

Undersøgelse af ændringer i den kommunale og amtskommunale indsats i forhold til socialt udsatte grupper for 2002-2003

- analyse gennemført i alle amter og de 6 største kommuner

- Notat -
oktober 2002

1.1. Sammenfatning

Der forventes en samlet stigning på 8 pct. i amter og kommuners udgifter til socialt udsatte grupper fra 2002 til 2003; dvs. stofmisbrugere, hjemløse, prostituerede og de mest udsatte blandt alkoholmisbrugere og sindslidende. Amterne øger deres udgifter med 13 pct., kommunerne med 1 pct. og København og Frederiksberg Kommuner med 3 pct.

Der kan dermed ikke konstateres en samlet nedskæring i indsatsen overfor socialt udsatte grupper.

Men der sker tilsyneladende et fald i de amtslige og kommunale udgifter til personer med særlige sociale problemer med 11 pct. Det skyldes primært fald i kommunernes udgifter, mens amterne holder deres udgifter til denne gruppe konstant. Den største samlede stigning sker i indsatsen overfor sindslidende (12 pct.).

Tabel 1.1: Udgifter i amter og kommuner

	Konto	Stof- misbru- gere	Alko- holmis- brugere	Sindslid- dende	Botilbud til per- soner med særlige - sociale problemer (Service- lovens §94 - herberger mv.)	Særlige behov og handicappede	Samlet
		5.45	5.44	5.53; 55; 56	5.42	5.08; 39; 51; 52	Alle konti
Amter	2002 (1000 kr.)	248.592	77.775	252.695	174.343	386.381	1.139.7 86
	2003 (1000 kr.)	282.083	78.790	312.265	174.856	437.641	1.285.8 15
	Ændring (1000 kr.)	33.491	1.195	59.570	513	51.260	146.029
	Ændring (%)	13%	2%	24%	0%	13%	13%
Kommuner	2002 (1000 kr.)	18.693	0	48.818	7.694	182.423	257.688
	2003 (1000 kr.)	17.920	0	50.382	7649	184.239	260.010
	Ændring (1000 kr.)	-773	0	1.564	-225	1.756	2.322
	Ændring (%)	-4%	0%	3%	-3%	1%	1%
Kbh. & Frb.	2002 (1000 kr.)	132.143	0	302.439	82.850	177.099	694.531
	2003 (1000 kr.)	137.100	0	315.904	52.973	207.740	713.717
	Ændring (1000 kr.)	4.957	0	13.465	-29.877	30.641	19.186
	Ændring (%)	4%	0%	4%	-36%	17%	3%
Total	2002 (1000 kr.)	399.428	77.775	603.952	264.887	745.693	2.092.0 05
	2003 (1000 kr.)	437.103	78.970	678.551	235.298	829.620	2.259.5 42
	Ændring (1000 kr.)	37.675	1.195	74.599	-29.589	83.657	167.537
	Ændring (%)	9%	2%	12%	-11%	11%	8%

Kilde: Oxford Research 2002

Note: Gældende budget 2002 og udkast til budget 2003

Bemærk: Opgørelsen dækker kun over de amter og kommuner, som har data fra begge år. Derfor indgår følgende ikke: Københavns amt, Frederiksborg amt, Nordjyllands amt, Ringkøbing's amt og Bornholms amt. Odense Kommune er heller ikke medregnet.

Bemærk: Københavns Kommune har ikke i 2002 opgjort på konto 5.39, men på 5.40. Udgifterne til 5.40 er så medtaget, efter anvisninger fra Københavns Kommune.

Bemærk: Frederiksborg Kommune har i 2003 flyttet beløb, som i 2002 var på 5.38 til 5.39. Hvis beløbet havde været på konto 5.39 i 2002, ville det samlede fald for kommuner for "andre" have været på 3 pct., og de total udgifter for amter og kommuner ville have haft en stigning på 8 pct.

