamilier (i og uden for slægten) (delområde 7) i 2014. Udgifter pr. helårstidsbrugere (2014-priser)



Note: N=80

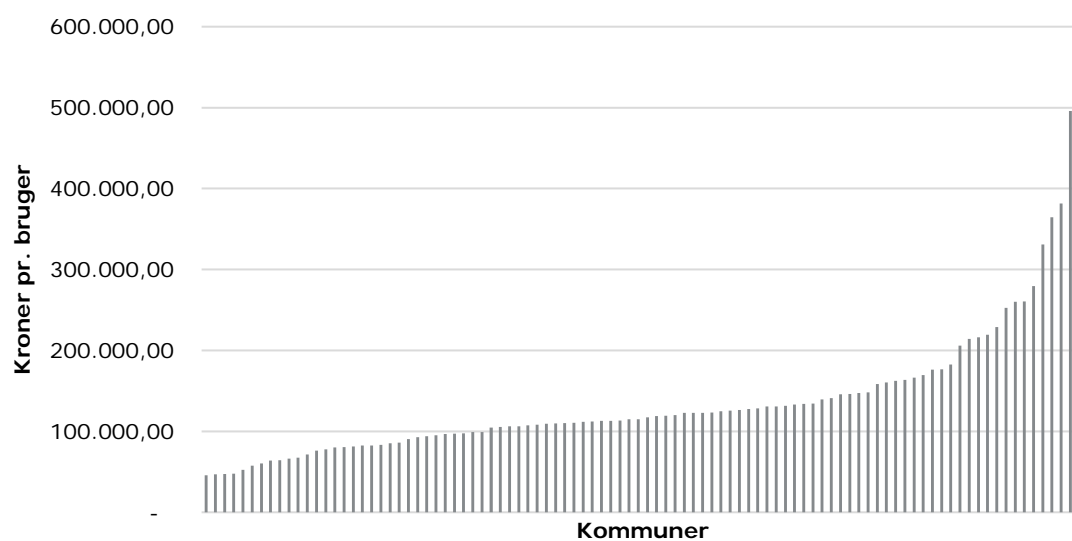
Delområde 8: Aflastningsophold

Bilagstabel 1.8 Gennemsnitlige enhedsudgifter for børn og unge på aflastningsophold (delområde 8) i 2014 (2014-priser)

	Udgifter pr. helårsbruger	Udgifter pr. bruger i løbet af 2014	Udgifter pr. brugere d. 31.12.2014
Uvægtet gennemsnit	168.191	137.916	174.545
Vægtet gennemsnit	147.791	122.058	150.434
Minimum	53.378	45.533	54.398
10. percentil	84.571	65.816	85.957
90. percentil	301.808	235.914	309.982
Maksimum	756.769	510.917	743.500
Antal kommuner	96	96	96

Kilde: Danmarks Statistik: Registerdata fra BUFO. Statistikbankens tabel REGK53. KORAs beregninger

Bilagsfigur 1.8 Kommunefordelte enhedsudgifter for børn og unge på aflastningsophold (delområde 8) i 2014. Udgifter pr. unik bruger i løbet af året (2014-priser)



