



15-07-2009

Fortsat pladsmangel på de sikrede institutioner

Resumé

Danske Regioner anbefaler, at der etableres 15 nye sikrede pladser – 10 i Østdanmark og 5 i Vestdanmark. Pladserne skal etableres følgende steder:

- 3 pladser i Region Midtjylland
- 2 pladser i Region Nordjylland
- 8 pladser i Københavns Kommune
- 2 pladser i Region Sjælland

Hvis behovet på landsplan på sigt overstiger de 15 pladser, anbefales det, at det undersøges, hvorvidt der er brug for at etablere en ny institution på 10 pladser i det sydlige Jylland af hensyn til den geografiske dækning.

Baggrund

Regionerne har ifølge Serviceloven koordineringsforpligtelsen i forhold til kapacitet og sammensætning af de mest specialiserede lands- og landsdelsdækkende tilbud, herunder de sikrede institutioner for børn og unge.

Eftersom disse tilbud anvendes tværregionalt, indebærer koordineringsforpligtelsen, at regionerne samarbejder på området. Danske Regioners socialdirektørkreds igangsatte derfor i 2008 en kapacitetsanalyse, som havde til formål at vurdere behovet for pladser og specialisering af pladser på de sikrede døgninstitutioner for børn og unge.

I notatet 'Den fremtidige kapacitet på de sikrede institutioner' fra juni 2008 konkluderede man, at der manglede 15 pladser på området, heraf 10 pladser i Vestdanmark og 5 i Østdanmark. Der vil blive etableret 5 pladser i Region

Midtjylland (dec. 2009) - heraf 3 midlertidige, 3 pladser i Region Sjælland (feb. 2010) og 8 pladser på en ny institution i Nordjylland – heraf 3 overflyttet fra Region Midtjylland (aug. 2011) og 2 pladser i Københavns Kommune i Region Hovedstaden.

Siden udarbejdelsen af den omtalte kapacitetsanalyse har det imidlertid vist sig, at en udvidelse med 15 pladser langt fra er nok, hvis systemet skal kunne fungere efter hensigten – nemlig som et akutsystem. Blandt andet har mange kommuner i deres redegørelser til regionerne peget på, at de ser et behov for flere sikrede pladser.

Derfor har kredsens af socialdirektører i 2009 igangsat en opdatering af sidste års kapacitetsanalyse. Formålet er at vurdere det sikrede systems aktuelle behov for pladser ud fra ny tilgængelig data og ud fra et lavere maksimalt mål for belægningsprocenten.

Formålet med analysen

Analysen i dette notat forholder sig til spørgsmålet:

- *Hvilken kapacitet er der fremover behov for på de sikrede institutioner på kortere og på længere sigt?*
- *Hvor skal eventuelle nye pladser placeres?*

Den fremtidige kapacitet på de sikrede institutioner

Der er en lang række forhold, der i større eller mindre udstrækning påvirker efterspørgslen efter pladser på de sikrede institutioner. Det gælder f.eks. den demografiske udvikling, retspolitiske tiltag, politiets efterforskningspraksis, domstolspraksis, kommunernes sagsbehandling og særlige tilspidsede situationer. Herunder gennemgås de forhold, der har den største påvirkning på de sikrede institutioners kapacitet.

Den demografiske udvikling

Udviklingen i børne- og ungepopulationen vil alt andet lige påvirke efterspørgslen efter sikrede pladser.

Nedenfor lægges fremskrivningen af børne- og ungepopulationen til grund for en vurdering af det fremtidige kapacitetsbehov på de sikrede institutioner.

