



02-06-2008

Sag nr. 07/3848

Dokumentnr. 4495/08

Den fremtidige kapacitet på de sikrede institutioner for børn og unge

Regionerne har ifølge Serviceloven koordineringsforpligtelsen for så vidt angår 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 herom. På den baggrund har Danske Regioners socialdirektørkreds igangsat en kapacitetsanalyse, der har haft som formål at vurdere behovet for pladser og specialisering af pladser på de sikrede døgninstitutioner for børn og unge, herunder også økonomien forbundet hermed.

Udvidelsen af antallet af pladser på de sikrede institutioner er hidtil sket akut. Kapacitetsanalysen skal i den forbindelse ses som et led i en mere samlet, strategisk og langsigtet planlægning af udviklingen på området.

Formålet med analysen

Analysen har skullet forholde sig til følgende spørgsmål/forhold:

- Hvilken kapacitet er der fremover behov for på de sikrede institutioner – på kortere og på længere sigt.
- Såfremt analysen peger på et behov for en kapacitetsudvidelse – hvor skal pladserne da placeres, skal pladserne etableres indenfor allerede eksisterende rammer, eller skal der etableres ny (-e) institution (-er).
- Hvilken tilbudsvifte skal være til stede på de sikrede institutioner, herunder er der behov for etablering af pladser målrettet særlige grupper, og hvor skal disse pladser i så fald etableres.

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 være sig den demografiske udvikling, retspolitiske tiltag, politiets efterforskningspraksis, domstolspraksis, kommunernes sagsbehandling, særlige tilspidsede situationer som f.eks. rydningen af Ungdomshuset 2007, urolighederne i særligt København februar 2008 mv.

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 været på 3,4 promille. Ved at holde variablene anbringelsesfrekvens 3,4 0/00 og gennemsnitlig opholdslængde 47 dage (beregnet på baggrund af opholdslængden de seneste 3 år) konstante, tegner der sig følgende behovsmønster frem til 2013:

Tabel 1.

	Antal 14-17-årige	Antal anbringelser - 3,4 promille af antallet af 14-17-årige	Samlet antal opholdsdage	Pladsbehov (ant. opholdsdage/365)
2008	275577	937	44039	121
2009	281229	956	44932	123
2010	286070	973	45731	125
2011	285394	970	45590	125
2012	284756	968	45496	125
2013	280307	963	45261	124

Det kan på baggrund af ovennævnte beregninger konkluderes, at befolkningsudviklingen i sig selv – alt andet lige – vil medføre behov for etablering af op til fire ekstra pladser.

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 101 i 2005 til 179 og 182 i hhv. 2006 og 2007. Langt størstedelen af de afviste i 2006 og 2007 – hhv. 161 og 164 – blev disse år anbragt i fængsel eller arresthus på venteliste til en sikret plads. En opgørelse fra Kriminalforsorgen fra 2006 viste, at de under-18-årige gennemsnitligt tilbragte godt 6 døgn i fængsel eller arrest. På det grundlag kan man i forhold til afvisninger konkludere, at der er en underforsyning på godt 3 pladser ($162\frac{1}{2} \cdot 6 / 365$) – på års- og landsplan vel at mærke.

I et akutsystem som det sikrede system kan etableringen af tre 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. Belægningsprocenten på de sikrede institutioner har de seneste 3 år ligget på ca. 98 %, hvilket er højt, særligt set i det perspektiv, at der for hovedparten af anbringelsernes vedkommende er tale om akutanbringelser. 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. Tages der eksempelvis udgangspunkt i en maksimal belægningsprocent på 90 %, vil der være behov for etableringen af yderligere mellem 13 og 18 pladser pladser, såfremt det nuværende anbringelsesniveau fastholdes og udviklingen i antallet af 14-17-årige medregnes.

Tabel 2 – det fremtidige behov – tabel 1 med maksimal belægningsprocent på 90.

	Pladsbehov	Pladsbehov med maks. 90 pct. belægning = Pladsbehov kolonne 1 / 90 x 100
2008	121	134
2009	123	137
2010	125	139
2011	125	139
2012	125	139
2013	124	138

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 år sket omkring 100 anbringelser i ungdomssanktionens fase 1, svarende til ca. 19 sikrede årspladser. Det peger på et pladsmæssigt efterslæb.
- *Retspolitiske tiltag:* Ønsker fra lovgivers side om at skærpe straffen og prioritere indsatsen overfor unge, der begår gentagen kriminalitet vil 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 ungdomssanktionen). En sænkning af den kriminelle lavalder til f.eks. 12 år ville 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 48 dage i 2007.
- *Kommunernes sagsbehandling og indsats generelt* har indflydelse på efterspørgslen efter sikrede pladser. Forstanderne for de sikrede institutioner har påvist den stigende tendens til, at den unge efter domsafsigelse får forlænget sit ophold på den sikrede institution, indtil straf fuldbyrdsen kan finde sted, eller der er fundet et egnet opholdssted – en problemstilling, der dels kan tilskrives kommunernes sagsbehandling. Derimod vil en fokuseret, massiv tidlig indsats i kommunerne overfor kriminalitetstruede børn og unge 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.

