

# Ledelsesresumé

## Udvikling i udgifter og aktivitet på anbringelsesområdet

I denne analyse har Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed undersøgt udviklingen i kommunernes udgifter og aktivitet på anbringelsesområdet. Konkret er der i analysen fokus på udviklingen i udgifter til anbringelser, aktivitetsudviklingen på området og udviklingen i gennemsnitsudgifter pr. helårsanbragt på både landsplan og kommuneniveau.

Analysens formål er at give kommunerne et udgangspunkt for egne databaserede undersøgelser af anbringelsesområdet ved at belyse udviklingen i udgifter og aktivitet og sammenhængen herimellem på anbringelsesområdet. Den enkelte kommune har således mulighed for at arbejde videre med analysens resultater ud fra egne og mere detaljerede data, der kan være med til at identificere og nuancere forklaringerne på, hvorfor aktivitets- og udgiftsudviklingen ser ud som den gør i den enkelte kommune – og om denne udvikling flugter med kommunens strategi og prioriteringer på området.

I analysen perspektiveres der til udviklingen i udgifter og aktivitet på området for forebyggende foranstaltninger, da det kan være relevant at se anbringelsesområdet og området for forebyggende foranstaltninger i relation til hinanden.

Analysen er baseret på kommunernes regnskabsdata og aktivitetsdata fra forskellige registre på individniveau fra Danmarks Statistisk. Da analysen har fokus på overordnede udviklingstendenser er den primært deskriptiv. Ved fortolkningen af analysens resultater skal man være opmærksom på, at der er relativt få anbragte i de enkelte kommuner, og dermed kan selv mindre ændringer i antal anbragte børn og unge i nogle tilfælde have stor betydning for udviklingen i kommunens udgifter, antal anbragte og gennemsnitlig enhedsudgift<sup>1</sup>.

### Kommunernes udgifter til anbringelser er faldende

I 2019 udgjorde kommunernes udgifter til anbringelser 9,7 mia. kr., hvilket svarer til 6.380 kr. pr. 0-22 årig. I 2013 var kommunernes udgifter til anbringelser 6.712 kr. pr. 0-22 årig. Udgifterne er dermed faldet med ca. 330 kr. pr. 0-22 årig fra 2013 til 2019 svarende til et fald på 5 procent.

### Hvad driver udviklingen i kommunernes udgifter til anbringelsesområdet?

Udviklingen i udgifterne til anbringelsesområdet pr. 0-22 årig er på et overordnet niveau et produkt af udviklingen i den gennemsnitlige enhedsudgift (pris)<sup>2</sup> ved en anbringelse, og udviklingen i antallet af helårsanbragte (mængden). Da udgifterne til anbringelser i analysen er sat i forhold til antallet af 0-22 årige er udviklingen i antallet af børn og unge også en betydende faktor for udviklingen i mængden.

I figur 1.1 nedenfor ses betydningen af udviklingen i henholdsvis prisen og mængden til udviklingen i udgifterne til anbringelsesområdet pr. 0-22 årig. Figuren viser også, at udgifterne til anbringelsesområdet samlet set er faldet med 5,0 procent.

- *Bidrag fra udviklingen i pris:* Den gennemsnitlige enhedsudgift er steget fra 2013 til 2019. Derfor bidrager udviklingen i den gennemsnitlige enhedsudgift med en stigning på 3,1 procentpoint til udviklingen i udgifterne til anbringelsesområdet pr. 0-22 årig.