Anbringelsesfrekvensen blandt de 14-17-årige – antallet af anbringelser sammenholdt med populationen af 14-17-årige – har de seneste 3 år ligget

på 3,3¹ promille. Ved at holde variablene anbringelsesfrekvens 3,3 0/00 og gennemsnitlig opholdslængde 49² dage (beregnet på baggrund af opholdslængden de seneste 3 år) konstante, tegner der sig følgende behovsmønster frem til 2014:

Table 1. Fremskrivning af anbringelser, opholdsdage og pladsbehov

	Antal 14-17-årige ³	Antal anbringelser - svarende til 3,3 promille af antallet af 14-17-årige	Samlet antal opholdsdage	Pladsbehov (antal opholdsdage/365)
2009	281.461	929	45.521	125
2010	286.068	944	46.256	127
2011	284.047	937	45.913	126
2012	284.140	938	45.962	126
2013	279.506	922	45.178	124
2014	274.931	907	44.443	122

Det kan på baggrund af ovennævnte beregninger konkluderes, at befolkningsudviklingen *i sig selv* vil medføre behov for etablering af flere pladser. Dette overstiger dog ikke de 136 pladser, der vil stå klar i 2011 (121 nuværende + 15 på vej).

Afvisninger

Beregningen af pladsbehovet skal også tage højde for antallet af afvisninger på de sikrede institutioner. Antallet af afvisninger er steget betydeligt de seneste to år, fra 182 i 2007 til 283 i 2008. Langt størstedelen af de afviste i 2007 og 2008 – hhv. 164 og 243 – blev afvist pga. pladsmangel. Af disse blev størstedelen anbragt i fængsel eller arresthus på venteliste til en sikret institution.

En opgørelse fra Kriminalforsorgen fra 2006 viser, at de under-18-årige gennemsnitligt tilbragte godt 6 døgn i fængsel eller i arrest. På det grundlag

¹ 2006: 898 anbringelser/261.969 unge i aldersgruppen x100=0,34
2007: 878 anbringelser/270.090 unge i aldersgruppen x100=0,33
2008: 843 anbringelser/275.402 unge i aldersgruppen x100=0,31

Kilde: Danske Regioners statistik for de sikrede institutioner for 2008 samt Statistikbanken.dk, tabel BEF1A07.

² Gennemsnitlige opholdsdage 2006: 46, 2007: 48 2008: 53. Kilde: Danske Regioner, statistik for de sikrede institutioner for 2008.

³ Dansk Statistik, hentet den 3. juni 2009, tabel: PROG7A09

kan man i forhold til afvisninger konkludere, at der er en underforsyning på knapt 3½ plads (203,5x6/365) – på års- og landsplan vel at mærke.

Et akutsystem

I et akutsystem som det sikrede system kan etableringen af 3½ ekstra pladser dog ikke gøre systemet i stand til – til enhver tid – at kunne efterkomme alle anmodninger om anbringelse på de sikrede institutioner og dermed modvirke afvisninger pga. pladsmangel. Belægningsprocenten på de sikrede institutioner har de seneste 3 år ligget på gennemsnitligt 99 %, hvilket er højt, særligt set i det perspektiv, at der for hovedparten af anbringelsernes vedkommende er tale om akutanbringelser. Det drejer sig f.eks. om anbringelser direkte fra retssalen eller grundlovsforhøret.

Der kan derfor argumenteres for, at man med et akutsystem som det sikrede bør operere med en overkapacitet af pladser af hensyn til at kunne imødekomme efterspørgslen efter pladser. I den tidligere kapacitetsanalyse fra 2008 blev der taget udgangspunkt i en maksimal belægningsprocent på 90 %, hvilket førte til et resultat, der viste behov for etablering af yderligere mellem 13 og 18 pladser.

I de fleste akutsystemer er 90 % dog langt fra nok til at sikre, at man til enhver tid kan imødekomme efterspørgslen af pladser. Derfor ligger den maksimale belægningsprocent f.eks. på de danske skadestuer helt nede på omkring 70-75 %. I denne analyse tages der udgangspunkt i en maksimal belægningsprocent på 80 %. Denne holdes op mod en maksimal belægningsprocent på 90 % (som fastsat i det tidligere kapacitetsnotat) og på 100 % (den gennemsnitlige aktuelle belægningsprocent).

