

Til
Social- og Integrationsministeriet

Dokumenttype
Afrapportering - kommuner

Dato
Marts 2012

AFRAPPORTERING – KOMMUNER **ANALYSE AF DE ØKONOMISKE** **KONSEKVENSER PÅ OMRÅDET FOR** **UDSATTE BØRN OG UNGE**



INDHOLD

1.	Indledning	1
1.1	Analysens opbygning	1
2.	Udsatte børn og unge i et samfundsøkonomisk perspektiv	2
3.	Potentiale for forbedringer	9
3.1	Økonomiske konsekvenser af forskellige indsatser	9
3.2	Det samlede potentiale	10
4.	Hvordan indfries potentialet i kommunerne?	12
4.1	Omlægninger med gevinster på kort sigt	13
4.2	Omlægninger med gevinster på mellemlangt sigt	14
4.3	Fokusområder med økonomisk potentiale – uddannelse og kriminalitetsforebyggelse	15

1. INDLEDNING

I denne rapport indeholder en analyse af gevinsterne for den offentlige sektor ved at omlægge indsatsen over udsatte børn og unge. Opgaven er bestilt af Social- og Integrationsministeriet og gennemført af Rambøll Management Consulting (herefter Rambøll) med inddragelse af København og Herning kommuner samt eksperter fra Aarhus Universitet, Aalborg Universitet, Servicestyrelsen og SFI.

Det offentlige bruger over 15 mia. kr. årligt på foranstaltninger, der skal hjælpe udsatte børn og unge til en bedre tilværelse. Indsatserne er mange og forskelligartede, både i forhold til indhold og økonomi. Men fælles for dem er, at de bygger på en grundlæggende antagelse om, at en tidlig, forebyggende indsats over for de udsatte børn og unge vil forbedre deres liv i retning af livsforløb, der i højere grad ligner ikke-udsatte børns og unges livsforløb. Hermed vil de udsatte børn og unge få livsforløb med en højere sandsynlighed for selvforsørgelse og et bedre helbred mv.

Der er dog forskel på, hvor virkningsfulde de forskellige indsatser er i forhold til at hjælpe de udsatte børn og unge i retning af de ikke-udsatte børns og unges livsforløb. Dermed ligger der et menneskeligt potentiale i at omlægge indsatserne til mere virkningsfulde indsatser og dermed også et potentiale til en mere omkostningseffektiv anvendelse af ressourcerne.

Størrelsen på og sammensætningen af gevinsterne ved foranstaltninger målrettet udsatte børn og unge er indtil nu kun belyst i begrænset omfang. En af forklaringerne på dette kan være, at de fleste gevinster ved en forebyggende indsats først realiseres mange år efter, at indsatsen er gennemført, hvorfor det kan være svært at isolere effekten af selve indsatsen. Endvidere er det ikke nødvendigvis den instans, som betaler for indsatsen, dvs. som afholder foranstaltningsudgifterne, der kan realisere gevinsterne.

I forlængelse af dette er formålet med analysen således:

1. At anskueliggøre de sociale og økonomiske gevinster for det offentlige som helhed og kommunerne specifikt ved virksomme forebyggende indsatser over for udsatte børn og unge.
2. At bidrage med udvikling af konkrete redskaber, som kommunerne kan anvende til at afdække og synliggøre fordelene ved en omlægning af indsatsen til mere virkningsfulde indsatser (kasseøkonomisk analyse). Disse indgår ikke i rapporten, men stilles til rådighed på et senere tidspunkt.

Til at illustrere metoden og synliggøre gevinstpotentialerne er der i den konkrete analyse udvalgt fire specifikke programmer målrettet udsatte børn og unge, hvis effekter er veldokumenterede. Metoden er generisk i den forstand, at man ved relativt få justeringer i designet kan analysere andre programmer på socialområdet.

Det skal understreges, at der i beregningerne og resultaterne er tale om gennemsnitsbetragtninger. Der er således udsatte børn og unge, der ligger tættere på livsforløbene for ikke-udsatte børn og unge, men også udsatte børn og unge der ligger relativt længere fra livsforløbene for ikke-udsatte børn og unge.

1.1 Analysens opbygning

Analysen er struktureret i følgende kapitler:

Kapitel 2 indeholder en analyse af det samlede økonomiske potentiale ved at hjælpe udsatte børn og unge tættere på normalbefolkningen. **Kapitel 3** indeholder en beregning af de økonomiske gevinster ved fire udvalgte indsatser, mens **kapitel 4** indeholder en analyse af, hvordan potentialet kan indfries i kommunerne, herunder belysning af investeringshorisonten.

2. UDSATTE BØRN OG UNGE I ET SAMFUNDSØKONOMISK PERSPEKTIV

Området for udsatte børn og unge er reguleret i Bekendtgørelse af lov om social service (nr. 904 af 18/08/2011). Der har i de seneste år været to større reformer på området: Anbringelsesreformen i 2006 og Barnets Reform i 2011, som følger op på anbringelsesreformen.

Området for socialt udsatte børn og unge omfatter den kommunale forpligtelse til at yde rådgivning og iværksætte støtte til børn og unge med særlige behov for støtte i alderen 0-18 år med mulighed for efterværn til det 23. år i henhold til servicelovens kap. 11 og 12. Derudover omfatter området indsatsen rettet mod de børn, unge og forældre, som benytter sig af kommunens tilbud om åben, anonym rådgivning (jf. servicelovens § 11).

Årligt modtager ca. 26.000 børn og unge forebyggende støtte eller anbringes uden for hjemmet. Næsten en tredjedel er i alderen 15-17 år. Cirka 12.600 børn og unge modtog forebyggende foranstaltninger, hvoraf 58 pct. omhandler aflastningsophold, og ca. 30 pct. omhandler tilknytning af fast kontaktperson. I alt 15.300 børn og unge var anbragt uden for eget hjem, hvoraf størstedelen er frivilligt anbragt i familiepleje². Kommunerne bruger samlet set omtrent 15 mia. kr. årligt på området, svarende til ca. 5 pct. af de kommunale serviceudgifter.

Det er veldokumenteret, at en udsat barndom og ungdom også har konsekvenser i voksenlivet. En række undersøgelser har dokumenteret, at udsatte børn og unge har vanskeligheder i voksenlivet og har en øget udsathed i forhold til normalbefolkningen. I denne analyse er disse vanskeligheder omsat til udgifter og indtægter for den offentlige sektor.

Økonomisk analyse af konsekvenserne for den offentlige sektor

Grundlaget for analysen er en registeranalyse af alle der har modtaget foranstaltninger (fx været anbragt eller modtaget forebyggende foranstaltninger). Disse personers livsforløb er fulgt, således at fx deres tilknytning til arbejdsmarked og sundhedsudgifter er kortlagt. For at omsætte udviklingen til udgifter og indtægter er der beregnet udgifter for fx fængselsophold, indlæggelser og manglende tilknytning til arbejdsmarkedet.

