

Bilag 3 - Metode

Udvikling i udgifter og aktivitet på anbringelsesområdet



Social- og
Indenrigsministeriets
BENCHMARKINGENHED

Publikationen kan hentes på hjemmesiden for
Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed:
www.simb.dk

Henvendelse om publikationen kan ske til kontaktpersonen
på analysen, som fremgår af hjemmesiden.

Indhold

1 Kilder.....	3
2 Beregning af helårsmodtagere	3
3 Beregning af gennemsnitlige enhedsudgifter	3
4 Opmærksomhedspunkter	5

1 Kilder

Oplysninger om anbragte børn og unge og modtagere af forebyggende foranstaltninger bygger på registrene BUAF2019 og BUFO2018 fra Danmarks Statistiks Forskningsservice. Ved udarbejdelsen af analysen forelå der endnu ikke data for forebyggende foranstaltninger i 2019, hvorfor kapitel 6 i hovedrapporten bygger på 2018 tal. Både BUAF2019 og BUFO2018 er forløbsregistre, der derfor også indeholder oplysninger om anbragte og modtagere af forebyggende foranstaltninger tilbage i tid. Herudover er oplysningerne i BUAF2019 og BUFO2018 suppleret med oplysninger fra befolkningsregistret BEF for årene 2013 til 2019.

Opgørelsen af kommunernes udgifter til området for udsatte børn og unge – herunder udgifter til henholdsvis anbringelser og forebyggende foranstaltninger er baseret på data fra Danmarks Statistik, der følger opbygningen i den kommunale autoriserede kontoplan.

2 Beregning af helårsmodtagere

I analysen er der fokus på udviklingen i udgifter og aktivitet i forhold til anbragte børn og unge i alderen 0-22 år i perioden fra 2013 til 2019. For at kunne lave en så retvisende kobling mellem udgifts- og aktivitetstal som muligt opgøres antallet af anbragte børn og unge i helårsanbragte. Et helårsanbragt barn er defineret som et barn eller én ung, der har været anbragt i et givent år fra 1. januar til og med 31. december. Børn og unge, der ikke har været anbragt alle dage i opgørelsesåret, indgår i opgørelsen af antallet af helårsanbragte med et tal mellem 0-1, hvis størrelse viser, hvor stor en andel af året barnet eller den unge har været anbragt i det år, der betragtes. Har et barn eksempelvis været anbragt i et halvt år, så indgår barnet med $\frac{1}{2}$ i opgørelsen af antallet af helårsanbragte.

I beregningen af helårsanbragte er der taget højde for overlappende forløb. I datagrundlaget er der eksempler på anbringelsesforløb på forskellige anbringelsessteder, der overlapper hinanden. Hvis dette er tilfældet omkodes det første forløbs slutdato, så det afsluttes, når det næste forløb begynder. Dermed sikres det, at et barn eller en ung ikke kan indgå med en værdi højere end 1 i beregningen af antallet af helårsmodtagere.

Da der i analysen alene er fokus på anbragte børn og unge i alderen 0-22 år indgår anbragte i beregningen af antallet af helårsmodtagere alene frem til den dato, hvor den unge fylder 23 år.

Hændelser i anbringelsesregistret med koden 5 "Hjemgivelse/ophør af anbringelse" og 5,5 "Sagsophør, anbringelse overdraget til anden kommune" er desuden sorteret fra, da disse hændelser overlapper med selve anbringelsesforløbene rent registreringsmæssigt, og fordi der generelt ikke er fokus på de indberettede hændelser i anbringelsessagerne i analysen. Herudover er anbragte frasorteret, hvis de ikke indgår i befolkningsregistret BEF i mindst et af årene i perioden fra 2013 til 2019. Slutteligt er anbringelser, hvis slutdato ligger før startdatoen fjernet, ligesom anbringelser af én dags varighed, hvor start og slutdatoen er ens, også er fjernet.

3 Beregning af gennemsnitlige enhedsudgifter

De gennemsnitlige enhedsudgifter, der fremgår af analysen, er beregnede enhedsudgifter på baggrund af udgifterne til anbringelser og den tilhørende aktivitet. Enhedsudgifterne er dermed ikke et

direkte udtryk for den pris kommunen eksempelvis betaler et bestemt anbringelsessted pr. anbragt. I stedet er den gennemsnitlige enhedsudgift et udtryk for den gennemsnitlige totale omkostning, som den enkelte kommune har i forbindelse med en anbringelse eksklusiv centralt afholdte administrationsudgifter. Alle udgifter er opgjort som nettodriftsudgifter ekskl. statsrefusion og tjenestemandspension.