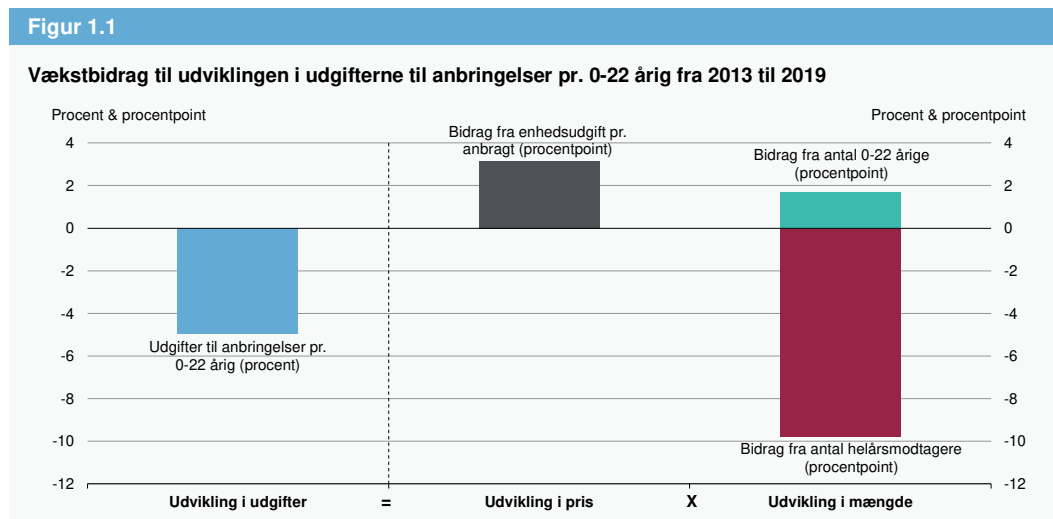
<sup>1</sup> I analysens kapitel 3 og i bilag 3: Metode kan du desuden læse om de opmærksomhedspunkter, som man skal holde sig for øje ved fortolkningen af analysens resultater, herunder datamæssige forhold.

<sup>2</sup> Den gennemsnitlige enhedsudgift er i analysen et udtryk for den gennemsnitlige totale omkostning, som den enkelte kommune har i forbindelse med en anbringelse – eksklusiv centralt afholdte administrationsudgifter.

- *Bidrag fra udviklingen i mængde:* Antallet af helårsanbragte er fra 2013 til 2019 faldet. Derfor bidrager udviklingen i antallet af helårsanbragte med et fald på -9,8 procentpoint til udviklingen i udgifterne til anbringelsesområdet pr. 0-22 årig.

Antallet af børn og unge i alderen 0-22 år er faldet fra 2013 til 2019. Da antallet af 0-22 årige indgår i nævneren i nøgletallet for udgifterne til anbringelsesområdet pr. 0-22 årig bidrager udviklingen i antallet af 0-22 årige med en stigning på 1,7 procentpoint til udviklingen i udgifterne til anbringelsesområdet pr. 0-22 årige, selvom antallet af 0-22 årige altså er faldet. Det skyldes, at udgifterne til anbringelsesområdet sættes i forhold til færre børn og unge, hvilket, alt andet lige, giver flere udgifter pr. 0-22 årig.

Udviklingen i mængden, og særligt antallet af helårsanbragte, er den faktor, der har størst betydning for udviklingen i udgifterne til anbringelsesområdet. Det skyldes, at antallet af helårsanbragte er den faktor, der har ændret sig relativt mest i perioden.



### Markante forskelle i kommunernes udgifter til anbringelser

Kommunernes udgifter til anbringelsesområdet varierede fra under 3.000 kr. til næsten 20.000 kr. pr. 0-22 årig i 2019. Der er visse geografiske tendenser i, hvilke kommuner der har henholdsvis høje udgifter, og hvilke kommuner der har lave udgifter til anbringelser pr. 0-22 årig. Eksempelvis har mange kommuner på Sydsjælland høje udgifter til anbringelser, mens flere kommuner i Nordsjælland og Midtjylland har lave udgifter til anbringelser. I kapitel 5 er hver enkelt kommunes udgift illustreret på et danmarkskort.