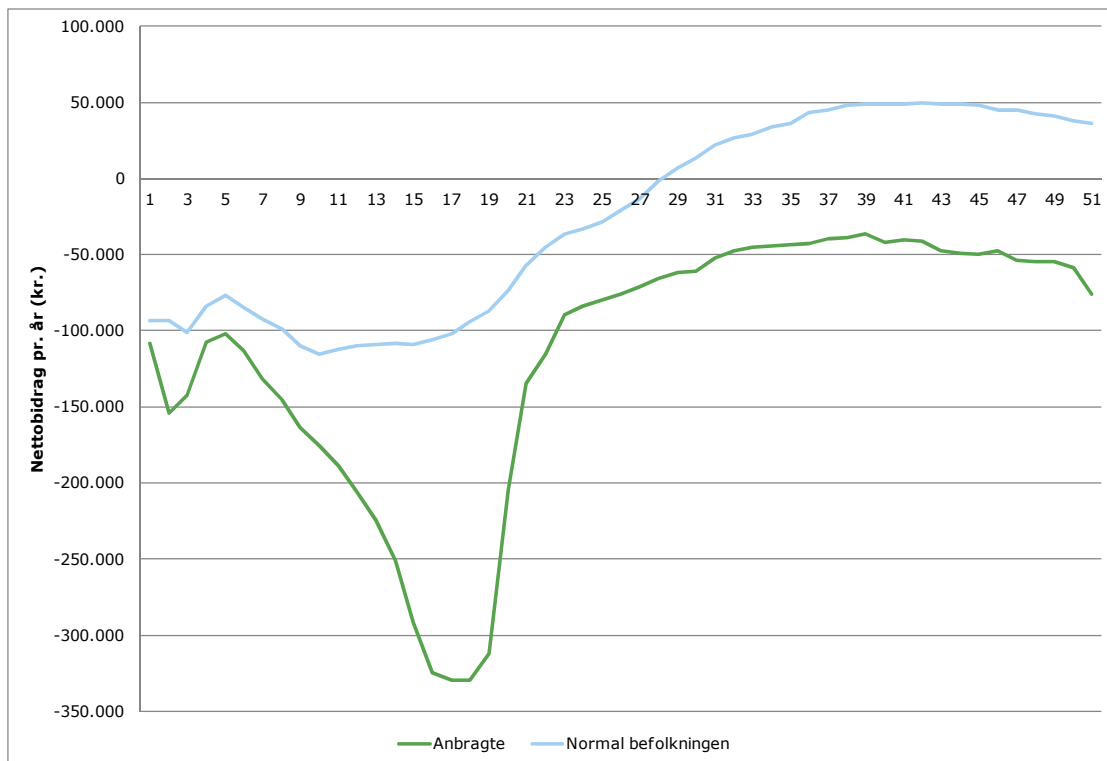
Det økonomiske potentiale opstår ved, at udsatte børn og unge både i barndommen og i voksenlivet generelt set har et livsforløb, der indebærer større udgifter og færre indtægter for samfundet sammenlignet med ikke-udsatte børn og unge. Til eksempel er livsforløbet for en gennemsnitlig person, der har været anbragt, forbundet med gennemsnitligt ca. 6,7 mio. kr. i øgede offentlige udgifter gennem livet sammenlignet med ikke-udsatte. Det skyldes dels udgifter til fx støtteforanstaltninger, forsørgelse, fængselsophold, misbrugsbehandling mv., dels at udsatte børn og unge over et helt liv generelt set har en langt lavere indkomst end ikke-udsatte børn og unge, hvor en gennemsnitlig person, der har været anbragt, tjener ca. 2 mio. kr. mindre i livsindkomst end en gennemsnitlig ikke-udsat. Hvis disse borgere kan hjælpes nærmere livsforløbet for normalbefolkningen, er der – ud over de personlige gevinster for den enkelte i form af blandt andet forbedret livskvalitet – et betydeligt potentiale for samfundet i form af en reduktion af økonomiske omkostninger forbundet med støtteforanstaltninger, sundhedsydelse mv.

Nedenstående figur illustrerer livsforløbet, herunder forskellene i det såkaldte nettobidrag, for normalbefolkningen og gruppen af anbragte børn:

¹ Hertil kommer børn eller unge, som har modtaget familierettede foranstaltninger, som dog ikke opgøres på CPR-nummer.

² Danmarks Statistik (2010): Udsatte børn og unge i 2007.

Figur 2-1: Livsforløb for anbragte børn samt for normalbefolkningen

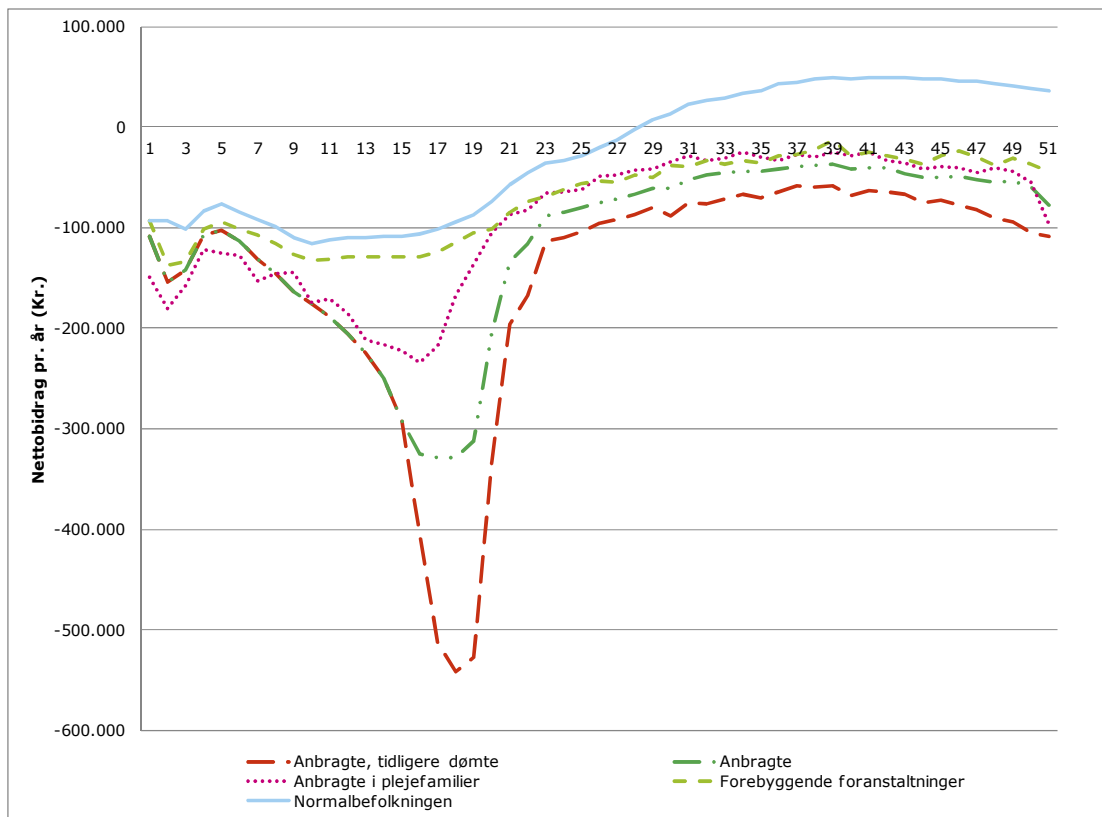


Analysen har ligeledes set på forskellige undermålgrupper og konsekvenserne i forhold til disse. Nedenstående figur illustrerer livsforløbene for de fire undermålgrupper og for normalbefolkningen.