Note: N=96

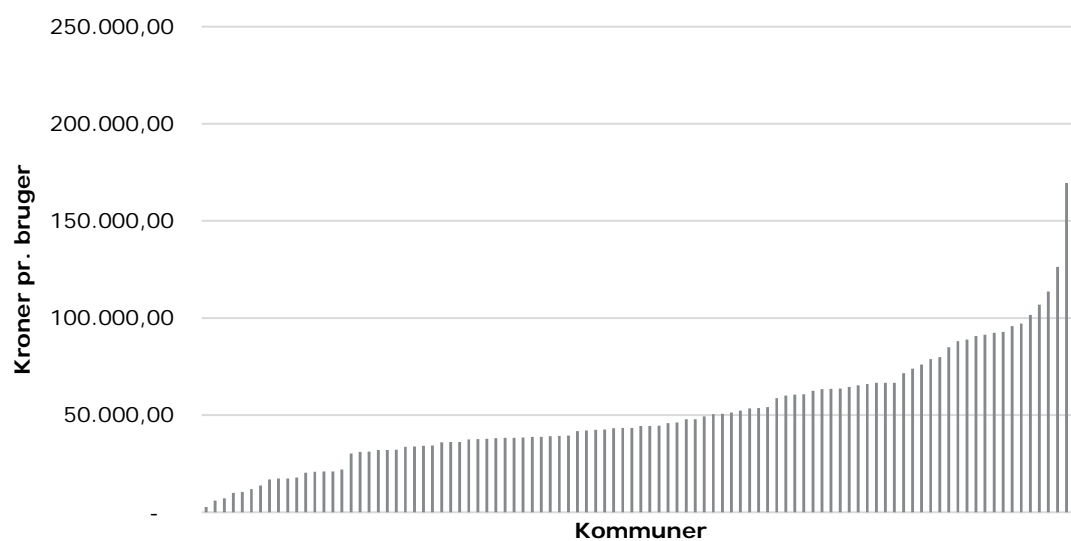
Delområde 9: Fast kontaktperson

Bilagstabel 1.9 Gennemsnitlige enhedsudgifter for børn og unge med fast kontaktperson (delområde 9) i 2014 (2014-priser)

	Udgifter pr. helårsbruger	Udgifter pr. bruger i løbet af 2014	Udgifter pr. brugere d. 31.12.2014
Uvægtet gennemsnit	72.478	52.260	72.743
Vægtet gennemsnit	70.077	48.506	67.865
Minimum	2.940	2.719	2.806
10. percentil	26.234	17.428	22.968
90. percentil	127.889	92.539	134.493
Maksimum	191.091	191.091	191.091
Antal kommuner	97	97	97

Kilde: Danmarks Statistik: Registerdata fra BUFO. Statistikbankens tabel REGK53. KORAs beregninger.

Bilagsfigur 1.9 Kommunefordelte enhedsudgifter for børn og unge med fast kontaktperson (delområde 9) i 2014. Udgifter pr. unik bruger i løbet af året (2014-priser)



Note: N=97

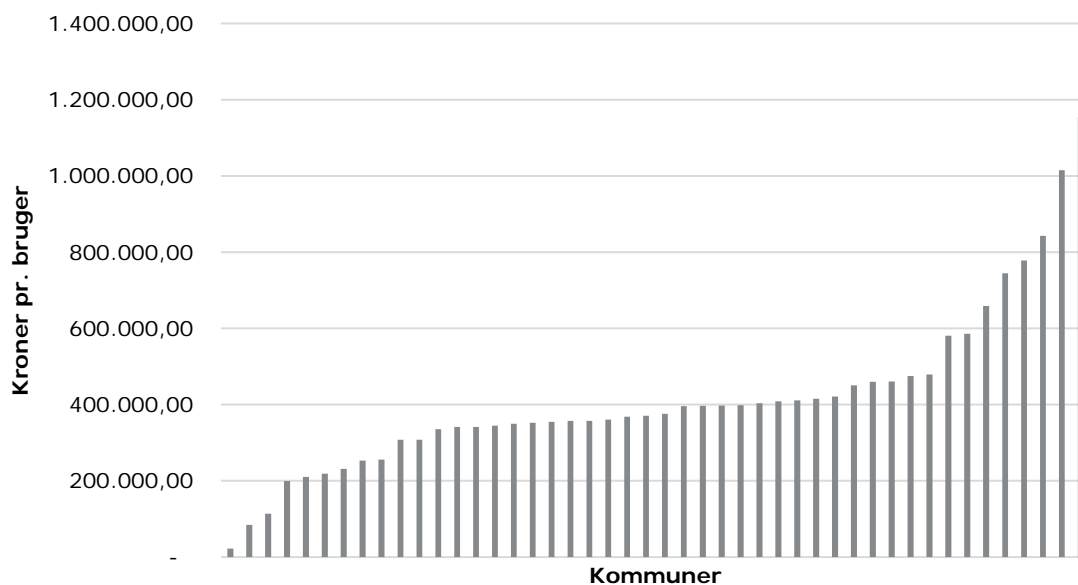
Særlige klubber og særlige dagtilbud

Bilagstabel 1.10 Gennemsnitlige enhedsudgifter for børn og unge i særlige dagtilbud og særlige klubber (delområde 10) i 2014 (2014-priser)