Bemærk: Tallene er beregnet som **nettoudgifter; dvs. fratrukket refusion, grundtakstbetaling og deltagerbetaling m.v.**

Der forventes en stigning i amternes udgifter til især stofmisbrugere (13 pct.), sindslidende (24 pct.) og personer med særlige behov og handicappede (13 pct.). For kommunerne sker den største stigning i indsatsen overfor sindslidende (3 pct.), mens det største fald er i indsatsen overfor stofmisbrugere (4 pct.). De største ændringer i Frederiksberg og Københavns Kommuner er i indsatsen overfor personer med særlige sociale problemer (konto 5.42 – Servicelovens §94 om herberger, forsorgshjem og krisecentre), som falder med 36 pct., og den største stigning sker i indsatsen overfor personer med særlige

behov og handicappede (17 pct.). Det er blevet oplyst, at en del af faldet skyldes en omlægning af indsatsen i Københavns Kommune.

Det er konklusionen på en analyse af den budgetterede udgiftsudvikling i 10 amter og 5 af de største kommuner, baseret på reviderede/gældende budgetter for 2002 og budgetforslag for 2003. Den samlede udvikling i udgifterne er gengivet i tabellen nedenfor.

Tabel 1.2: Samlede netto udgiftsstigninger/-fald mellem 2002-2003 i pct. på udvalgte konti

Kommune/konto	Støtte til frivilligt socialt arbejde	Aktivitets- og samværs-tilbud	Botilbud til personer m. særlige soc. behov	Alkohol-behandling	Stofmisbrugere	Handicappede mv. - midlertidige ophold	Kom. midlertidige botilbud	Kontaktper-son og led-sagerord-ning	Botilbud til sinds-lidende - længerava-	Amtskom. botilbud til sinds-	Total
Frederiksberg kom.	3,8	420,0	0,1	0,0	4,6	29,0	5,3	3,3	0,0	29,7	26,7%
Københavns Kom.	2,4	0,0	-38,4	0,0	3,7	-11,6	38,4	41,1	-0,5	32,5	0,0%
Esbjerg Kom-mune	-54,6	0,0	4,8	0,0	29,2	4,8	-7,7	48,4	0,0	14,1	-9,9%
Århus Kommune	2,7	2,7	2,8	0,0	3,1	4,9	19,8	-12,5	-1,2	10,9	7,4%
Aalborg Kom-mune	3,5	1,9	0,0	0,0	3,0	0,0	2,2	0,0	0,0	0,0	2,2%
Odense Kommu-ne											
Københavns Amt											
Ribe Amt	-1,5	14,6	-5,0	10,8	-6,4	0,0	58,4	53,5	8,2	0,0	9,3%
Vejle Amt	2,9	-1,1	30,5	2,8	1,0	n.a	78,4	-8,9	13,6	0,0	2,2%
Vestsjællands Amt	0,0	0,0	-3,8	15,7	2,8	2,8	n.a	53,2	41,1	0,0	21,3%
Sønderjyl-lands Amt	2,6	11,3	7,3	1,5	75,4	-14,5	27,7	68,4	0,0	0,0	27,6%
Roskilde Amt	3,2	1,0	2,3	8,5	2,2	2,4	92,0	3,2	0,0	0,0	0,6%
Frederiksborg Amt											
Bornholms Amt											
Storstrøms Amt	0,0	1,4	-0,5	2,9	-2,9	3,0	2,9	1,5	-0,5	0,0	-1,0%
Fyns Amt	0,0	-8,5	-5,1	-1,2	-0,5	0,0	n.a	0,0	n.a	-69,6	7,3%
Ringkøbings Amt											
Nordjyllands Amt											
Viborg Amt	5,8	-2,4	0,9	2,7	-2,3	-13,4	825,0	225,9	-6,9	-16,3	18,2%
Århus Amt	2,8	67,1	-5,8	1,5	88,1	0,0	59,9	-94,3	-28,9	0,0	22,1%
Ændring (1000 kr.) - total	-3.167	7.401	-29.589	1.195	37.675	1.475	92.750	26.203	60.889	12.493	167.537
Ændring i procent - total	-10%	-2%	-11%	2%	9%	2%	29%	25%	14%	-21%	8%

Kilde: (Amts)kommunale budgetter

Bemærkning: Tallene er beregnet som nettoudgifter; dvs. fratrukket refusion, grundtakstbetaling og deltagerbetaling m.v.