De forskellige målgrupper er:

- Personer, der har modtaget forebyggende foranstaltninger
- Personer, der har været anbragt i plejefamilie
- Personer, der har været anbragt
- Personer, der har været anbragt og er dømt for kriminalitet.

Figur 2-2: Livsforløb for forskellige målgrupper af udsatte børn og unge samt normalbefolkningen



Ovenstående figur viser, at alle målgrupperne har et lavere nettobidrag pr. år end normalbefolkningen. Figuren viser endvidere, at de anbragte og tidligere dømt børn og unge er den målgruppe, som har det laveste nettobidrag igennem hele livet. Da man først kan blive dømt som 15-årig, er de tidligere dømtes livsforløb sammenfaldende med de anbragtes indtil det 15. år. Den målgruppe, der har et livsforløb, der tættest følger normalbefolkningen, er modtagere af forebyggende foranstaltninger.

Ovenstående livsforløb kan opsummeres ved at opgøre den samlede størrelse af nettobidraget pr. person i målgrupperne og for normalbefolkningen over livsforløbet. Denne størrelse er opgjort som nettonutidsværdien og fremgår af nedenstående tabel. Nettonutidsværdien er den tilbagediskonterede værdi af alle de fremtidige omkostninger og gevinster. Der anvendes en diskonteringsrente på 3 pct.

Boks 2-1: Diskontering**Hvad menes der med diskontering?**

Med livsforløbsbetragtningen ser vi på en person over et helt liv (eller i hvert fald indtil det 64. år). Mange af udgifterne til fx sundhed og overførsler samt bidraget til de offentlige kasser i form af skattebetalinger falder derfor langt ude i fremtiden. Gevinster, som ligger i fremtiden, er mindre værd, end de gevinster og omkostninger vi kan få nu. Ligeledes betyder omkostningerne i fremtiden ikke så meget, som de omkostninger, vi skal afholde nu. Hvis vi kan vælge mellem at få 1.000 kr. nu og 1.000 kr. om to år, vil de 1.000 kr. nu være at foretrække. Hvis man derimod skal vælge mellem at få 1.000 kr. nu, 1.200 kr. om to år eller 1.500 kr. om fire år, vil folk vælge forskelligt. Dette kommer an på, hvor meget vi værdsætter forbrug i dag frem for fremtidigt forbrug, samt på hvor stort et afkast vi kan få af en investering i dag – hvis vi kan sætte de 1.000 kr. i banken i dag og få 1.600 kr. om to år, vil dette jo være at foretrække. For at sammenligne forskellige scenarier med fremtidige gevinster og omkostninger tilbagediskonteres de med den valgte diskonteringsrente.

Valg af diskonteringsrente

I eksemplet ovenfor vil den relevante diskonteringsrente være forskellig fra person til person. Når der er tale om investeringer i offentligt regi, er det "samfundets" diskonteringsrente, der skal anvendes. Der er ikke generel enighed om, hvilken størrelse denne skal have. I analysen anvendes en diskonteringsrente på 3 pct. Denne er valgt frem for Finansministeriets anbefalede rente på 5 pct., da denne af mange økonomer anses for at være for høj. Således anvender De Økonomiske Råd ofte 3 pct., ligesom det også er den anvendte rente i både Velfærdskommissionen og Arbejdsmarkedskommissionens rapport. Ligeledes anvendes diskonteringsrenter på 3-4 pct. også i lande, vi normalt sammenligner os med.

Nettobidraget opgøres fra personerne er 0 til og med 64 år. Vi antager således, at målgrupperne ligner normalbefolkningen efter folkepensionsalderen, og at effekten af foranstaltningerne over for målgrupperne vil være stort set nul på dette tidspunkt.

Tabel 2-1: Nettonutidsværdien for målgruppernes og normalbefolkningens livsforløb (0-64 år)

Målgruppe	Nettonutidsværdi (kr.)
Anbragte børn og unge	-2.024.539
Børn og unge der har modtaget forebyggende foranstaltninger	-482.293
Kriminelle, anbragte børn og unge	-3.073.984
Børn, og unge, der har været anbragt i plejefamilier	-1.439.619
Normalbefolkningen	1.155.204

Som det fremgår af tabellen, er nettonutidsværdien for livsforløb for normalbefolkningen opgjort til ca. 1,2 mio. kr. pr. person. Den laveste nettonutidsværdi findes for livsforløb for de kriminelle, anbragte børn og unge, hvor nettonutidsværdien er ca. minus 3,1 mio. kr. Tabellen viser endvidere tydeligt, at der er en gevinst, hvis det er muligt at holde anbragte unge ude af kriminalitet.

Forskellen i ovenstående livsforløb kan forklares ud fra en række baggrundsfaktorer, som påvirker målgruppernes nettobidrag. Tabel 4-3 viser en række af disse baggrundsfaktorer.

Tabel 2-2: Baggrundsfaktorer for alle målgrupper og normalbefolkningen

Område	Anbragte tidligere dømte	Anbragte	Forebyggende foranstaltninger	Anbragte i plejefamilier	Normalbefolkningen
Kriminalitet					
Dømt for vold i 2009 ^a	10,19 %	4,40 %	4,54 %	2,77 %	0,69 %
Dømt for ejendomsforbrydelse i 2009 ^a	9,02 %	3,89 %	3,93 %	2,74 %	0,62 %
Misbrug og psykiske lidelser					
Andel i alkoholbehandling i 2009 ^b	1,48 %	0,88 %	0,34 %	0,73 %	0,07 %
Andel i stofmisbrugsbehandling i 2009 ^b	5,97 %	3,06 %	1,65 %	2,19 %	0,15 %
Andel behandlet for psykisk lidelse i 2008 ^b	0,55 %	0,40 %	0,36 %	0,35 %	0,11 %
Overførsler					
Andel med kontanthjælp i 2007 ^c	28,67 %	20,10 %	22,40 %	14,45 %	4,24 %
Andel med førtidspension i 2007 ^c	15,39 %	16,32 %	7,42 %	15,39 %	6,64 %
Andel med sygedagpenge i 2007 ^c	15,20 %	14,69 %	11,62 %	14,87 %	12,26 %
Uddannelse					
Andel med en uddannelse efter grundskolen i 2009	27,32 %	39,13 %	38,91 %	50,12 %	75,53 %

Note: Opgjort som andelen af de respektive grupper, som har begået kriminelle handlinger, været i behandling for misbrug eller psykiske lidelser og modtaget overførsler inden for et år.

"a": andel af de 15-64-årige

"b": andel af den 0-64-årige

"c": Andel af de 18-64-årige

"d": Andel af de 22-39-årige.

Som det fremgår af tabellen, er målgrupperne overrepræsenteret i alle de opstillede baggrundsfaktorer. Tabellen viser fx, at mens ca. 4 pct. af normalbefolkningen (mellem 18 og 64 år) modtager kontanthjælp, er andelen for de anbragte børn og unge ca. 20 pct. og ca. 22 pct. for de udsatte børn og unge, der har modtaget forebyggende foranstaltninger. Den samme tendens går igen for stort set alle de øvrige baggrundsfaktorer. Dvs. at udsatte børn og unge klarer sig relativt dårligere på alle de opstillede baggrundsfaktorer.

