

Baggrundspapir

Udsatte børn og unge - udviklingen i anbringelse og forebyggelse

Af Geert Jørgensen, LOS. gj@los.dk, tlf. 40 63 67 09

Indledning

Der har siden årtusindskiftet været et stigende fokus på de stigende udgifter til udsatte børn og unge efter at antallet af anbragte børn og unge mellem 0 – 17 år fra at være faldet fra 13.561¹ i 1984 til 10.225 i 1994 igen steg kraftigt indtil væksten aftog i starten af det nye årtusinde og i 2002 toppede på 12.924. Desværre gør kommunalreformen, ændrede opgørelses- og indberetningsmetoder det svært, at være meget detaljeret i en analyse af udviklingen. Af disse hensyn har jeg valgt primært at sætte beskriver udviklingen op til kommunalreformen og nøjes med efterfølgende at pege på nogle tendenser i tiden efter kommunalreformen. Der er ligeledes både ændringer og nogen uklarhed om tallene for tilbud til de 18-årige og derover, så dem har jeg heller ikke medtaget i denne artikel. Den anvendte prognose bygger på forholdene (anbringelsesprocenten for de enkelte aldersgrupper) i 2001, bortset fra Figur 3, der bygger på et gennemsnit af anbringelsesprocenterne i årene 2000 – 2005. Det vil sige, at prognosen bygger på et princip om "alt andet lige", hvilket betyder at hvis man stiller flere krav til anbringelsesområdet med hensyn til omfang, målgrupper, kvalitet eller andet vil prognosen vise et for lavt tal. Hvis man omvendt vælger anbringelse fra af politisk/økonomiske grunde vil prognosen vise for høje tal for behovet. Da alle tal er på landsplan skal man være opmærksom på, at der kan være stor forskel på udviklingen i de enkelte kommuner.

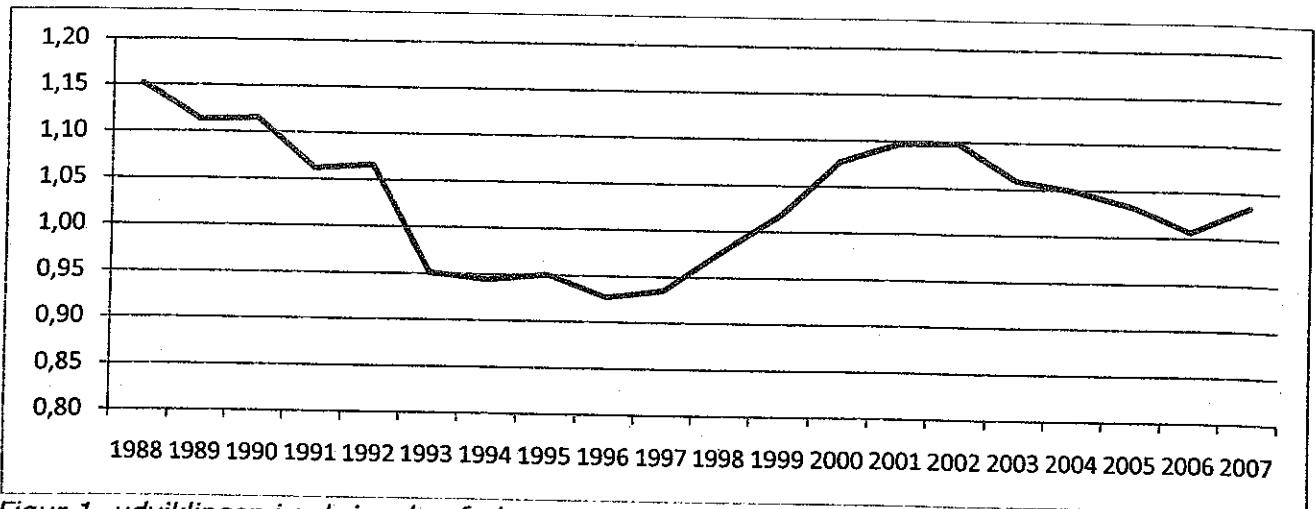
Bestræbelserne på at nedbringe antallet af anbringelser – særligt af unge og bestræbelserne på at styrke den tidlige indsats.