Analysen viser, at der er en stærk tendens til, at kommuner som ligger højt på det socioøkonomiske indeks, også har høje udgifter til anbringelsesområdet pr. 0-22 årig – og omvendt. Hvis man som kommune ligger højt på det socioøkonomiske indeks, har man som følge af den sociale sammensætning i kommunens befolkning et relativt højt socioøkonomisk udgiftsbehov relativt til andre kommuner. Det tyder således på, at en del af de store kommunale udgiftsforskelle på området skyldes variation i kommunernes rammevilkår. Herudover kan forskellene være et udtryk for mere specifikke forskelle i børnenes og de unges støttebehov, serviceniveau, visitationspraksis, og hvor effektivt drevet den enkelte kommune er.

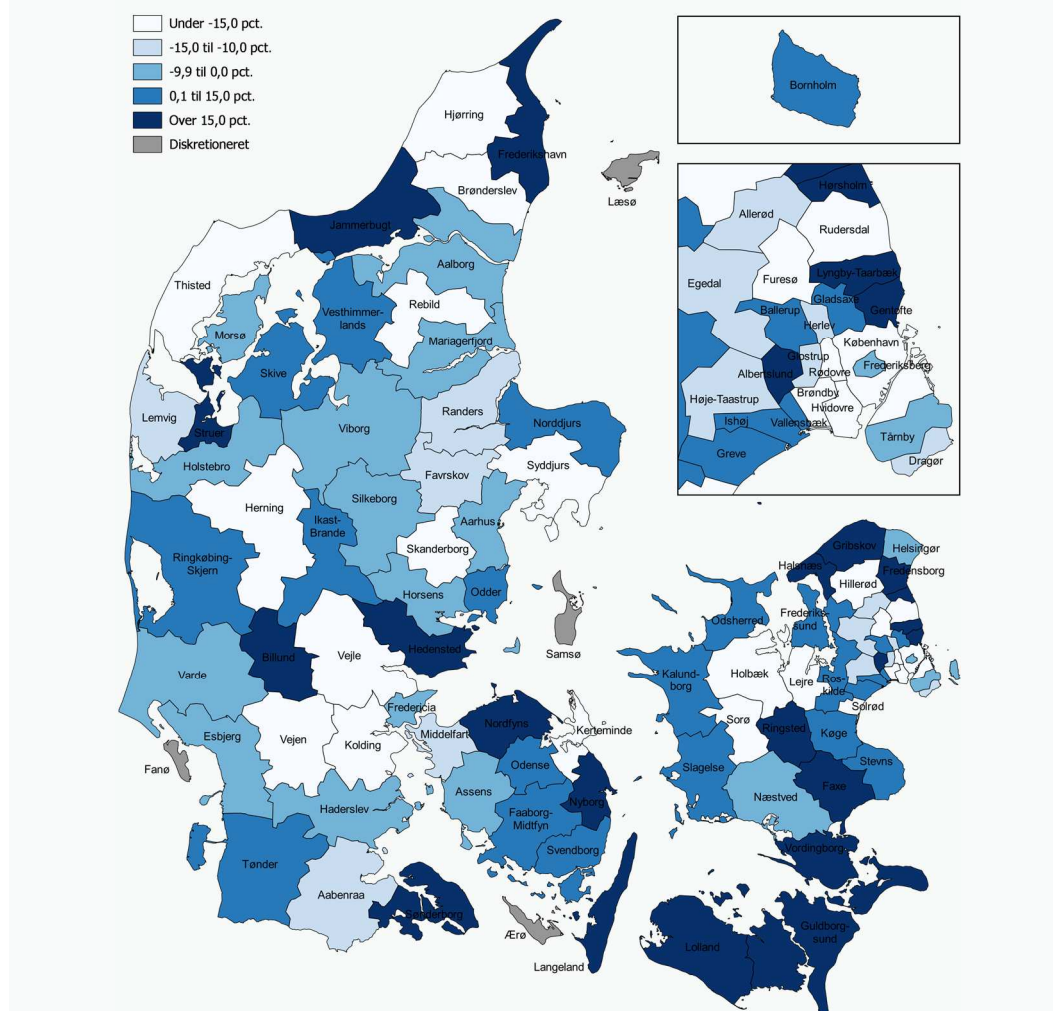
## Næsten ligeså mange kommuner har haft stigende som faldende udgifter til anbringelser