Det er særligt de udsatte børn og unge, som tidligere har fået en dom for kriminalitet, som klarer sig dårligt i forhold til misbrug, psykiske lidelser og uddannelse, hvilket ses af resultaterne for målgruppen med tidligere dømte anbragte. Andelen, som har afsluttet en uddannelse efter grundskolen, er en smule undervurderet for personer med forebyggende foranstaltninger, idet forebyggende foranstaltninger er en relativt ny indsatsstype, hvorfor aldersfordelingen for personer i denne målgruppe er relativt ulige fordelt med en overvægt af børn og unge i forhold til ældre og dermed tæller relativt mange, som ikke har en uddannelseskode.

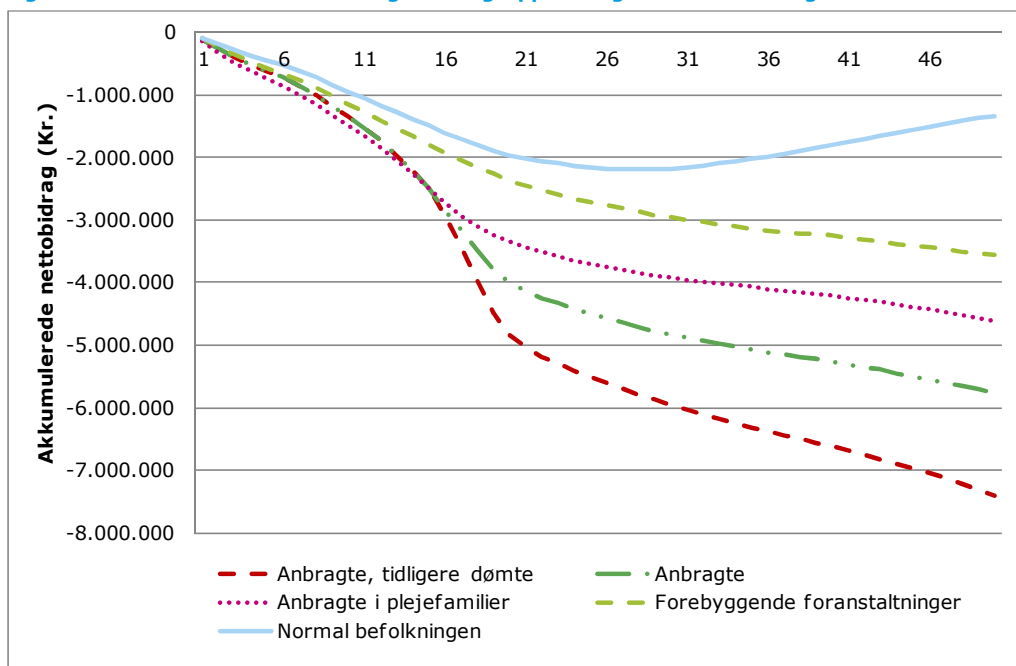
Det skal bemærkes, at den store forskel på nettobidraget for de enkelte målgrupper og normalbefolkningen i perioden 0-15 år ikke drives af ovenstående faktorer, men primært af at målgrupperne modtager en række foranstaltninger, som er forholdsvis omkostningstunge. De præsenterede baggrundsfaktorer ovenfor påvirker således først livsforløbene fra 15-års-alderen.

De samlede økonomiske konsekvenser

I dette afsnit illustreres de samlede økonomiske konsekvenser på landsplan.

Figuren viser det akkumulerede nettobidrag for målgrupperne og for normalbefolkningen. Da normalbefolkningen på et tidspunkt får et positivt nettobidrag, er dette med til at reducere de akkumulerede nettoudgifter. Derimod synes målgruppernes negative nettobidrag at blive forøget gennem hele livet.

Figur 2-3: Akkumulerede nettobidrag for målgrupperne og normalbefolkningen



Der er altså store forskelle på de livsforløb, som et "normalt" barn og et udsat barn har – og dermed store forskelle på omkostningerne for de offentlige indsatser, der er forbundet med de forskellige livsforløb. Der er ca. 25.000 børn og unge i forskellige aldre, som i løbet af et år modtager foranstaltninger eller er anbragte. Hvis man kunne ændre livsforløbet for disse børn og unge og flytte dem op på "normal-livsbanen", vil det svare til en årlig besparelse på 29,5 mia. kr. fordelt mellem stat, kommune og deltagere efter nedenstående oversigt:

Tabel 2-3: Samlet årligt potentiale i nettonutidsværdi

Område	Årlig nettobesparelse
Kommune	19,5 mia.
Stat	5,4 mia.
Deltager (løn fratrukket skat)	4,6 mia.
I alt	29,5 mia.

Beregningen er foretaget ud fra populationen af tidligere udsatte ud fra deres alder i dag. Her er det antaget, at de udgifter der adskiller dem fra normalbefolkningen fjernes, hvilket giver den samlede besparelse. Der er relativt færre personer i de ældre aldersgrupper, som er tidligere udsatte. Det skyldes, at der har været en væsentlig udvidelse af omfanget af særligt forebyggende foranstaltninger gennem de seneste 10-15 år. Derfor er besparelserne for personer over 50 år relativt begrænsede, da der ikke er tale om så stor en målgruppe. Når de årgange, der har modtaget foranstaltninger i de senere år, bliver ældre, vil der være en større gruppe af tidligere udsatte på fx 50 år end der er i dag. Dermed bliver den samlede besparelse også større, da flere ældre vil være tidligere udsatte børn og unge. For de anbragte er der en nogenlunde konstant

bestand op til de omkring 40-årige – derefter er der relativt få personer pr. årgang. For forebyggende foranstaltninger er der meget få i alderen over 30 år.

3. POTENTIALE FOR FORBEDRINGER

Analysen viser, at der er et betydeligt menneskeligt og økonomisk potentiale ved at omlægge indsatsen til mere effektive forebyggende indsatser og ved at investere i at styrke forældrekompetencer hos udsatte børns og unges familier. Realiseringen af gevinsterne forudsætter, at indsatserne anvendes målrettet i forhold til de målgrupper, hvor der er dokumenteret en effekt.

Som illustreret i ovenstående afsnit er det samlede årlige økonomiske potentiale 29,5 mia. kr., hvis det antages at alle udsatte børn og unge opnår et normalt livsforløb. Der er dog en lang række årsager til, at dette scenarie ikke er realistisk, bl.a.:

- En række af de udsatte borgere har udfordringer, der ikke kan forventes at overvindes fuldstændigt – selv med en mere effektiv indsats
- Et væsentligt øget arbejdsudbud vil ikke nødvendigvis kunne optages på arbejdsmarkedet
- Fravær af udsatte vil resultere i betydeligt færre jobs i den offentlige sektor.

For at give et realistisk bud på de reelle gevinster har vi i analyserne taget udgangspunkt i den samlede population af udsatte børn og unge og anvendt estimerede effektstørrelser for specifikke indsatser, der er evalueret efter de højeste standarder både internationalt, i Norden og i Danmark. Der er således tale om en robust estimering og analyse af de reelle gevinster, der vil kunne realiseres for en del af målgruppen.

3.1 Økonomiske konsekvenser af forskellige indsatser

Analysen fokuserer på de økonomiske gevinster ved at omlægge indsatsen i retning af en tidlig, intensiv og systematisk forebyggelse, anbringelse i slægts- og netværksanbringelse og at styrke forældrekompetencerne i relation til adfærdsvanskelige unge. Der er således udvalgt en delmængde af den samlede indsats for udsatte børn og unge – for at vurdere potentialet ved at forbedre indsatserne for dem. De udvalgte indsatser vedrører ca. 1/3 af målgruppen af udsatte børn og unge.