Der har fra såvel regering, Finansministeriet, Indenrigs- og Socialministeriet som KL i det seneste årti været ført flere kampanjer for at få antallet af anbringelse af børn og unge ned og i stedet få styrket det forebyggende arbejde og den tidlige indsats – der både kan være forebyggelse og anbringelse. I 2009 udsendte Finansministeriet som resultat af et fælles arbejde med Indenrigs- og Socialministeriet og KL en vejledning om hvordan kommunerne skulle nedbringe ikke alene udgifterne til udsatte børn og unge, men også til voksenhandikapområdet: Det specialiserede område – Redskaber til styring og prioritering. Lige op til udsendelsen udsendte KL i slutningen af maj et brev til alle borgmestrene i landet med et notat om: 8 gyldne regler for udgiftsstyring af udsatte børn og unge og endelig i september 2009 udsendte KL's Økonomiske Sekretariat en vejledning til kommunerne: Budgettet som styringsredskab – realistiske og målbare budgetforudsætninger på det specialiserede område.

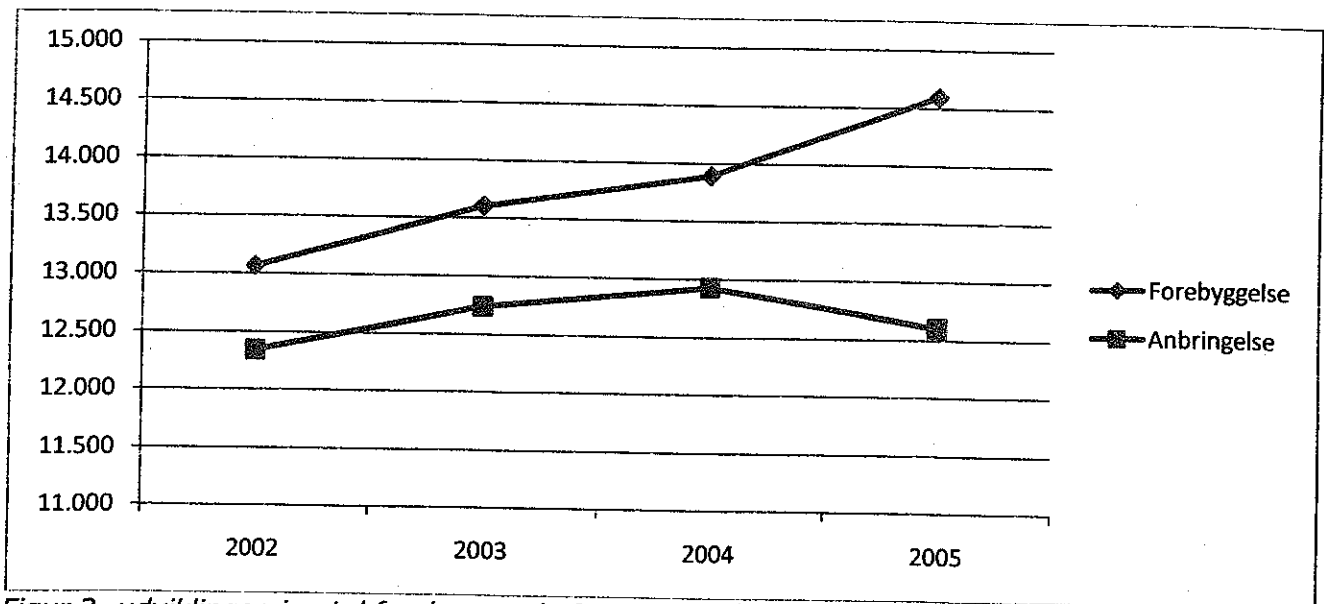
Men allerede i 2004 udsendte Socialministeriet en vejledning til kommunerne: Redskaber til styring af indsatsen vedrørende udsatte børn og unge, hvoraf det fremgik, at: "I forbindelse med kommuneaftalen for 2004 forpligter regeringen og KL sig til at bakke klart op om at målrette indsatsen og dæmpe udgiftsvæksten og nedbringe enhedsudgifterne og anbringelsesfrekvensen." Denne vejledning blev i øvrigt udsendt efter at det allerede var lykkedes at bremse stigningen i anbringelsesfrekvensen i 2001. Som det fremgår af figur 1 steg den i årene fra 1997 - 2001 hvorefter den fladede ud for derefter at falde. Ikke desto mindre fortsatte man med at fremføre skræmmebilleder af hvad de seneste fem års stigning