I tabel 3.1 til 3.3 nedenfor er afgrænsningen af de gennemsnitlige enhedsudgifter, der fremgår af analysen, beskrevet.

Tabel 3.1

Afgrænsning af gennemsnitlig enhedsudgift på tværs af alle anbragte

Udgifter	Helårsanbragte
<ul style="list-style-type: none"> Funktion 5.28.20: Opholdssteder mv. for børn og unge Funktion 5.28.22: Plejefamilier Funktion 5.28.23: Døgninstitutioner for børn og unge Funktion 5.28.24: Sikrede døgninstitutioner m.v. for børn og unge 5.28.26: Afgørelser efter lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet Gruppering: 001, 002, 003, 092 og 999*. 	Alle anbragte børn og unge i alderen 0-22 år opgjort som helårsanbragte.

* Se forklaring under tabel 3.3.

Tabel 3.2

Afgrænsning af gennemsnitlig enhedsudgift for anbragte i plejefamilier

Udgifter	Helårsanbragte
<ul style="list-style-type: none"> Funktion 5.28.20: Opholdssteder mv. for børn og unge Gruppering: 001, 002, 007*, 008, 009, 010, 011, 012, 092*, 999* Funktion 5.28.22: Plejefamilier Gruppering: 001, 002, 003, 004, 005, 007, 008, 011, 012, 013, 014, 092, 999 5.28.26: Afgørelser efter lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet Gruppering: 001*, 092 og 999*. 	Børn og unge i alderen 0-22 år anbragt i almene plejefamilier, kommunale plejefamilier, netværksplejefamilier, forstærkede plejefamilier og specialiserede plejefamilier opgjort som helårsanbragte.

* Se forklaring under tabel 3.3.

Tabel 3.3

Afgrænsning af gennemsnitlig enhedsudgift for anbragte på døgninstitutioner/opholdssted

Udgifter	Helårsanbragte
<ul style="list-style-type: none"> Funktion 5.28.20: Opholdssteder mv. for børn og unge Gruppering: 003, 004, 005, 006, 007*, 092*, 999* 	
<ul style="list-style-type: none"> Funktion 5.28.23: Døgninstitutioner for børn og unge 	Børn og unge i alderen 0-22 år anbragt på efterskoler og kostskoler, egne værelser, kollegier eller kollegielignende opholdssteder, skibsprojekter, døgninstitutioner, sikrede døgninstitutioner og socialpædagogisk opholdssted opgjort som helårsanbragte.
<ul style="list-style-type: none"> Funktion 5.28.24: Sikrede døgninstitutioner m.v. for børn og unge 	
<ul style="list-style-type: none"> 5.28.26: Afgørelser efter lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet Gruppering: 001*, 002, 003, 092* og 999*. 	

* Se forklaring under tabel 3.3.

Gruppering 007, 092 og 999 på funktion 5.28.20: *Opholdssteder mv. for børn og unge* indgår både i beregningen af de gennemsnitlige enhedsudgifter for anbragte i plejefamilier og anbragte på døgninstitutioner/opholdssteder i 2013 til 2015. Det skyldes, at der først blev oprettet en selvstændig funktion for udgifter til plejefamilier fra 2016 – funktion 5.28.22: *Plejefamilier*. Fra 2013 til 2015 er udgifterne registreret på gruppering 007, 092 og 999 på funktion 5.28.20: *Opholdssteder mv. for børn og unge* fordelt forholdsmæssigt ud fra størrelsen på de udgifter, der entydigt henføres til henholdsvis anbragte i plejefamilier og anbragte på døgninstitutioner/opholdssteder, og som også konteres på funktion 5.28.20.

Gruppering 001, 092 og 999 på funktion 5.28.26 *Afgørelser efter lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet* indgår både i beregningen af de gennemsnitlige enhedsudgifter for anbragte i plejefamilier og anbragte på døgninstitutioner/opholdssteder i 2019, da udgifterne kan vedrøre begge anbringelsestyper. Udgifterne er dog forholdsmæssigt fordelt ud fra størrelsen på de udgifter, der entydigt henføres til henholdsvis anbragte i plejefamilier og anbragte på døgninstitutioner eller opholdssteder. En del af udgifterne konteret på gruppering 999 henføres desuden til området for forebyggende foranstaltninger.