Udgifter pr. bruger, forår 2014	
Uvægtet gennemsnit	416.297
Vægtet gennemsnit	423.186
Minimum	22.323
10. percentil	207.192
90. percentil	754.665
Maksimum	1.154.780
Antal kommuner	46

Kilde: Danmarks Statistik: Statistikbankens tabel REGK53 og RESSBU. KORAs beregninger

Bilagfigur 1.10 Kommunefordelte enhedsudgifter for børn og unge i særlige dagtilbud og særlige klubber (delområde 10) i 2014. Udgifter pr. bruger forår 2014 (2014-priser)



Note: N=46

Bilag 2 Validiteten af paragrafkoder i aktivitetsdata

KORA har i undersøgelsen af aktivitetsdata på anbringelsesområdet desuden set nærmere på validiteten i de paragrafkoder, der er angivet i aktivitetsdata registreret hos Danmarks Statistik. Paragrafkoderne angiver, hvilket juridisk grundlag der ligger til grund for barnets eller den unges placering på anbringelsesstedet.

Hvis vi sammenholder paragrafkoderne fra Danmarks Statistiks aktivitetsdata med det grundlag, der i Danske Regioners årlige statistik for de sikrede institutioner⁸ er angivet for placeringen af barnet, så fremgår der overordentlig store forskelle jf. **Bilagstabel 2.1**. Danske Regioners statistik er baseret på optællinger fra institutionerne selv, som indberetter oplysningerne til Danske Regioner.

Bilagstabel 2.1 Antal anbringelser på sikrede institutioner i 2014 fordelt på anbringelsesgrundlag

	Danmarks Statistik	Danske Regioner
Varetægtssurrogat	24,1 %	67,9 %
Ungdomssanktion	11,1 %	11,9 %
Afsoning	3,7 %	1,6 %
Øvrige	61,1 %	18,6 %
Antal anbringelser i alt	216	573

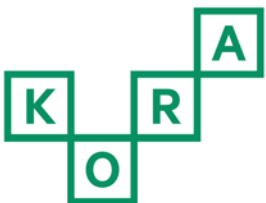
Note: Kategorien 'øvrige' dækker i Danmarks Statistik over: "Foreløbig anbringelse", "Anbringelse med samtykke", "Anbringelse uden samtykke", "Forlængelse af hjemtagelsesperioden", "Efterværn med døgnophold", "Formandsafgørelse" og "Uoplyst". Kategorien 'øvrige' dækker i Danske Regioner over: "Farlighedskriteriet", "Pædagogisk observation", "Længerevarende behandling" og "Øvrige".

Kilde: Danske Regioner: <http://www.regioner.dk/media/3560/statistik-for-de-sikrede-2015-samlet.pdf>, Danmarks Statistiks forskermaskine, BUA-registeret.

For det første er det bemærkelsesværdigt, at antallet af anbringelsesforløb på sikrede institutioner i 2014 er meget lavere i Danmarks Statistiks register. I alt blot 216 anbringelser er registreret på stedkoden 210 "døgninstitution sikret afdeling". Af de 216 er det kun 52 – svarende til godt 24 % – der er registreret med paragrafkoden "Varetægtssurrogat", hvorimod det for Danske Regioner gælder knap 68 % af de registrerede anbringelsesforløb. Tilsvarende ses en stor forskel for kategorien "øvrige", som overvejende dækker over de sociale pladser, dvs. anbringelser, som kommunen har truffet beslutning om grundet fx risiko for selvskade eller behov for pædagogisk observation.

For Danmarks Statistiks BUA-register gælder desuden, at nogle anbringelser med paragrafkoden "varetægtssurrogat" ligger på andre stedkoder end "døgninstitution sikret afdeling". Det drejer sig om 25 anbringelser, som er spredt ud på en række forskellige anbringelsessteder, hvilket også er en indikation på, at paragrafkoderne ikke er valide, eftersom det ikke er muligt at være i varetægtssurrogat i fx en plejefamilie.

⁸ <http://www.regioner.dk/media/3560/statistik-for-de-sikrede-2015-samlet.pdf>



**Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00