¹ Pga. ændrede opgørelsesmetode i starten af 90'erne er det sammenlignelige tal snarere ca. 12.700

ville betyde på et tiårigt sigte, idet man lavede prognoser på hvad det ville betyde, hvis stigningen fortsatte – uagtet at kurven var "knækket". Som det fremgår af figur 2 skete der samtidig den ønskede udvikling med en stigning i anvendelsen af forebyggende foranstaltninger. Selv om man selvfølgelig kan diskutere om omfanget var tilstrækkeligt.



Figur 1, udviklingen i anbringelsesfrekvensen 1988 – 2007 (Tallene fra før 1993 skal sandsynligvis nedskrives med ca. 0,1 p.g.a. ændring i opgørelsen)



Figur 2, udviklingen i antal forebyggende foranstaltninger og anbringelse 2002 – 2005. Kilde, Danmarks Statistik

Befolkningsudviklingen

Fødselstallet varierer fra år til år. I de seneste 25 år var det på sit lavpunkt i 1984, hvor der blev født 50.844 børn. Det steg så igen for at toppe med 70.105 nyfødte i 1996. Siden er det faldet noget og har de sidste fem år ligget omkring 65.000 om året.

Som det fremgår af tabel 1, er antallet af 0 - 22-årige steget med 5 % i perioden, men som det også fremgår, er der stor forskel på udviklingen inden for de forskellige aldersgrupper.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
0 - 2 år	100	100	99	97	97	97	97	97	98
3 - 5 år	100	98	98	97	96	95	94	94	94
6 - 8 år	100	101	101	100	98	97	96	95	94
9 - 11 år	100	103	105	108	109	108	107	104	104
12 - 14 år	100	104	108	111	114	116	119	119	119
15 - 17 år	100	103	106	109	113	117	120	123	126
18 - 20 år	100	97	97	98	100	103	106	110	115
21 - 22 år	100	97	93	90	88	88	91	95	98
I alt	100	100	101	101	102	103	104	104	105

Tabel 1. Befolkningsudvikling 0 - 22-årige, 2001 - 2009. 2001 sat til index 100
Kilde, Danmarks Statistik

Sammenhængen mellem udgifter, udviklingen i antallet af børn og unge under 18 år og antallet af anbragte børn og unge under 18 år.

Der er to forhold, der alt andet lige har stor betydning for udgifterne til forebyggelse og anbringelse af udsatte børn og unge mellem 0 og 17 år. Det ene er antallet af børn i alderen 0 - 17 år, det andet er fordelingen mellem de forskellige aldersgrupper.

Når man fra Finansministeriet, KL og mange kommuner problematiserer "eksplosionen" i udgifterne til udsatte børn og unge, ser det ud til, at man ikke har taget højde for den ændrede demografiske sammensætning, eller i almindeligt sprog, fordelingen af børn og unge i de forskellige aldersgrupper. Her oplever vi i disse år en ændret sammensætning, således at der ikke alene er et stigende antal børn og unge, men lige så vigtigt, især ses en stigning af børn og unge over 12 år. Da andelen af børn og unge, der enten modtager forebyggende foranstaltning - men især anbringelse uden for hjemmet - stiger med alderen, må vi derfor alt andet lige forvente en stigning i udgifterne til udsatte børn og unge, der er større end stigningen i det samlede antal børn og unge.