Den **tidlige forebyggelse** handler om at styrke indsatsen i familier med adfærdsvanskelige børn. Undersøgelser viser, at indsatser, der styrker forældrekompetencerne, har positive effekter i forhold til at sikre bedre livsforløb for børnene. Analysen omfatter programserien "De Utrolige År" (DUÅ), som er velafprøvet og analyseret meget grundigt. Den økonomiske analyse peger på, at udgiften på 30.000 kr. pr. barn giver et positivt afkast, også selv om det forudsættes, at kun 15 pct. reelt vil opnå forbedringer i forhold til deres forventede livsforløb. Den tidlige, intensive forebyggelse kan give en samlet økonomisk nettoværdi på 158.000 kr. pr. barn.

Slægts- og netværksanbringelser³ er et alternativ til anbringelse i traditionel familiepleje, hvor man finder personer i slægten eller netværket der kan tage ansvaret for udsatte børn og unge. Internationale studier har peget på, at børn i slægts- og netværksanbringelser klarer sig bedre end børn i familiepleje, men de nyeste danske studier peger på, at slægts- og netværksanbringelser har de samme effekter som familiepleje. En særlig udfordring ved at bruge slægts- og netværksanbringelser er, at det ofte kræver væsentligt mere administrativ tid for sagsbehandlaren, fordi man har behov for at afdække netværket og forberede personerne gennem en periode. Den økonomiske analyse peger på, at en investering i etablering af slægts- og netværkspleje kan give et positivt afkast for kommunerne. Det skyldes særligt, at slægts- og netværkspleje er væsentligt billigere end traditionel familiepleje. Selv ved en øget administrativ udgift på 15.000 pr. slægts- eller netværksanbringelse og efterfølgende støtteforanstaltninger til slægts- eller netværksplejefamilien vil der være et positivt afkast på 115.000 kr. pr. barn.

Systematiske indsatser i forhold til at styrke **forældrekompetencerne** i relation til adfærdsvanskelige unge har ligeledes dokumenteret effekt. I Danmark er der særligt erfaring med to evidensbaserede programmer: Multisystemisk Terapi (MST), der retter sig mod forældre til unge med adfærdsvanskeligheder og risiko for anbringelse, og Multidimensional Treatment Foster Care (MTFC), der retter sig mod de allermost udsatte unge. De to programmer arbejder efter samme

³ Slægtsanbringelser, slægtspleje, netværksanbringelser og netværkspleje anvendes alle som betegnelser for dette.

typer principper og metoder, men MTFC er en væsentlig mere omfattende indsats, der medfører, at den unge bliver anbragt i en prøvefamilie i en periode, mens der arbejdes intensivt med den unge og de biologiske forældre.

Den økonomiske analyse peger på, at **MST** har et økonomisk potentiale for det offentlige ved at kunne forebygge anbringelser og reducere kriminalitet og misbrug og øge de unges uddannelsesniveau og beskæftigelsesgrad som voksne. Med en forudsætning om, at MST virker bedre end anbringelse for 30 pct. af deltagerne, er det et økonomisk potentiale på ca. 300.000 kr. pr. deltager. Der er her tale om en investering på 140.000 kr. pr. deltager for et MST-forløb. kr. Det skal dog bemærkes, at der i modsætning til de øvrige programmer er mere tvetydige analyser af de reelle effekter af MST.

Den økonomiske analyse peger på, at **MTFC** har et økonomisk potentiale for det offentlige. Selvom udgiften til MTCF på 912.500 kr. pr. person er dyrere end de fleste andre anbringelser, peger effektvurderingen på, at de unge vil klare sig bedre end ved traditionelle anbringelser og derfor på sigt have et bedre livsforløb. Hvis det forudsættes, at MTFC koster 112.500 kr. mere end den anbringelse, man ellers ville iværksætte, er der tale om et økonomisk potentiale på 0,7 mio. kr. pr. deltager.

3.2 Det samlede potentiale

De fire analyserede indsatser kan karakteriseres ved at handle om tidlig indsats (DUÅ), styrkelse af forældrekompetencer (DUÅ, MST, MTFC) og om at fokusere på netværket og slægten. Ser vi på tværs af de fire indsatser, kan vi beregne et samlet økonomisk potentiale for den offentlige sektor ved i højere grad at målrette indsatsen for udsatte børn og unge mod disse typer tiltag.

I 2009 var 12.590 anbragt, og 13.522 modtog forebyggende foranstaltninger. Herudover modtog 33.676 familier forebyggende foranstaltninger i 2009. I dag anvendes de beskrevne metoder i et relativt begrænset omfang, og der vil derfor være et potentiale for at anvende metoderne over for en væsentligt større målgruppe. Baseret på den gennemførte analyse har vi vurderet et samlet landsdækkende potentiale for de enkelte typer indsatser, hvilket fremgår af nedenstående oversigt.

Tabel 3-1: Den samlede nettogevinst på landsplan

	MST	MTFC	Slægts- anbringelser	DUÅ	I alt (i mio. kr.)
Forudsætninger					
Potentielle deltagere på landsplan	1.500	300	1.800	10.000	
Samlet investering i mio. kr.	210	34	27	300	571
Nettogevinst i mio. kr. (nettonutidsværdi)					
Kommune	216	91	208	524	1.039
Stat	153	76	-	549	778
Deltagere	112	33	-	503	648
Samlet	481	200	208	1.576	2.465

Tabellen viser, at en fuld udrulning af en systematisk styrket og forebyggende indsats og en systematisk investering i familie og netværket efter de beskrevne metoder har et samlet potentiale på 2,5 mia. kr. årligt. I beregningen af det samlede potentiale er der taget højde for, at der forud har været en samlet investering på 571 mio. kr., som derfor er modregnet.

Der er næppe nogen tvivl om det samlede potentiale ved at bruge mere virkningsfulde indsatser er endnu større, da de beregnede forbedringer kun vedrører omkring 1/3 af det samlede antal udsatte børn og unge. En måde at illustrere, at der er tale om et konservativt, estimat er at se det i forhold til det samlede potentiale på 29,5 mia. kr. Der er således tale om en forbedring på 8 pct. af det samlede potentiale ved i højere grad at anvende evidensbaserede metoder.

4. HVORDAN INDFRIES POTENTIALET I KOMMUNERNE?

Analysen illustrerer et samlet potentiale ved at rykke området i retning af mere systematiske metoder til tidlig forebyggelse og styrkelse af familie og netværk. En central udfordring er dog, at potentialet ikke i alle tilfælde tilfalder den myndighed eller "kasse", der skal finansiere indsatsen.

I dag er det kommunerne, der finansierer udgifterne til udsatte børn og unge (med en mindre statslig refusion på dyre enkeltsager), og det er derfor særligt kommunernes investeringsvilje, der er afgørende for at indfri potentialerne. I nedenstående er der angivet en række konkrete handlingsanvisende omlægninger og investeringer for kommunerne.

I dette kapitel ser vi på, hvordan kommunen kan omlægge sin indsats for at sikre en bedre faglig indsats og samtidig reducere omkostningerne. Der er sondret mellem indsatser med en økonomisk gevinst på kort sigt og indsatser med en økonomisk gevinst på mellemlangt sigt.