Som tidligere anført vil der i 2011 stå 136 sikrede pladser færdige (121 nuværende + 15 nye). Som det kan ses af tabel 2, er der ved 90 % behov for mellem 136 og 139 pladser⁴, dvs. mellem 0 og 3 pladser mere end der vil stå klar i 2011. Ved 80 % belægning er behovet på mellem 17 og 23 yderligere pladser.

⁴ Når disse tal ikke stemmer helt overens med resultatet fra kapacitetsanalysen fra 2008 skyldes det dels, at der regnes fra 2009-2014 og ikke 2008-2013, dels at befolkningsfremskrivningerne fra Dansk Statistik har ændret sig en smule siden 2008, og endelig at anbringelsesfrekvensen er beregnet ud fra årene 2006-2008 og ikke 2005-2007, hvilket giver en anderledes anbringelsesfrekvens og dermed andre resultater for pladsbehov ved 100 %-belægning end den tidligere analyse.

Tabel 2 – det fremtidige behov med maksimal belægningsprocent på 80 90 og 100⁵

Side 5

	Pladsbehov ved 100 % belægning	Pladsbehov ved 90 % belægning	Pladsbehov ved 80 % belægning
2009	125	139	156
2010	127	141	159
2011	126	140	158
2012	126	140	158
2013	124	138	155
2014	122	136	153

Øvrige efterspørgselsregulerende forhold

Også en række andre forhold vurderes at have stor betydning for efterspørgslen efter sikrede pladser, herunder:

- *Domstolspraksis:* Stigende anvendelse af ungdomssanktioner påvirker efterspørgslen efter sikrede pladser. Ved indførelsen af ungdomssanktionen i 2000 forudsatte man i forbindelse med drøftelserne mellem Socialministeriet og Amtsrådsforeningen af de økonomiske konsekvenser af sanktionen, at der årligt ville blive anbragt ca. 36 unge i ungdomssanktion, hvilket i årspladser ville svare til 6 pladser. I realiteten er der de seneste tre år sket gennemsnitligt 91 anbringelser årligt⁶ i ungdomssanktionens fase 1, svarende til ca. 12 sikrede årspladser. Det peger på et pladsmæssigt efterslæb.
- *Brug af ydelsen pædagogisk observation:* Kommunerne kan anvende pladserne på de sikrede institutioner til at få gennemført en såkaldt 'pædagogisk observation' af en ung, hvis handlemønstre og farlighed, man ønsker udredt. En øget brug af denne ydelse vil alt andet lige medføre større efterspørgsel efter pladser.
- *Tilbageførsel til fase 1:* De åbne institutioner kan, med et forebyggende sigte, vælge at tilbageføre den unge til en sikret institution. Det kunne f.eks. være relevant, hvis den unge begik ny kriminalitet eller stak af. Omfanget af brugen af denne mulighed vil påvirke efterspørgslen efter pladser.