Ifølge Finansministeriets tal², er udgifterne til anbringelse pr. 0 - 22 ud over pris og løntallet steget med i gennemsnit 1,2 %. Man går ikke ind i en beregning af den demografiske udviklings betydning for udgiftsstigningen, man noterer blot³, at: "Opgjort pr. 0-22-årig er der ligeledes en tendens til et stigende antal modtagere af særlige foranstaltninger blandt børn og unge. Dette indikerer, at de stigende udgifter til udsatte børn og unge ikke blot skyldes et stigende antal 0-22-årige, men også at en større andel af de 0-22-årige modtager særlige foranstaltninger.

Det stigende antal modtagere af særlige foranstaltninger pr. 0-22-årig skal ses i sammenhæng med, at børn og unge over 12 år udgør en stigende andel af de 0-22-årige i løbet af perioden."

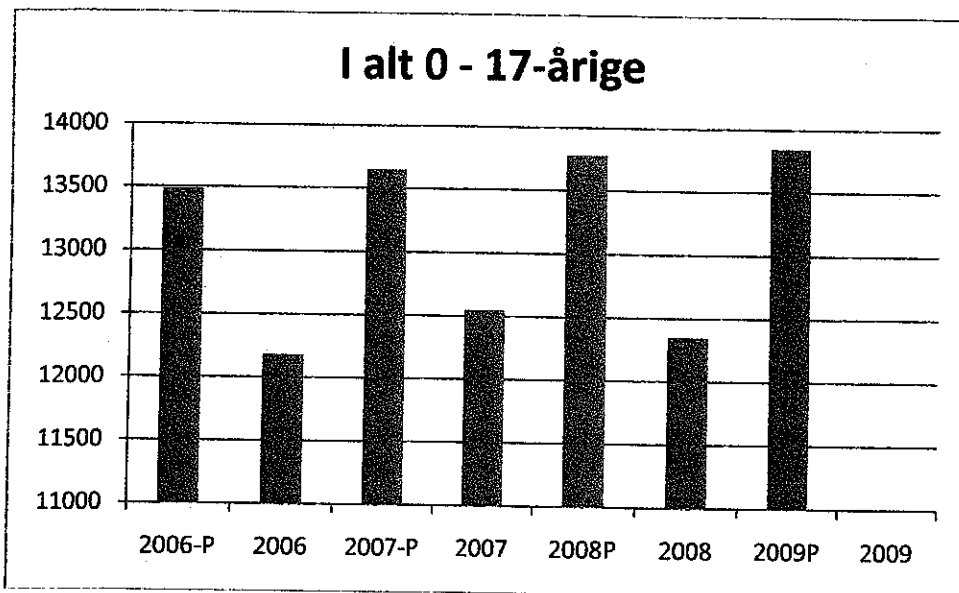
² Det specialiserede område - Juni 2009, side 16

³ Ibid, side 17

Hvis man havde indregnet den demografiske udvikling i sine beregninger, ville man have fundet, at jf. ovenstående sammenhæng mellem øget alder og øgede udgifter ville denne ændring alt andet lige have medført en stigning i udgifterne til anbringelse på 1,6 %. Det vil sige, at der reelt er tale om et årligt fald på omkring 0,4 % i forhold til udviklingen i befolkningens sammensætning. Beregningen af den ændrede alderssammensætnings betydning for anbringelser fremgår af figur 3, hvor jeg har sammenholdt anbringelsesprocenten for de forskellige aldersgrupper fra 2004 med stigningen i børnetallet og ændringerne i alderssammensætningen i perioden 2005 - 2008. Alle prognoser er udarbejdet med grundlag i "alt andet lige".