Tabel 4-1: Hvad kan betale sig på kort sigt? Indtægt pr. person

Indsats	Kommunens langsigtede perspektiv	Børne- og ungeforvaltningens langsigtede perspektiv	Børne- og ungeforvaltningens kortsigtede perspektiv (4 år)
Slægtsanbringelse	Ja (+115.000)	Ja (+115.000)	Ja (+79.000)
Familiebehandling til meget adfærdsvanskelige unge (MTFC)	Ja (+341.000)	Ja (+206.000)	Ja (+76.000)

Slægtsanbringelser har den klareste økonomiske gevinst for børne- og ungeforvaltningerne inden for en 4-års periode. Allerede første år vil der være en besparelse ved at kunne omlægge indsatsen fra familiepleje til netværkspleje.

Øget brug af intensiv og systematisk familiebehandling for de mest adfærdsvanskelige unge vil medføre en øget udgift det første år, men vil kunne tjenes hjem over en 2-3-årig periode.

Tabel 4-2: Hvad kan betale sig på mellemlangt sigt? Indtægt pr. person

Indsats	Kommunens langsigtede perspektiv	Børne- og ungeforvaltningens langsigtede perspektiv	Børne- og ungeforvaltningens kortsigtede perspektiv (4 år)
Tidlig forebyggelse (DUÅ)	Ja (+52.000)	Ja (+2.000)	Nej (-25.000)
Familiebehandling til adfærdsvanskelige unge (MST)	Ja (+ 126.000)	Ja (+ 15.000)	Nej (-15.000)

Øget brug af familiebehandling som forebyggende foranstaltning for adfærdsvanskelige unge er samlet set en god investering for kommunerne, men investeringen tager omkring 4 år at få tjent hjem under de forudsætninger, der er anvendt i denne analyse.

Tidlig forebyggelse i førskolealderen for en bred målgruppe er samlet set en god forretning for kommunen, men gevinsterne kommer først en årrække, efter investeringen er foretaget. I analysen er der ikke indregnet evt. besparelser i forhold til specialundervisning eller pædagogisk støtte i dagtilbud.

En række lokale forhold kan have betydning for, hvor stor den enkelte kommunens økonomiske udgifter og gevinster vil være ved de forskellige foranstaltninger. Der kan ligeledes være forskellige faglige vurderinger af, præcist hvor store effekter der kan forventes af indsatserne, og hvor store målgrupperne er i de enkelte kommuner. For at tage højde for det vil der blive udarbejdet et redskab, hvor den enkelte kommune kan indsætte egne forudsætninger om antal, udgifter og

succesrate for tilbuddene. På den måde får den enkelte kommune mulighed for at foretage en lokal vurdering af de præcise økonomiske konsekvenser ved forskellige typer omlægninger.

4.1 Omlægninger med gevinster på kort sigt

Hvis udgangspunktet for kommunen er realisering af en besparelse inden for en relativt kort periode peger, analysen på, at særligt øget brug af netværkspleje og indsatser for adfærdsvanskelige unge har det største potentiale.

4.1.1 Øget brug af slægtspleje

Netværksanbringelser har vist sig at være en anbringelsesform med positive resultater. En række internationale studier peger på, at børn og unge i netværksanbringelser klarer sig bedre end børn og unge anbragt i plejefamilier. Danske studier peger derimod på, at disse klarer sig ligeså godt, som dem der anbringes i familiepleje. Erfaringerne peger på, at slægtsanbringelser er ligeså stabile som andre typer anbringelser, så intet tyder på, at slægtsanbringelser vil være meget ustabile som anbringelsesform eller en midlertidig eller kortsigtet løsning.

Hvor stort er kommunens potentiale?

Slægtsanbringelser er en billigere anbringelsesform end almindelige plejefamilier. I gennemsnit vurderes det, at en slægtsanbringelse koster 108.000 kr. årligt, mens en familiepleje koster omkring 380.000 kr. i gennemsnit. Derfor vil kommunen kunne spare udgifter på anbringelser ved at kunne flytte flere til netværkspleje.

Det vurderes, at flere af de unge, der anbringes, fremadrettet vil kunne blive anbragt i netværkspleje. Den præcise vurdering af, hvor mange der vil kunne flyttes i hver kommune må bero på en konkret faglig vurdering i hver kommune.

Det er vigtigt at understrege, at ikke alle børn vil kunne flyttes til netværksanbringelse, men det vurderes, at potentialet er større end den andel på 5 pct., der er anbragt i dag.

Hvad vil det kræve af kommunen?

At placere børn og unge i slægtsanbringelse er mulig inden for servicelovens rammer. Ofte vil det kræve en styrket indsats i sagsbehandlingen, hvor sagsbehandleren bruger tid på at afdække familien og netværket. Det er derfor en mere omfattende sagsbehandling i visitationen, og ligeledes kan der være behov for mere opfølgning i forhold til slægts- og netværksplejefamilien.

Hvis kommunen ønsker at opprioritere netværksanbringelser, skal man være indstillet på at bruge flere administrative ressourcer pr. anbringelse. Men denne ekstraudgift vil relativt hurtigt kunne blive tjent ind, hvis det lykkes at anbringe børn og unge i slægtspleje.

En opprioritering kan ligeledes betyde en faglig fokusering på metoder til at afdække netværk, fx familierådslagning og lign. I visse kommuner kan der også være behov for en kulturændring i forhold til at anskue netværket som en relevant mulighed i udsatte familier.

Hvor kan man få mere viden om slægtspleje?

<http://www.servicestyrelsen.dk/born-og-unge/anbringelse/netvaerksanbringelse/inspirationsmateriale>.

4.1.2 Øget brug af systematisk familiebehandling for meget adfærdsvanskelige unge (MTFC)

Fokus på styrkelsen af familien og forældrekompetencer hos familier med adfærdsvanskelige unge har vist sig at have positive resultater i forhold til øvrige indsatser. En intensiv og systematisk styrkelse af forældrekompetencer efter faste metoder kan bidrage til, at man i højere grad kan undgå anbringelser, friholde unge fra kriminalitet og sikre dem uddannelse. MTFC er et meget intensivt tilbud, hvor den unge anbringes, samtidig med at forældrene opnår støtte og styrkelse af deres forældrekompetencer.

Hvor stort er kommunens potentiale?

Den enkelte kommunes potentiale afhænger naturligvis af, hvor mange unge med adfærdsvanskeligheder, kriminalitet og misbrug kommunen har. Potentialet afhænger ligeledes af, hvilke til-

bud kommunen normalt giver til denne målgruppe. På landsplan vurderes det, at der er 300 i målgruppen for MTFC.

Potentialet ved at bruge MTFC opstår ved, at dette tilbud har dokumenterede positive effekter i forhold til at sikre, at meget udsatte unge opnår bedre resultater, end de ellers ville have gjort. MTFC er en dyr anbringelsesform og koster i gennemsnit 912.500 kr., hvilket ofte vil være mere, end kommunen vil bruge på en anbringelse. Gevinsterne opstår ved, at de unge i de efterfølgende år opnår bedre resultater, end hvis de havde modtaget en "traditionel" anbringelse på fx et opholdssted eller en døgninstitution. Baseret på de beregninger, der er foretaget, vil ekstraudgiften til MTFC være tjent ind for børne- og ungeforvaltningen 2 år efter indsatsen er foretaget og her efter give et positivt afkast.