- *Overførsel af en lille restgruppe til Kriminalforsorgens tilbud:* Der er en lille restgruppe af unge, der ikke kan rummes i de sikrede afdelinger, hvor de sikrede afdelingers rammer og handlemuligheder ikke er tilstrækkelige, og som ikke responderer positivt på den socialpædagogiske indsats men derimod påvirker indsatsen over for de øvrige unge i en meget negativ retning. Danske Regioner har i sit debatoplæg om de sikrede institutioner og ungdomskriminalitet påpeget, at man må tage konsekvensen af det forhold og oprette et lille antal særlige varetægtspladser til unge i regi af Kriminalforsorgen. Såfremt det sker, vil presset på de sikrede institutioner aftage tilsvarende.

Det fremtidige pladsbehov

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
- Højt antal afvisninger
- Behov for overkapacitet grundet institutionernes akutfunktion
- Den demografiske udvikling

Placering af yderligere pladser

En vurdering af, hvor eventuelt yderligere pladser mest hensigtsmæssigt placeres, bør ifølge arbejdsgruppen inddrage følgende hensyn og principper:

- Behovet for pladser
- Økonomisk rentabilitet
- Geografisk spredning
- Muligheden for at etablere faglige miljøer (i forhold til særlige målgrupper)
- Tidsfaktoren

Placering på baggrund af behov

Det er vurderingen, at det er hensynet til behovet for pladser, der skal være det afgørende hensyn i vurderingen af den geografiske pladsfordeling.

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 6

Tabel 2. Procentvis fordeling af udskrivninger fordelt på regioner 2003-2007

	2003	2004	2005	2006	2007
Region Hovedstaden (inkl. Kbh. Kommune)	49 %	48 %	39 %	46 %	42 %
Region Sjælland	13 %	12 %	18 %	16 %	18 %
Region Syddanmark	17 %	18 %	18 %	17 %	18 %
Region Midtjylland	18 %	19 %	20 %	17 %	19 %
Region Nordjylland	4 %	2 %	4 %	4 %	2 %

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

Tabel 3. Procentvis fordeling af antal pladser fordelt på regioner 2003-2007

	2003	2004	2005	2006	2007
Region Hovedstaden (inkl. Kbh. Kommune)	48 %	45 %	36 %	36 %	34 %
Region Sjælland	26 %	31 %	25 %	25 %	28 %
Region Syddanmark	9 %	9 %	17 %	17 %	17 %
Region Midtjylland	17 %	16 %	22 %	22 %	21 %
Region Nordjylland	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %

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

Anlægger man et landsdelsperspektiv på fordelingen af pladser, viser der sig følgende:

Tabel 4. Fordeling af udskrivninger, pladser, 15-17-årige på landsdele

	Antal udskrivninger 2007	Pct. af samlede antal udskrivninger	Antal pladser	Pct. af samlede antal pladser	Antal 15-17-årige	Pct. af antal 15-17-årige
Regionerne Hovedstaden og Sjælland	493	60	76	63	83.381	42
Region Syddanmark	149	18	20	17	46.727	23
Regionerne Midt- og Nordjylland	177	22	25	21	69.649	35
For hele landet	819	100	121	101	199.757	100

Ud fra ovenstående tabel ses det, at landsdelenes andel af det samlede antal udskrivninger svarer nogenlunde overens med deres andel af det samlede antal pladser på de sikrede institutioner. Sammenholdes derimod landsdelenes andel af det samlede antal af unge i aldersgruppen 15-17-år med deres andel af det samlede antal pladser, kan der konstateres en underkapacitet i regionerne Syddanmark og Midt- og Nordjylland. På den baggrund vil placeringen af et yderligere antal sikrede pladser i én af disse to landsdele give en bedre geografisk fordeling af de sikrede pladser.

Det er i den forbindelse også væsentligt at hæfte sig ved sammensætningen af sikrede pladser i de respektive landsdele; Ud af i alt 76 pladser i regionen Hovedstaden-Sjælland er der 5 særligt sikrede pladser (7 pct.), det samme tal er for Region Syddanmark 5 særligt sikrede ud af ialt 20 pladser (25 pct.), og for regionen Midt-Nordjylland 10 særligt sikrede pladser ud af i alt 25 pladser (40 pct.). Sidstnævnte region er således underforsynet med almindeligt sikrede pladser. Eftersom unge, der anbringes i sikrede pladser, for hovedpartens vedkommende starter forløbet i almindeligt sikrede pladser, inden de evt. placeres videre på særligt sikrede pladser, er underforsyningen af almindeligt sikrede pladser markant.

Ovenstående tabel tegner også et billede af, at der mellem landsdelene er forskelle på anbringelsesfrekvensen af de unge, når landsdelenes andel af det samlede antal udskrivninger sættes i relation til deres andel af det sam-

lede antal 15-17-årige. Det taler for, at også regionen Hovedstaden-Sjælland tilgodeses ved en eventuel udvidelse af antallet af sikrede pladser.