Bemærkning: Blanke felter = Der eksisterer ingen data for det pågældende amt/kommune for det ene eller begge år for alle konti

Bemærkning: Felter med 0,0 = der er ikke data for det ene eller det andet år for den specifikke konto

Bemærkning: Den procentvise ændring angivet med n.a., at der i 2002 budgettet var en negativ udgift, som i 2003 forventes at stige til en positiv udgift. Procentvis givet det en negativ procentsats, men det er faktiske tal dækker over en positiv stigning.

Bemærk: Københavns Kommune har ikke i 2002 opgjort på konto 5.39, men på 5.40. Udgifterne til 5.40 er så medtaget, efter anvisninger fra Københavns Kommune.

Bemærk: Frederiksberg Kommune har i 2003 flyttet beløb, som i 2002 var på 5.38, til 5.39. Hvis beløbet havde været på konto 5.39 i 2002, ville den samlede stigning have været på 12 pct. for Frederiksberg Kommune.

Bemærk: For Frederiksberg og Københavns Kommuner varetages alkohol af HS

Det understreges, at tallene ser på den økonomiske udvikling. De kan således ikke sige noget om indholdet og dermed kvaliteten af tilbudene til socialt udsatte grupper. Eksempelvis fortalte nogle af amterne, at de holder mængden og antallet af tilbud til socialt udsatte grupper uændret i 2003, men at de planlægger at reducere stillinger og at effektivisere generelt. Andre fortæller, at selvom antal pladser og tilbud forsøges holdt konstant for næste år, forventes der en reduktion over de næste år. Enkelte kommuner fortæller, at de har valgt at øge deres udgifter som modtræk til amtslige besparelser for at holde "status quo" i indsatsen.

Det er samtidig vigtigt at understrege, at tallene er behæftet med usikkerheder. Der er således tale om forventet udvikling, da ikke alle budgetforslag er vedtagne. Endvidere kan sammenligningen af to år være påvirket af udviklingen, hvis der eksempelvis det ene år er foretaget investeringer. Ydermere kan stringensen i amter og kommuners brug af og opgørelser på de enkelte konti variere. Eksempelvis er der nogle steder ikke anvendt alle de undersøgte konti. Heri ligger også, at nogle af de undersøgte konti, som er udvalgt af Rådet for Socialt Udsatte, dækker andre grupper end socialt udsatte, fordi den kommunale kontoplan ikke har en dækkende opdeling i denne sammenhæng. Tilsvarende kan der også findes udgifter til socialt udsatte, som konteres på andre konti end de undersøgte. Således kunne nogle amter ikke helt genkende billedet af stigninger på de undersøgte konti, fordi der er skåret på andre konti, som også bruges til socialt udsatte grupper. Enkelte kommuner med fald i de undersøgte konti mente, at indsatsen samlet var stigende.

Overordnet synes indtrykket dog at være, at udviklingen i de undersøgte konti kan genkendes. Indsatsen overfor socialt udsatte grupper vurderes af de fleste at "holde status quo" eller være stigende, fordi det er et politisk prioriteret område.

Men ovenstående konklusioner dækker også over forskelle såvel mellem kommuner og amter som mellem konti i de enkelte amter og kommuner.

Nedenfor gengives en tabel over de samlede netto udgiftsstigninger/-fald mellem 2002 og 2003 på de udvalgte konti. Ændringerne er gengivet i procent.

Som det fremgår, svinger de budgetterede udgifter mellem en stigning på godt 27 pct. og et fald på knap 10 pct. Men det er interessant, at kun tre af de undersøgte amter og kommuner budgetterer med et fald, mens 11 amter og kommuner forventer en stigning; heraf venter én kommune uændrede udgifter.

Ses der nærmere på de enkelte konti, tegner der sig et billede af betydelige udsving. Det er især konto 5.52 om kommunale botilbud til midlertidigt ophold for personer med særlige behov, konto 5.53 om kontaktperson- og ledsagerordning, konto 5.55 om botilbud til længerevarende ophold for sindslidende samt konto 5.56 om amtskommunale botilbud til midlertidigt ophold for sindslidende, som udviser de største sving. Der er både tale om markante stigninger og betragtelige fald.

Der henvises endvidere til bilag over de budgetterede udgifter for de enkelte amter og kommuner, som har dannet grundlag for ovenstående konklusioner.