⁵ Pladsbehov ved max x % belægning = pladsbehov ved 100 pct. /x*100

⁶ 2006: 103, 2007:102, 2008: 70

- *Retspolitiske tiltag:* Ønsker fra lovgivers side om at skærpe straffen og prioritere indsatsen over for unge, der begår gentagen kriminalitet, vil det alt andet lige påvirke efterspørgslen efter sikrede pladser. Sådanne tiltag kan tage form af nul-tolerance-politikker (som Voldspakken), indførelse af nye sanktionsformer (som i sin tid ungdoms-sanktionen). En sænkning af den kriminelle lavalder til f.eks. 12 år vil alt andet lige også påvirke efterspørgslen efter pladser.
- *Politiets efterforskningspraksis:* Tendens til stigende efterforskningstid hos politiet indebærer længere varetægtsfængslinger og dermed øget pres på kapaciteten på de sikrede institutioner. I tilfælde af en fastsættelse af længstetider for varetægtsfængsling af unge eller større mulighed for overførsel til åbne alternativer, ville presset på kapaciteten alt andet lige mindskes. Der har gennem en årrække kunnet konstateres en stigning i den gennemsnitlige opholdslængde på de sikrede institutioner, fra 38 dage i 2002 til 49 dage i 2008.
- *Kommunernes sagsbehandling og indsats generelt* har indflydelse på efterspørgslen efter sikrede pladser. Forstanderne for de sikrede institutioner har påvist en stigende tendens til, at den unge efter domsafsigelse får forlænget sit ophold på den sikrede institution, indtil straffuldbyrdelsen kan finde sted, eller der er fundet et egnet opholdssted – en problemstilling, der dels kan tilskrives kommunernes sagsbehandling. I 2008 svarede den tid, de unge sad på de sikrede institutioner efter dom og de 14 dage, hvor de kunne anke, til omkring 7 årspladser. En fokuseret, massiv tidlig indsats i kommunerne over for kriminalitetstruede børn og unge vil alt andet lige påvirke efterspørgslen efter sikrede pladser i nedadgående retning.
- *Udviklingen i relation til øvrige tilbud til børn og unge:* I nogle regioner ses en stigning i kommunernes henvendelser vedrørende anbringelse af unge i pædagogisk observation – et forhold, der vil påvirke efterspørgslen i opadgående retning.

Udviklingen i kriminalitetsfrekvensen blandt 15-17-årige: En stigning i antallet af begåede kriminelle handlinger (af en vis alvorlig karakter) vil alt andet lige resultere i en stigende efterspørgsel efter sikrede pladser.

Danske Regioner anbefaler

Det anbefales sammenfattende, at der etableres yderligere 15 sikrede pladser til børn og unge. Anbefalingen gives på baggrund af følgende forhold:

- Høje belægningsprocenter, pga. bl.a. stigende antal anbringelser generelt
- Udvikling i domspraksis i retning af stigning i antallet af idømte ungdomssanktioner
- Lang siddetid på de sikrede institutioner efter dom, bl.a. pga. langsom kommunal sagsbehandling
- Højt antal afvisninger pga. pladsmangel
- Behov for overkapacitet grundet institutionernes akutfunktion
- Den demografiske udvikling

Geografisk placering af yderligere pladser

De 121 nuværende sikrede pladser er i 2009 fordelt på følgende måde:

Tabel 3: geografisk placering af de nuværende sikrede pladser

	Antal pladser	Heraf særligt sikrede pladser
Københavns Kommune (Sønderbro)	16 pladser	
Region Hovedstaden (Sølager)	26 pladser	5
Region Sjælland (Stevnsfortet, Bakkegården)	34 pladser	
Region Midtjylland (Koglen, Grenen)	25 pladser	10
Region Syddanmark (Egely)	20 pladser	5

Herunder følger en analyse af, hvor det geografisk set vil være mest hensigtsmæssigt at placere de 15 nye pladser på de sikrede institutioner.

Placering på baggrund af behov

Det er Danske Regioners indstilling, at nye sikrede pladser først og fremmest bør placeres efter, hvor der er behov for dem.

På baggrund af en opgørelse over, hvor de unge anbragte på de sikrede institutioner kommer fra (på grundlag af udskrivninger/kommune), tegner der

sig følgende procentvise og regionsvise fordeling af udskrivningerne fra de sikrede institutioner:

Side 8

Tabel 4. Procentvis fordeling af udskrivninger fordelt på regioner 2004-2008⁷

	2004	2005	2006	2007	2008
Region Hovedstaden (inkl. Kbh. Kommune)	48 %	39 %	46 %	42 %	43 %
Region Sjælland	12 %	18 %	16 %	18 %	19 %
Region Syddanmark	18 %	18 %	17 %	18 %	17 %
Region Midtjylland	19 %	20 %	17 %	19 %	18 %
Region Nordjylland	2 %	4 %	4 %	2 %	3 %

Den nuværende regionsvise fordeling af pladser på de sikrede institutioner fremgår af nedenstående tabel.