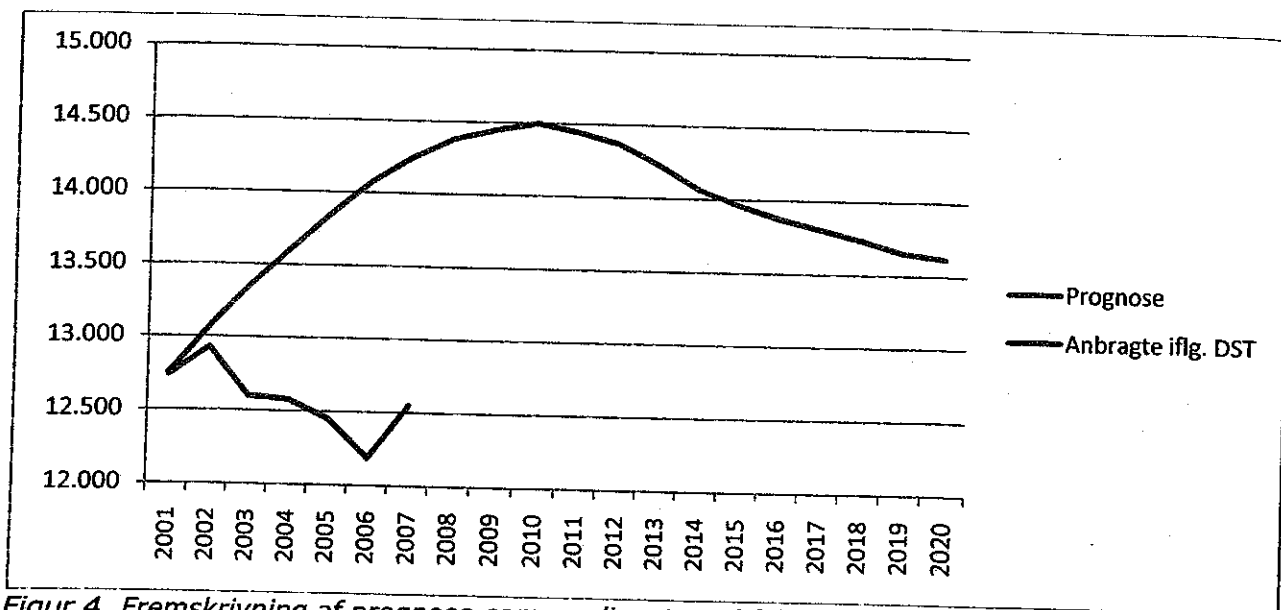
Forholdet omkring stigende forbrug af sociale ydelser med stigende alder gælder i øvrigt også forebyggende foranstaltninger. Her kan den ændrede alderssammensætning dog ikke forklare hele den årlige stigning på 3,1 % men ud fra et umiddelbart skøn højst op mod halvdelen.

Nedenfor har jeg i figur 3 prøvet at se på de faktiske anbringelser i forhold til en fremskrivning ud fra et gennemsnit af anbringelsesprocenterne for perioden 2000 - 2005. Gennemsnittet er brugt for at udjævne forskellen på enkelte år. Som det fremgår er der stadig stor forskel på antallet af faktiske anbragte og behovet i henhold til prognosen.