4 Opmærksomhedspunkter

Betydning af omfanget af anbringelser for analysen

Da der bliver anbragt relativt få børn og unge er antallet af observationer på kommuneniveau relativt lavt. Det sætter en begrænsning for, hvor detaljeret man kan analysere og benchmarke anbringelsesområdet på tværs af kommuner. Det er én af de primære årsager til, at der i analysen hovedsageligt skelnes mellem de overordnede anbringelsestyper; Anbragte i plejefamilier og anbragte på døgninstitutioner/opholdssteder, og ikke en mere detaljeret opdeling.

Det lave antal observationer gør endvidere, at kommunernes udgifter, gennemsnitlige enhedsudgifter og antallet af helårsanbragte kan variere en del fra år til år. Således kan få personer udgøre en relativt stor andel af en kommunes anbragte børn og unge. Det gælder både i forhold til niveauet i et enkelt år, og i forhold til udviklingen over år (særligt når udviklingen opgøres i procent). Det er vigtigt for den enkelte kommune at holde sig dette for øje, når man vurderer egne resultater i analysen. Det er derfor også nødvendigt at supplere den viden, som nærværende analyse giver, med egne oplysninger. Eksempelvis kan man i den enkelte kommune via kommunens egne nøgletal undersøge nærmere, hvad kommunens udgiftsudvikling kan skyldes. Er der fx sket et skift i forde-

lingen af de konkrete anbringelsessteder, fx øget brug af familiepleje og mindre brug af døgninstitutioner?

Efterregulering af anbringelsestal

I analysen tages der udgangspunkt i de officielle registerdata, der ligger i Danmarks Statistiks forskningsservice, og som er indberettet af kommunerne. Der kan være en vis usikkerhed omkring data på området for udsatte børn og unge, selvom de betegnes som gode i forhold til andre datakilder på socialområdet. Konkret i forhold til anbringelsesdata er det erfaringen, at der kan ske visse efterreguleringer af data. Disse efterreguleringer er typisk størst for det næst-nyeste år, det vil sige det år, der ikke tidligere er blevet efterreguleret. Efterreguleringen kan for den enkelte kommune både betyde, at anbringelsestallene bliver reguleret lidt op eller lidt ned. På landsplan er der dog en tendens til, at anbringelsestallene stiger en smule. Det kan dermed ikke udelukkes, at antallet af anbragte i 2019 kan være en smule undervurderede. Usikkerheden vurderes dog ikke at have betydning for den overordnede trend i anbringelsestallene. Den kan have større betydning for den enkelte kommune. Som kommune bør man derfor i forbindelse med læsningen af rapporten og egne resultater overveje, om man kan genkende de anbringelsestal, som fremgår af analysen. Hvis det ikke er tilfældet kan det give anledning til en undersøgelse af, hvorfor kommunens egne tal, og de tal som Danmarks Statistik modtager, ikke er ens. Bemærk i den forbindelse at antallet af anbragte i denne analyse opgøres i helårsanbragte.

Lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet

Fra 1. januar 2019 blev der indført en ny lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet. Derfor blev der blandt andet tilføjet en ny funktion 5.28.26 til kommunernes autoriserede kontoplan i forbindelse med regnskab 2019. Det er ikke muligt at identificere i anbringelsestallene fra Danmarks Statistik, hvilke børn og unge der er blevet anbragt efter den nye lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet i 2019. Kommunerne blev i sommeren 2019 orienteret af Social- og Indenrigsministeriet om, at kommunerne skulle indberette anbringelser efter loven om bekæmpelse af ungdomskriminalitet på linje med de øvrige anbringelser. Blandt andet derfor vurderes det, at anbragte, efter den nye lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet, er med i anbringelsestallene for 2019. Derfor indgår udgifterne på funktion 5.28.26 også i analysen som beskrevet i afsnit 3.3. Herudover skal det nævnes, at loven i sig selv ikke bør føre til flere anbringelser, hvorfor indførelsen af loven ikke bør have betydning for udviklingen fra 2013 til 2019. Det kan i den forbindelse også nævnes, at der blev anbragt et begrænset antal i 2019 efter den nye lov.

Forskellige enheder

I analysen sættes kommunernes udgifter til anbringelsesområdet relativt til antallet af 0-22 årige, mens antallet af helårsanbragte sættes relativt til antallet af 1.000 0-22 årige. Denne praksis er valgt for at give de mest meningsfulde nøgletal. Forskellen ændrer ikke ved resultaterne.