Hvad vil det kræve af kommunen?

En omlægning af indsatsen i kommunerne forudsætter, at man i højere grad har fokus på familien og visiterer stærkt adfærdsvanskelige unge til programmer som MTFC, der også indeholder støtte til familien.

Det vil ligeledes kræve, at kommunen prioriterer et dyrt tilbud første år for at kunne indhøste besparelsen i de efterfølgende år. For at kunne indhøste besparelsen er det således vigtigt, at der er fokus på, hvilke foranstaltninger der gives til unge, der har modtaget MTFC, i de efterfølgende år, således at man overvåger, om de unge kan klare sig med mindre støtte end man traditionelt ville have givet denne målgruppe.

Hvor kan man få mere viden om MTFC og lignende indsatser?

<http://www.servicestyrelsen.dk/born-og-unge/evidensbaserede-programmer/mtfc>

4.2 Omlægninger med gevinster på mellemlangt sigt

En række omlægninger af kommunernes indsats har positive konsekvenser, der dog ikke indfries hurtigt efter indsatsen er foretaget. En del forebyggende indsatser har reelt først store effekter en årrække efter de er gennemført, og der er derfor behov for et mere langsigtet investeringsperspektiv i kommunerne.

4.2.1 Øget brug af systematisk familiebehandling for adfærdsvanskelige unge (MST)

Fokus på styrkelsen af familien og forældrekompetencer hos familier med adfærdsvanskelige unge har vist sig at have positive resultater i forhold til øvrige indsatser. En intensiv og systematisk styrkelse af forældrekompetencer efter faste metoder kan bidrage til, at man i højere grad kan undgå anbringelser, friholde unge fra kriminalitet og sikre dem uddannelse. MST er en forebyggende foranstaltning, hvor der arbejdes med den unge og forældrene mhp. at styrke relationen mellem den unge og forældrene og en styrkelse af forældrekompetencer.

Hvor stort er kommunens potentiale?

Den enkelte kommunes potentiale afhænger naturligvis af, hvor mange unge med adfærdsvanskeligheder, kriminalitet og misbrug kommunen har. Potentialet afhænger ligeledes af, hvilke tilbud kommunen normalt giver til denne målgruppe. På landsplan vurderes det, at der er 1.500 i målgruppen for MST.

Potentialet i MST opstår ved, at man i stedet for at anbringe en ung investerer i at støtte familien og udvikle forældrekompetencer og forbedrede relation mellem forældre og den unge.

Anvendes MST som en forebyggende foranstaltning, så peger de gennemførte analyser af evalueringer på, at ca. 30 pct. af målgruppen vil opnå bedre resultater, end hvis man gav dem traditionelle tilbud. Det svarer til, at man i gennemsnit kan undgå én helårsanbringelse pr. 10 deltagere – set i forhold til hvordan det ellers ville have gået dem. Under disse forudsætninger vil investeringen på 140.000 kr. i MST samlet set føre til et økonomisk overskud for kommunen på 126.000, mens børne- og ungeforvaltningen kan forvente et positivt afkast på 15.000 kr. Dog vil det tage fire år, inden investeringen er tjent hjem.

Hvad vil det kræve af kommunen?

En omlægning af indsatsen i kommunerne forudsætter, at man i højere grad har fokus på familien og visiterer adfærdsvanskelige unge til programmer som MST, der også indeholder støtte til familien.

Det vil ligeledes kræve, at kommunen prioriterer et dyrt tilbud første år for at kunne indhøste besparelsen i de efterfølgende år. For at kunne indhøste besparelsen er det således vigtigt, at der er fokus på, hvilke foranstaltninger der gives til unge, der har modtaget MST i de efterfølgende år, således at man overvåger, om de unge kan klare sig med mindre støtte, end man traditionelt ville have givet denne målgruppe.

Hvor kan man få mere viden om MST og lignende indsatser?

<http://www.servicestyrelsen.dk/born-og-unge/evidensbaserede-programmer/mst>

4.2.2 Tidlig forebyggelse: De Utrolige År

Den tidlige forebyggelse handler om at styrke indsatsen i familier med adfærdsvanskelige børn. Undersøgelser viser, at der er evidens for, at indsatser, der styrker forældrekompetencerne, har positive effekter i forhold til at sikre bedre livsforløb for børnene. Analysen omfatter programserien "De Utrolige År" (DUÅ), som er velafprøvet og analyseret meget grundigt.

Hvor stort er kommunens potentiale?

Den enkelte kommunes potentiale afhænger naturligvis af, hvor mange børn med adfærdsvanskeligheder kommunen har. Potentialet afhænger ligeledes af, hvilke tilbud kommunen normalt giver til denne målgruppe. Analysen er baseret på, at ca. 5 pct. af en årgang vil være i målgruppen for et tilbud som De Utrolige År.

Arbejdet med De Utrolige År forudsætter en styrket indsats i førskole- og indskolingsalderen for en målgruppe, hvor dele af målgruppen normalt ikke vil modtage et tilbud efter serviceloven. Der er således tale om en styrket tidlig indsats baseret på brug af en metode, der har dokumenteret effekt. Visitationen beror dog på en screening af børnene i forhold til adfærdsproblemer, hvor der er dokumenteret sammenhæng mellem de tidlige adfærdsproblemer og senere antisocial adfærd i form af kriminalitet og misbrug.

Den økonomiske analyse peger på, at investeringen på 30.000 kr. pr. adfærdsvanskeligt barn på 4 år giver et positivt afkast, også selv om det forudsættes, at kun 15 pct. reelt vil opnå forbedringer i forhold til deres forventede livsforløb. På kort sigt vil der dog være tale om en serviceudvidelse, der først tjener sig hjem over en periode på 5-10 år. Det skyldes, at kommunernes nuværende sociale indsats i førskolealderen er begrænset og mange af fordelene først ses i ungdomsårene. Sættes der fokus på hele barnets liv, peger analysen dog på, at børne- og ungeforvaltningen har en gevinst på 2.000 kr. pr. barn, der modtager DUÅ, mens kommunen har en gevinst på 52.000 kr. pr. barn. Hertil kommer evt. besparelser i forhold til særlig socialpædagogisk støtte i dagtilbud og specialundervisning, der ikke er indregnet i analysen.

Hvad vil det kræve af kommunen?

Hvis kommunen ønsker at implementere De Utrolige År, er der behov for at uddanne personale i brugen af metoderne. Det er typisk kommunens familiebehandlere, der kommer på tredagskursus i Servicestyrelsen i brugen af metoderne. Samtidig forudsætter en effektiv anvendelse af programmet, at der arbejdes med screeningsredskab som en del af visitationen for dermed at sikre, at programmet anvendes målrettet.

Hvor kan man få mere viden om De Utrolige År og lignende indsatser?