Selvom kommunernes udgifter til anbringelsesområdet samlet set er faldet, er der næsten ligeså mange kommuner, der har haft stigende som faldende udgifter i perioden. Fra 2013 til 2019 har 44 kommuner haft stigende udgifter til anbringelsesområdet pr. 0-22 årig, mens 50 kommuner har haft faldende udgifter til anbringelsesområdet<sup>3</sup>. 22 kommuner har reduceret udgifterne til anbringelsesområdet med 15 procent eller mere fra 2013 til 2019, mens 21 kommuner har øget udgifterne med mere end 15 procent i samme periode, jf. figur 1.2.

Analysen viser, at der ikke er nogen tydelig sammenhæng mellem kommunernes udgangspunkt og udgiftsudvikling. Der findes dermed ikke en tendens til, at de kommuner, der har øget deres udgifter til anbringelsesområdet mest, også er de kommuner, der i udgangspunktet havde de laveste udgifter til området.

Figur 1.2

### Udvikling i udgifter til anbringelser pr. 0-22 årig fra 2013 til 2019 i procent



Anm.: Udgifterne er opgjort i 2020-pl.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

<sup>3</sup> Læsø, Fanø, Samsø og Ærø indgår ikke i optællingen på grund af deres størrelse. Derfor summer antallet af kommuner til 94 fremfor 98.

### **Flest kommuner har oplevet et fald i antal helårsanbragte**

I 2019 varierede antallet af helårsanbragte pr. 1.000 0-22 årige i kommunerne fra 3,3 til hele 28,6. Den store forskel hænger ligesom for udgifterne sammen med kommunernes socioøkonomiske rammevilkår. Det skal dog nævnes, at forskelle i socioøkonomiske rammevilkår målt ved det socioøkonomiske indeks ikke forklarer hele forskellen.

Fra 2013 til 2019 er antallet af helårsanbragte faldet i 59 kommuner, mens antallet er steget i 35 kommuner i samme periode. Analysen viser, at der ikke er nogen tydelig sammenhæng mellem udviklingen i antallet af helårsanbragte og udviklingen i kommunernes overordnede enhedsudgifter. Resultatet skal formentlig ses som et udtryk for, at det har stor betydning for enhedsudgifterne, hvor de anbragte mere konkret anbringes, og i mindre grad hvor mange der er anbragt i den enkelte kommune.

### **Relativt flere anbringes i plejefamilier**

På et overordnet plan kan et barn eller en ung person enten blive anbragt i en plejefamilie eller på en døgninstitution/opholdssted. Andelen af helårsanbragte i plejefamilier varierede fra ca. 30 procent til lidt over 80 procent på tværs af kommunerne i 2019 med et gennemsnit på 63 procent. De resterende 37 procent var anbragt på en døgninstitution/opholdssted i 2019.

Antallet af helårsanbragte i plejefamilier pr. 1.000 0-22 årige er steget med 5,6 procent fra 2013 til 2019, mens antallet af helårsanbragte pr. 1.000 0-22 årige på døgninstitutioner/opholdssteder er faldet med 24,7 procent. Hele 74 kommuner har øget deres andel af anbragte i plejefamilier fra 2013 til 2019. I gennemsnit har kommunerne øget andelen af anbragte i plejefamilier med ca. 8 procentpoint. Der er derfor en helt tydelig tendens til, at kommunerne i stigende grad anbringer i plejefamilier fremfor på døgninstitutioner/opholdssteder.

### **Variierende enhedsudgifter på tværs af anbringelsestyper**

De gennemsnitlige enhedsudgifter til helårsanbragte er markant højere for anbragte på døgninstitutioner/opholdssteder i forhold til helårsanbragte i plejefamilier. I 2019 var den gennemsnitlige enhedsudgift pr. helårsanbragt i plejefamilier ca. 470.000 kr., mens den gennemsnitlige enhedsudgift pr. helårsanbragt på døgninstitutioner/opholdssteder var ca. 1.160.000 kr. Dermed er enhedsudgifterne til døgninstitutioner/opholdssteder næsten 2,5 gange højere end enhedsudgifterne til plejefamilier.