Tabel 5. Procentvis fordeling af antal pladser fordelt på regioner 2004-2011

	2004	2005	2006	2007	2008-2011 ⁸
Region Hovedstaden (inkl. Kbh. Kommune)	45 %	36 %	36 %	34 %	32 %
Region Sjælland	31 %	25 %	25 %	28 %	27 %
Region Syddanmark	9 %	17 %	17 %	17 %	15 %
Region Midtjylland	16 %	22 %	22 %	21 %	20 %
Region Nordjylland	0 %	0 %	0 %	0 %	6 %

I tabellen herunder sammenholdes den procentvise fordeling af antallet af udskrivninger og pladser fordelt på regioner for 2008. Desuden sammenholdes andelen af pladser og andelen af 14-17årige for hver region.

Tabel 6. Procentvis fordeling af antal udskrivninger, pladser og 14-17årige fordelt på regioner 2008-2011.

⁷ Den procentvise fordeling hentyder ikke til, hvor mange procent der er udskrevet fra institutionerne i de respektive regioner men hvor mange unge borgere fra de respektive regioner, der er blevet udskrevet fra institutioner rundt omkring i landet. Således kan Region Nordjylland have 3 % udskrivninger, selvom regionen ikke har nogen institutioner.

⁸ Dette tal inkluderer både de 121 pladser, der eksisterer i 2009 samt de 15 ny pladser, der blev vedtaget i 2008 og vil være færdigetablerede i 2011.

	Pct. af samlede udskrivninger, 2008	Pct. af samlede pladser, 2008-2011 ⁹	Pct. af antal 14-17årige, 2008
Region Hovedstaden (inkl. Københavns Kommune)	43 %	32 %	26 %
Region Sjælland	19 %	27 %	16 %
Region Syddanmark	17 %	15 %	24 %
Region Midtjylland	18 %	20 %	23 %
Region Nordjylland	3 %	6 %	11 %
I alt	100 %	100 %	100 %

Sammenholdes regionernes andel af det samlede antal udskrivninger med deres andel af det samlede antal pladser, kan der konstateres en underdimensionering af pladserne i Hovedstadsområdet og en overdimensionering af pladserne i Region Sjælland.

I forhold til Region Nordjylland vil der, når de nye 8 pladser står klar, være en overdimensionering af pladser i forhold til andelen af udskrivninger.

Ovenstående tabel tegner også et billede af, at der mellem regionerne er forskelle på anbringelsesfrekvensen, når andelen af det samlede antal udskrivninger sættes i relation til regionens andel af det samlede antal 14-17-årige. Som det ses af tabellen har Region Hovedstaden en noget højere anbringelsesfrekvens end andre regioner, hvilket taler for at anbringe flere sikrede pladser i Region Hovedstaden.

Antallet af afvisninger på institutionerne kan dog også tjene som indikator på, hvor mange pladser, der er brug for at etablere på de enkelte institutioner, idet afvisninger alene skyldes pladsmangel. Disse opregnes antalsmæssigt og procentvis i tabel 6.

Tabel 7. Fordeling af afvisninger, 2008

	Antal afvisninger	Pct. af samlede antal afvisninger

⁹ Som i tabel 3 dækker dette tal over både de nuværende 121 pladser og de 15 pladser, det i 2008 blev besluttet skulle stå færdigetablerede i 2011.