Indirekte indsatser

De indsatser, der gives til udsatte børn og unge, registreres i data kun på det barn eller den unge, som ydelsen visiteres til. Der er derfor i analysen ikke taget højde for betydningen af indirekte indsatser, hvor en indsats, der er registreret på et enkelt barn, har betydning for flere børn. Der vil eksempelvis ofte være en indirekte effekt på søskende, hvis et barn i en familie modtager indsatser fra kommunen. Den indirekte effekt vil oftest være forebyggende, men kan alligevel have en vis betydning for, hvor mange anbringelser den enkelte kommune har.

Anbragte der modtager forebyggende foranstaltninger

Hvis en anbragt modtager forebyggende foranstaltninger, som en integreret del af en anbringelse, fx på et opholdssted eller døgninstitution, skal udgiften konteres under døgnopholdet. Udgifter vedr. foranstaltninger, der ikke er en integreret del af et døgntilbud, skal konteres under de relevante grupperinger på de relevante funktioner, fx 5.28.21 om forebyggende foranstaltninger. Dermed kan forskellen på de gennemsnitlige enhedsudgifter på tværs af de forskellige anbringelsessteder også være påvirket af, om der er forskel på, i hvor høj grad en anbragt modtager forebyggende foranstaltninger, som en integreret del af anbringelsen eller ej.

Samtidigt skal det nævnes, at ovenstående konteringsregler ikke gør sig gældende i aktivitetsdata, hvor data vedrørende anbringelser og forebyggende foranstaltninger er adskilt.

Privat familiepleje

Børn og unge der bor i privat familiepleje i kortere eller længere tid indgår ikke i datagrundlaget og er derfor ikke en del af analysen. Hvis der på tværs af kommuner er forskel på, hvor mange børn og unge der bor i privat familiepleje, og hvis dette antal har betydning for, hvor mange børn og unge der ellers er anbragt i den enkelte kommune, så kan det til en vis grad påvirke sammenlignigheden af anbringelsestallene i analysen. Opmærksomhedspunktet vurderes dog ikke at have væsentlig betydning for analysens resultater.

Komplekse problemstillinger

Gruppen af udsatte børn og unge er kompleks og er kendetegnet ved, at børnene og de unge har mange forskelligartede udfordringer. Derfor kan børnene og de unge også modtage mange andre ydelser fra det offentlige end dem, der indgår i analysen her. Det kan fx være hjælpemidler eller specialundervisning. Enhedsudgifterne der præsenteres i analysen er derfor alene et udtryk for kommunernes gennemsnitlige omkostning til anbringelsesområdet og er ikke et udtryk for kommunens samlede gennemsnitlige omkostning til de udsatte børn og unge på tværs af alle fagområder.

Udslusningsforløb

Da der ved analysens tilblivelse endnu ikke var offentliggjort data for forebyggende foranstaltninger i 2019 indgår "etablering af udslusningsordning i det hidtidige anbringelsessted" ikke i analysen. Denne aktivitet registreres i registret for forebyggende foranstaltninger. At denne aktivitet ikke indgår i analysen vurderes ikke at have væsentlig betydning for resultaterne. Det skyldes dels, at der kun er registreret ca. 300 hændelser om etableringen af udslusningsordninger i registret for forebyggende foranstaltninger fordelt på 70 kommuner i 2018. Og dels at udslusningsforløb godt kan fremgå i registret for anbringelser, som en anbringelse. Derudover skal det nævnes, at udslusningsforløb generelt er billigere end en døgnanbringelse.

Variierende brug af funktion 6.45.58 gruppering 091

På funktion 6.45.58 gruppering 091 registreres administrationsudgifter vedrørende de kommunale tilbud på det specialiserede børneområde, der er omfattet af reglerne om omkostningsbaserede takster og som i forbindelse med regnskabsafslutningen overføres til hovedkonto 5. Hvis kommuner afholder udgifterne på hovedkonto 6 og ikke udkonterer de relevante udgifter til hovedkonto 5 ved regnskabsafslutning, så vil disse kommuner i denne analyse, alt andet lige, se relativt billigere ud end kommuner, der udkonterer udgifterne. En undersøgelse af registreringerne på funktion 6.45.58 gruppering 091 viser, at der ingen sammenhæng er mellem kommunernes udgifter til området for udsatte børn og unge og funktion 6.45.58 gruppering 091. Det taler for, at resultaterne i analysen ikke er systematisk påvirket af eventuelle forskelle i praksis. Opmærksomhedspunktet kan dog godt have betydning for den enkelte kommunes resultat.