Ved en udvidelse af kapaciteten på samlet 15 pladser foreslås således en udbygning af kapaciteten i Jylland med 10 pladser, medens yderligere 5 pladser placeres i hovedstadsregionen.

Øvrige hensyn

Etableringen af yderligere pladser på kort sigt skal ske inden for de eksisterende rammer i forbindelse med én af de allerede eksisterende sikrede institutioner. Som det vil fremgå af nedenstående afsnit om specialisering og institutionernes tilbudsvifte, er det Danske Regioners holdning, at der ikke skal ske yderligere specialisering af de sikrede pladser i forhold til i dag. Men med det pres der er på kapaciteten på Grenens særligt sikrede afdeling målrettet unge med psykiatriske problemstillinger, kan det overvejes at etablere 5 ekstra pladser i hovedstadsregionen som særligt sikrede pladser målrettet denne målgruppe.

Etableringen af yderligere pladser i form af en ny sikret institution vil skulle ske på længere sigt. Det er vurderingen, at en ny institution vil skulle etableres som en almindelig sikret institution i og med, at de almindeligt sikrede pladser – som tidligere nævnt – er ”indgangsvejen” til de sikrede afdelinger.

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.

Sammenfattende anbefaler Danske Regioner, at der etableres i alt 15 pladser, heraf 10 pladser i Vestdanmark og 5 i Østdanmark. For så vidt angår de 10 yderligere pladser i Vestdanmark anbefales det, at der etableres en permanent ny institution med 8 pladser i Nordjylland så hurtigt som muligt af hensyn til den geografiske dækning. For at kunne imødekomme den akutte karakter af det aktuelle behov for flere pladser, anbefales det at der snarest muligt åbnes yderligere 5 pladser på den sikrede institution Grenen i Region Midtjylland indenfor de allerede eksisterende fysiske rammer. Af de 5 pladser flyttes de 3 pladser til Region Nordjylland – og indgår i de 8 pladser – når den nye institution står driftsklar.

Såfremt behovet i Vestdanmark på sigt overstiger de 10 pladser, skal næste etape være etableringen af en ny institution i Sydjylland af hensyn til den geografiske dækning.

Med hensyn til de 5 yderligere pladser i Østdanmark, anbefales det at pladserne etableres i hhv. Københavns Kommune og Region Sjælland, i forbindelse med eksisterende sikrede institutioner. 2 af de 5 pladser etableres i Københavns Kommune, medens de resterende 3 etableres i Region Sjælland.

Specialisering af tilbudsviften på de sikrede institutioner

Det er Danske Regioners holdning, at de sikrede pladser er målrettet alle, og at der således ikke bør ske en yderligere specialisering af de sikrede pladser. Den eneste skelnen, der skal være til stede i forhold til pladser, er mellem sikrede pladser og særligt sikrede pladser. De særligt sikrede pladser er målrettet unge med psykiatriske problemstillinger (5 pladser på Grenen) samt særligt voldelige/udadreagerende (5 pladser på hhv. Grenen, Egeby og Sølager).

Danske Regioner har i flere sammenhænge peget på, at der er behov for en styrkelse af de sikrede institutioners indsats overfor en række målgrupper med særlige behov (se nedenfor). En styrkelse af de sikrede institutioners beredskab til at kunne yde en kvalificeret indsats overfor sådanne målgrupper skal efter Danske Regioners vurdering ske gennem etableringen af kompetencecentre på de eksisterende sikrede institutioner.

At en institution får rollen som kompetencecenter på et givent område indebærer, at institutionen får en særlig vidensfunktion på området – det være sig i relation til psykiatrinære problemstillinger, dårligt begavede, etniske unge mv. Det ligger ligeledes i kompetencecenterfunktionen, at institutionen har en forpligtelse til at holde sig ajour med den nyeste viden på området, at institutionen forpligter sig til at formidle denne viden til de andre sikrede institutioner og således bidrager til en opkvalificering af de sikrede institutioners beredskab og indsats generelt.

Det er vurderingen, at der kan være behov for en opkvalificering af de sikrede institutioners indsats over for unge anbragte med følgende problemstillinger som enten deres primære og overvejende problem eller i kombination med andre sociale problemer:

- Dårligt begavede/mentalt retarderede unge

- Unge med psykiatrinære problemstillinger
- Etniske unge
- De 12-14-årige

Side 10

Kompetencecenterfunktionerne i relation til særlige målgrupper foreslås fordelt som følger:

Grenen	Unge med psykiatrinære problemstillinger
Sølager	Unge med anden etnisk baggrund
Sønderbro	De 12-14-årige
Bakkegården	De dårligt begavede

Kompetencecenterfunktionen skal udvikles indenfor de eksisterende ressourcer.

Udover etableringen kompetencecentre, skal institutionernes fysiske rammer desuden forbedres, således at der opnås bedre mulighed for at skærme særlige grupper blandt de anbragte unge, herunder de ovenfor nævnte.