Region Hovedstaden (inkl. Kbh. Kommune)	113	40 %
Region Sjælland	18	6 %
Region Syddanmark	28	10 %
Region Midtjylland	124	44 %
Region Nordjylland	0 ¹⁰	0 %

Sammenholdes regionernes andel af det samlede antal afvisninger internt ses det, at Region Midtjylland har flest afvisninger, derefter følger i nævnte rækkefølge Region Hovedstaden, Region Syddanmark og Region Sjælland. Sammenligningen indikerer, at fremtidige pladser bør placeres i Region Midtjylland og Region Hovedstaden for at få en mere optimal geografisk fordeling.

Det skal dog bemærkes, at Region Nordjyllands status på 0 giver et misvisende billede, idet regionen i 2008 endnu ikke havde nogen pladser og dermed ikke kunne have nogen afvisninger. Først når de 8 planlagte pladser står etableret i 2011, vil der kunne gives et mere retvisende billede af regionens status på dette område sammenholdt med de andre regioners.

Sammenfattende giver tabellerne herover det billede, at behovet for yderligere pladser er størst i Region Hovedstaden (inklusive Københavns Kommune) og Region Midtjylland, mens der i Region Sjælland, Region Syddanmark og Region Nordjylland er et mindre behov for flere pladser.

Øvrige hensyn

Det vurderes, at det vil være optimalt at etablere en ny institution med et antal pladser deleligt med fem, idet antallet fem unge på en afdeling er både fagligt såvel som driftsøkonomisk mest forsvarligt. Sidstnævnte skyldes, at der vurderes at være behov for samme antal pædagoger til både fire og fem unge. Der er med andre ord en stordriftsfordel ved at have fem.

¹⁰ Har endnu ingen institutioner. Når de 8 institutionspladser oprettes her i 2011, vil Region Nordjylland få afvisninger og dermed vises mere retvisende i tabellen.

Det vurderes ligeledes, at etableringen af en ny institution af såvel driftsøkonomiske som faglige hensyn, herunder muligheden for at etablere en ”udenomsfaglighed” i forhold til bl.a. psykiatrien, vil kræve, at institutionen etableres med en kapacitet på minimum 8 pladser.

Endelig vurderes det, at pladser, som er etableret som midlertidige pladser, bør bevares af økonomiske såvel som planlægningsmæssige hensyn frem for at helt nye pladser oprettes.

Danske Regioner anbefaler

Danske Regioner anbefaler, at der etableres i alt 15 almindeligt sikrede pladser, heraf 10 i Østdanmark og 5 i Vestdanmark. I Vestdanmark foreslås de to nye pladser i Region Nordjylland etableret i tilknytning til de 8 pladser, der i forvejen etableres som del af en ny permanent institution i Brønderslev, således at denne kan få to afdelinger à 5 pladser, dvs. i alt 10 pladser. Yderligere foreslås det, at de 3 pladser på Grenen i Region Midtjylland, der i øjeblikket er midlertidige, bliver gjort permanente.

Når der vælges at etablere yderligere pladser i Nordjylland – på trods af at kapacitetsanalysen viser, at der her ikke umiddelbart er et behov – skyldes det dels det beskrevne driftsøkonomiske hensyn til, at den nye institution får 10 pladser i stedet for 8, dels at der må forventes at være et undertrykt behov i regionen efter mange år uden en sikret institution.

I Østdanmark foreslås 8 pladser etableret i Københavns Kommune. De sidste 2 pladser foreslås etableret i Region Sjælland.

Med beslutningen fra 2008 om at etablere 10 pladser i Jylland og 5 på Sjælland, og den nuværende beslutning om at etablere 10 pladser på Sjælland og 5 i Jylland er der således lavet en Øst-Vest-balance med 15 pladser til hver side.

Såfremt behovet på landsplan på sigt overstiger de 15 pladser, anbefales det, at der næste gang søges etableret ny institution i Sydvestjylland af hensyn til den geografiske dækning.

Anbefalingen gives på baggrund af følgende forhold:

- Behovet for pladser (udskrivninger og afvisninger)
- Økonomisk rentabilitet

- Faglige hensyn
- Geografisk spredning