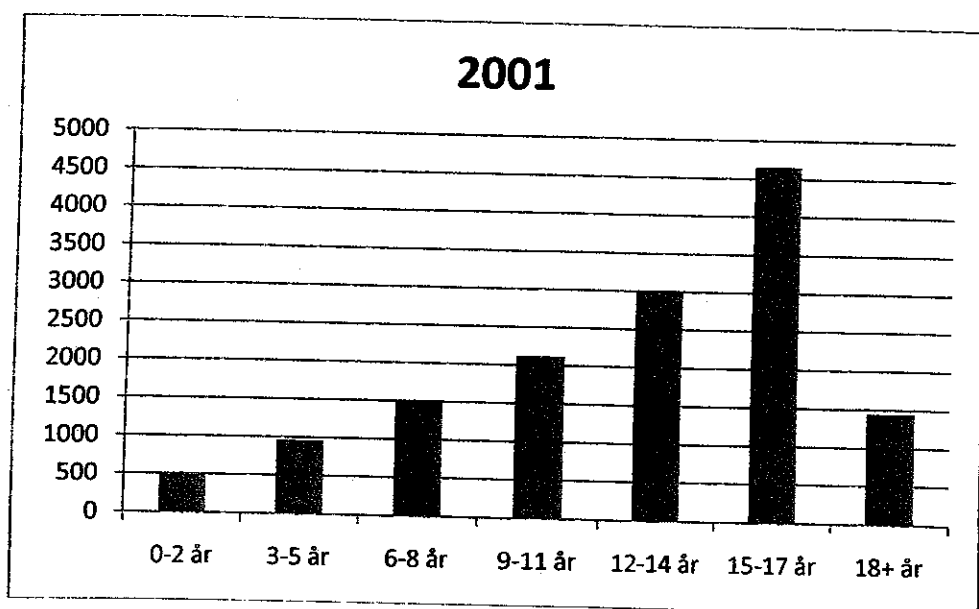
Figur 3. Sammenligning af de beregnede behov ud fra et gennemsnit af anbringelsesprocenter i perioden 2000-2005 og antal anbragte 2006 - 2008. OBS. Anbringelsestallet for 2008 stammer fra Ankestyrelsens opgørelse, der kan afvige fra de endelige tal fra Danmarks Statistik.

Det kan også ses af sammenligningen i figur 4 mellem udviklingen iht. prognosen hvor udviklingen fremskrives "alt andet lige" iht. Den demografiske udvikling fra 2001 - 2010. Her ses det, at antallet af de reelle anbringelser ikke følger den demografiske udvikling fra 2001 - 2006, hvorefter det stiger, men stadig er under niveauet for min prognose. Ankestyrelsens tal for 2008 peger ikke på en voldsom stigning i 2008, men snarere et lille fald. Prognosen bygger på anbringelsesprocenterne i 2001.

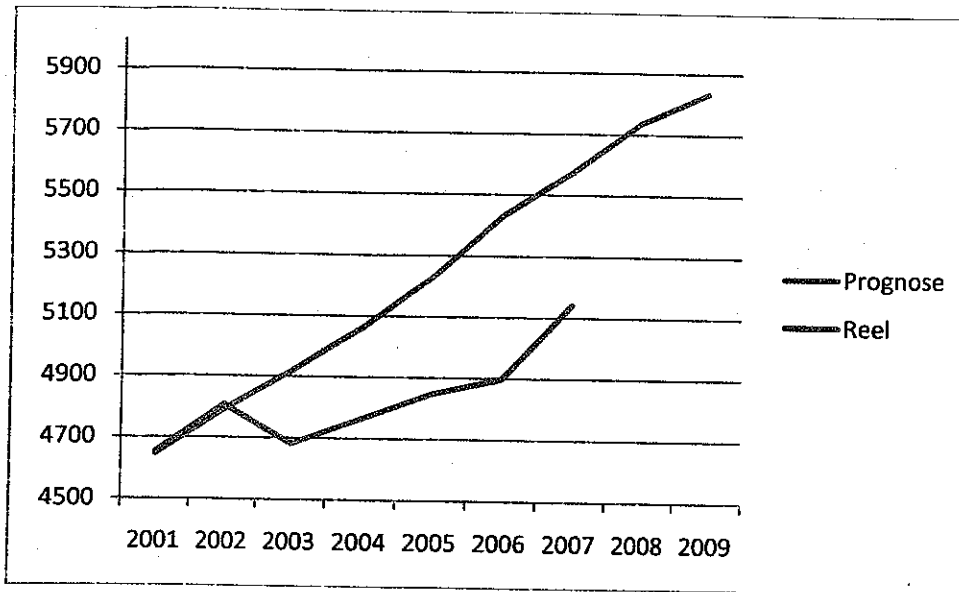


Figur 4. Fremskrivning af prognose sammenlignet med faktiske anbringelsestal 2001 - 2020.