<http://www.servicestyrelsen.dk/born-og-unge/evidensbaserede-programmer/de-utrolige-ar>

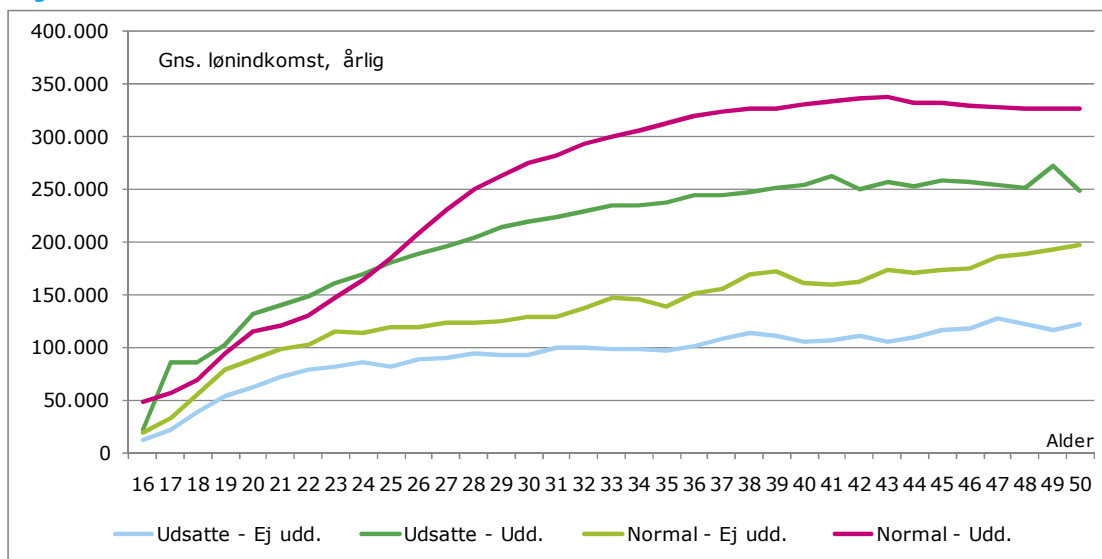
4.3 Fokuserede områder med økonomisk potentiale – uddannelse og kriminalitetsforebyggelse

Analysen viser, at særligt to områder har stor betydning for udsatte børns og unges livsforløb. Det drejer sig om uddannelse og kriminalitetsforebyggelse.

4.3.1 Fokus på effekterne af uddannelse

I nedenstående tabel har vi sammenlignet lønindkomsten for normalbefolkningen og modtagere af foranstaltninger, i forhold til om de har en ungdomsuddannelse eller ej.

Figur 4-1: Sammenhæng mellem uddannelse og lønindkomst for normalbefolkningen og udsatte børn og unge



Figuren viser, at ungdomsuddannelse har en markant indflydelse på lønindkomsten for personer, der har modtaget foranstaltninger i barndommen eller ungdommen. Meget tyder således på, at gennemførelse af uddannelse har et massivt positivt afkast – både i forhold til de offentlige kasser og i forhold til barnet/den unge selv.

Effektfulde indsatser, der sikrer, at den unge gennemfører en ungdomsuddannelse eller får forbedret sin skolegang, vil derfor ofte kunne betale sig samfundsøkonomisk. Samlet set er forskellen mellem i livstidsindkomst for tidligere udsatte børn og unge med og uden ungdomsuddannelse på 4 mio. kr. (2,3 mio. kr. i nutidsværdi). Hertil kommer en række afledte konsekvenser i form af reducerede udgifter til overførsler mv.

Hvad kan kommunen gøre?

Kommunen kan sikre et særligt fokus på uddannelse i § 50-undersøgelser og handleplaner, samt i de bestillinger, der gives til institutioner, plejefamilier og opholdssteder. Der bør ligeledes sikres et tæt samarbejde mellem skoler, UU, ungdomsuddannelser og børne- og ungeforvaltningen for at sikre, at der sker en koordineret indsats for at få udsatte unge til at gennemføre en ungdomsuddannelse.

4.3.2 Fokus på effekterne af kriminalitetsforebyggelse

Et andet centralt element i analysen har været at se på konsekvenserne af kriminalitet for udsatte unge. Vi har således sammenlignet gruppen af unge der har været anbragt med gruppen af unge, der både har været anbragt og begået kriminalitet. I nedenstående tabel beskrives en række centrale nøgletal for de to målgrupper:

Tabel 4-3: Baggrundsfaktorer for udvalgte målgrupper og normalbefolkningen

Område	Anbragte tidligere dømte	Anbragte	Normalbefolkningen
Dømt for vold i 2009 ^a	10,19 %	4,40 %	0,69 %
Dømt for ejendomsforbrydelse i 2009 ^a	9,02 %	3,89 %	0,62 %
Andel i alkoholbehandling i 2009 ^b	1,48 %	0,88 %	0,07 %
Andel i stofmisbrugsbehandling i 2009 ^b	5,97 %	3,06 %	0,15 %
Andel behandlet for psykisk lidelse i 2008 ^b	0,55 %	0,40 %	0,11 %
Overførsler			
Andel med kontanthjælp i 2007 ^c	28,67 %	20,10 %	4,24 %
Andel med førtidspension i 2007 ^c	15,39 %	16,32 %	6,64 %
Andel med sygedagpenge i 2007 ^c	15,20 %	14,69 %	12,26 %
Uddannelse			
Andel med en uddannelse efter grundskolen i 2009	27,32 %	39,13 %	75,53 %

Note: Opgjort som andelen af de respektive grupper, som har begået kriminelle handlinger, været i behandling for misbrug eller psykiske lidelser og modtaget overførsler inden for et år.

"a": andel af de 15-64-årige

"b": andel af de 0-64-årige

"c": Andel af de 18-64-årige

"d": Andel af de 22-39-årige.

Tabellen viser, at de tidligere anbragte, der også er dømt for kriminalitet, har væsentligt større risiko end de øvrige tidligere anbragte for at være misbrugere, på kontanthjælp og ikke have fået en uddannelse. Selvom der ikke direkte kan sluttes en kausalitet fra disse tal, så tyder meget på, at man klarer sig væsentligt dårligere, hvis man dømmes for kriminalitet og effektiv kriminalitetsforebyggelse derfor kan være en god investering.

De tidligere anbragte og dømte har klart det livsforløb, der er forbundet med flest omkostninger. Sammenlignes nettonutidsværdien af udgifterne til anbragte børn og unge og kriminelle anbragte børn og unge ses en forskel på ca. 1 mio. kr., jf. nedenstående tabel.

Tabel 4-4: Nettonutidsværdien for målgruppernes og normalbefolkningens livsforløb (0-64 år)

Målgruppe	Nettonutidsværdi (kr.)
Anbragte børn og unge	-2.024.539
Kriminelle, anbragte børn og unge	-3.073.984
Normalbefolkningen	1.155.204

Teoretisk set vil man derfor kunne sige, at en indsats på 100.000 kr., der virker for mere end hver tiende ung, kan betale sig i et økonomisk perspektiv for de offentlige kasser.

Hvad kan kommunen gøre?

Kommunen kan sikre et særligt fokus på kriminalitetsforebyggelse i § 50-undersøgelser og handlingsplaner samt i de bestillinger, der gives til institutioner, plejefamilier og opholdssteder. En del af løsningen kan være at styrke SSP-samarbejdet eller fokusere særligt på tilbud, der kan forebygge kriminalitet for en udsat målgruppe.

En række indsats har dokumenterede effekter på kriminalitetsforebyggelse, bl.a. MST og MFC, der er beskrevet i denne rapport. En styrkelse af de metoder (systematiske familierettede indsatser) der anvendes her kunne være relevant.