Det er derfor ikke overraskende, at der er en tendens til, at de kommuner, der har øget andelen af helårsanbragte i plejefamilier mest fra 2013 til 2019, også har reduceret udgifterne til anbringelsesområdet mest.

### **Er der en sammenhæng mellem udviklingen på anbringelsesområdet og området for forebyggende foranstaltninger?**

Kommunernes udgifter til forebyggende foranstaltninger pr. 0-22 årig er steget med hele 34 procent fra 2013 til 2019. De stigende udgifter til forebyggende foranstaltninger skal blandt andet ses i lyset af, at kommunerne i længere tid har haft øget fokus på tidlige indsatser og forebyggende arbejde, hvorfor antallet af forebyggende foranstaltninger også er steget.

Det ville være nærliggende at konkludere, at en del af forklaringen på faldet i antallet af anbragte er, at kommunerne i højere grad har fokus på tidlige og forebyggende indsatser. Analysen viser dog, at der på kommuneniveau ikke kan genfindes nogen generel sammenhæng mellem udviklingen i antallet af anbringelser og udviklingen i antallet af forebyggende foranstaltninger. Det samme gælder for udviklingen i kommunernes udgifter til henholdsvis anbringelser og forebyggende foranstaltninger. Det skal dog understreges, at der godt kan være en sammenhæng hos nogle kommuner.

Resultatet skal måske ses som et udtryk for, at forebyggende foranstaltninger består af en lang række indsatser af mere eller mindre gennemgribende art, hvorfor den manglende sammenhæng kan være et produkt af, at afgrænsningen af forebyggende foranstaltninger i relation til anbringelser er for overordnet. Det kan også være et udtryk for, at alle kommuner ikke i lige høj grad har omlagt deres fokus til tidlige indsatser, eller at gevinsten af den investeringstankegang, der blandt andet ligger bag tidlige og forebyggende indsatser, endnu ikke er slået igennem alle steder i anbringelsestallene.

Der er til gengæld en stærk sammenhæng mellem antallet af anbragte og antallet af modtagere af forebyggende foranstaltninger inden for et år (dvs. niveauet). Der er også en stærk sammenhæng mellem udgifterne til anbringelser og udgifterne til forebyggende foranstaltninger inden for et år.

At der er en stærk sammenhæng mellem niveauet og ikke mellem udviklingen i udgifterne og aktiviteten på anbringelsesområdet og området for forebyggende foranstaltninger er formentlig et udtryk for, at kommunernes socioøkonomi har stor betydning for, hvor mange udsatte børn og unge kommunerne har generelt (niveauet), og hvor mange udgifter kommunerne som følge deraf har til området. Det ser ikke ud til at gøre sig gældende i samme grad i forhold til udviklingen, der ser ud til at være drevet af flere forskellige forhold.

### **Refleksionsspørgsmål**

Analysen giver anledning til, at kommunerne undersøger og vurderer anbringelsesområdet i egen kommune nærmere ud fra egne og mere detaljerede data, der kan være med til at identificere og nuancere forklaringerne på udviklingen i kommunen. Det kan i den forbindelse være relevant at stille sig selv nogle spørgsmål til refleksion som eksempelvis:

- Er udviklingen i udgifter, aktivitet og den gennemsnitlige enhedsudgift et udtryk for en bevidst strategi og politisk prioritering, eller er der andre forhold på spil?
- Er der en sammenhæng mellem udgiftsudviklingen på anbringelsesområdet i kommunen og udgiftsudviklingen på andre områder herunder området for forebyggende foranstaltninger?

I analysens sidste kapitel ses en række yderligere spørgsmål til inspiration.