Ifølge fremskrivningen er det helt naturligt, at antallet af anbringelser er steget. Det kan forventes at toppe i 2010 og falde i de efterfølgende år.



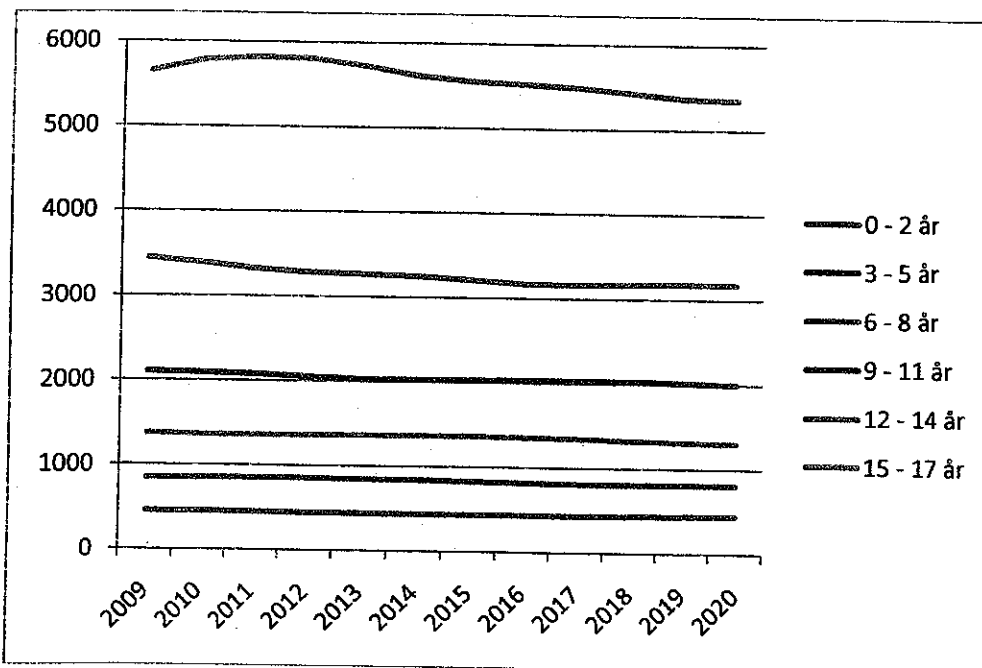
Figur 5. Aldersfordeling anbragte i 2001



Figur 6. Fremskrivning af prognose og faktiske anbringelsestal for 15-17-årige, 2001 - 2009

Når man ser på et særligt udskældt område, nemlig de 15 - 17-årige som mange mener skal ned ses en tilsvarende udvikling. Der ses også her en lidt kraftigere stigning i 2007, men stadig under prognosens tal. Som det fremgår af figur 5, er denne aldersgruppe den største blandt de anbragte

Udviklingen af behovet i 2009 - 2020



Figur 7. Prognose for udviklingen 2009 - 2020.

Iht. Danmarks Statistiks befolkningsprognose kan man alt andet lige forvente et fald i behovet for anbringelser i de kommende år. Behovet topper i 2010 med 13.900 pladser og falder i 2020 til 13.055 pladser. Et fald på 6%.

Faktisk er det altså sådan, at tilvæksten af 0 – 22-årige især skyldes et stigende antal børn og unge over 12 år, og da brugen af specialtilbud, herunder anbringelse uden for hjemmet, stiger markant med barnets alder, medfører det automatisk en øget udgift. Man må gå ud fra, at befolkningens aldersmæssige sammensætning indgår i stat og kommuners budgetplanlægning, hvorfor man alene af den grund burde indregne tilsvarende stigninger til udsatte børn og unge. Det er derfor ikke nok at budgettere med en stigning, der svarer til stigningen i det samlede antal børn og unge.

Desuden er det uklart hvilken indflydelse en række forhold har på den økonomiske udvikling:

- Det styrkede fokus på efterværn gennem de seneste år. Et fokus der efter forhøjelsen af efterværnsalderen fra 20 til 22 år i 1999 blev styrket med anbringelsesreformen, der trådte i kraft den 1. januar 2006 og igen sættes i fokus i Barnets Reform og indsatsen mod ungdomskriminalitet.
- Underbudgetterer nogle kommuner det beløb, de modtager fra den centrale refusionsordning i deres budgetter.
- Hvordan har kommunerne indregnet og fordelt de merindtægter de har fået fra staten som følge af nedlæggelsen af amterne, da kommunerne nu selv skal finansiere den fulde udgift.
- Er taksterne på de tidligere amtsinstitutioner steget, fordi man efter kommunalreformen skal inddrage alle omkostninger i taksterne. Da amterne skulle betale alt over grundtaksten havde de ikke samme behov for at alle omkostninger kom med i taksten, da det alligevel var dem selv, der skulle bære udgiften.
- Der er ingen tvivl om at det har hævet prisen på mange tilbud at de skal kunne rumme børn, unge og voksne der er stærkt medicinerede og ofte psykotiske. Ligesom hele borderlinegruppen hvor især selvskadende og selvmordstruede unge er en meget tung belastning, der stiller ekstreme krav til personalet.
- Har kommunerne fået ekstra midler til at behandle denne gruppe? Hvis de har – så skal de huske at fortælle det. Hvis ikke de har det, så syntes jeg det burde synliggøres.

Skal udsatte børn og unge betale prisen for de ønskede ændringer i indsatsen

Endelig kan man spørge sig selv om vi med bestræbelserne med at gå fra anbringelse til forebyggelse ønsker at det samme skal ske på børne- og ungeområdet, som skete på voksenområdet. Da man gik fra sengepladser på psykiatriske hospitaler til distriktskykiatri og nedlagde sengepladserne inden distriktskykiatrien var etableret betød det i praksis, at man i stedet gik fra at anbringe de psykisk syge på psykiatriske sygehuse til at sætte dem i fængsel. (En stor del af de indsatte er psykisk syge, misbrugere, mange begge dele). Det er rigtig godt at sætte tidligere ind, forebygge mere, men skal de større unge finansiere udviklingen af forebyggende tiltag til deres mindre søskende, ved at man fjerner eller forringer tilbuddet til dem?

Oprettelse af nye billige lokale løsninger

Der er fra flere kommuner meldt ud at man agter at starte nye lokale løsninger, som vil være meget billigere, åbenbart end både opholdsstederne og de kommunale institutioner, der er tidligere amtsinstitutioner eller selvejende institutioner med driftsoverenskomst. Det er naturligvis glimrende, hvis kommunerne laver lokale tilbud, der har kvalitet og kan sikre børnene og de unge en god opvækst i lokalmiljøet. Blot skal det sikres, at man ikke lader de anbragte betale for stor en pris for den medfølgende afspecialisering eller lavere normering. Desuden er det også vigtigt – også for lokalpolitikere og kommunens borgere, at man beregner de korrekte takster for disse tilbud, når man sammenligner dem med andre tilbud. LOS vil i den kommende tid gennem aktindsigt prøve at se på hvorvidt taksterne er reelle i nogle af de nye "billige" tilbud.

De private sociale tilbud

Når det gælder anklagerne om at de private tilbud er "for dyre" og sammenligningen mellem offentlige og private tilbud er der en række forhold, der skal iagttages:

- Har kommunerne medregnet de "skjulte udgifter"
- De øgede udgifter til driftstilsyn skal efter strukturreformen indregnes i taksterne
- Mere end 10 års krav til stigende kvalitet
- Opholdsstederne tager børnene med de største problemer.
- De private tilbud har de seneste 30 år ageret økonomisk buffer på anbringelsesområdet – bruges til tilpasning af udbud og efterspørgsel
- En regulering kunne ske ved en øget konkurrence - altså flere tilbud også kommunale og fokusering på forskellen i tilbuddene.

Emdrup den 4.2.2010