1.2. Udviklingen på de enkelte konti og grupper

I dette afsnit ses nærmere på udviklingen i udgifterne på de udvalgte konti. Afsnittet uddyber oversigts Tabellen, som blev vist ovenfor.

Tabel 1.3: Stofmisbrugere		
Konto 5.45	Enheder	Udgifter
Amter	2002 (1000 kr.)	248.592
	2003 (1000 kr.)	282.083
	Ændring (1000 kr.)	33.491
	Ændring (%)	13%
Kommuner	2002 (1000 kr.)	18.693
	2003 (1000 kr.)	17.920
	Ændring (1000 kr.)	-773
	Ændring (%)	-4%
Kbh. & Frb.	2002 (1000 kr.)	132.143
	2003 (1000 kr.)	137.100
	Ændring (1000 kr.)	4.957
	Ændring (%)	4%
Total	2002 (1000 kr.)	399.428
	2003 (1000 kr.)	437.103
	Ændring (1000 kr.)	37.675
	Ændring (%)	9%

Kilde: Oxford Research 2002

1.2.1. Stofmisbrugere - konto 5.45

Tabellen viser den forventede udvikling i udgifterne til behandling af stofmisbrugere, konto 5.45.

Tabellen viser, at amterne budgetterer med en stigning på 13 pct. mod Frederiksberg og Københavns Kommuner stigning på 4 pct. og kommunernes fald på 4 pct.

Der forventes en samlet stigning på 9 pct.

1.2.2. Alkoholmisbrugere - konto 5.44

Næste gruppe er alkoholmisbrugere, konto 5.44.

Her er der tale om behandlingshjem for alkoholskadede, som er en amtslig opgave. For Frederiksberg og Københavns Kommuner varetages denne opgave af HS.

Tallene viser en forventet stigning i amternes udgifter på 2 pct.

Tabel 1.4: Alkoholmisbrug		
Konto 5.44	Enheder	Udgifter
Amter	2002 (1000 kr.)	77.775
	2003 (1000 kr.)	78.790
	Ændring (1000 kr.)	1.195
	Ændring (%)	2%
Kommuner	2002 (1000 kr.)	0
	2003 (1000 kr.)	0
	Ændring (1000 kr.)	0
	Ændring (%)	0%
Kbh. & Frb.	2002 (1000 kr.)	0
	2003 (1000 kr.)	0
	Ændring (1000 kr.)	0
	Ændring (%)	0%
Total	2002 (1000 kr.)	77.775
	2003 (1000 kr.)	78.970
	Ændring (1000 kr.)	1.195
	Ændring (%)	2%

Kilde: Oxford Research 2002

Tabel 1.5: Sindslidende		
Konto 5.53;55;56	Enheder	Udgifter
Amter	2002 (1000 kr.)	252.695
	2003 (1000 kr.)	312.265
	Ændring (1000 kr.)	59.570
	Ændring (%)	24%
Kommuner	2002 (1000 kr.)	48.818
	2003 (1000 kr.)	50.382
	Ændring (1000 kr.)	1.564
	Ændring (%)	3%
Kbh. & Frb.	2002 (1000 kr.)	302.439
	2003 (1000 kr.)	315.904
	Ændring (1000 kr.)	13.465
	Ændring (%)	4%
Total	2002 (1000 kr.)	603.952
	2003 (1000 kr.)	678.551
	Ændring (1000 kr.)	74.599
	Ændring (%)	12%

Kilde: Oxford Research 2002

nedskæring hos en af parterne forsøges opvejet af en indsats nogenlunde stabiliseres.

1.2.3. Sindslidende - konti 5.53, 5.55, 5.56

Ses der nærmere på udgifterne til sindslidende, viser der sig et varieret billede. De undersøgte konti er 5.53 om kontakt- og ledsagerordning, 5.55 om botilbud til længerevarende ophold til sindslidende og 5.56 om amtskommunale botilbud til midlertidigt ophold til sindslidende.

Det totale tal viser en forventet amtslig stigning på 24 pct. og en kommunal stigning på 7 pct.; kommunerne forventer en stigning på 3 pct. og Frederiksberg og Københavns Kommuner en stigning på 4 pct.

Samlet ses en ændring på 12 pct.

Men udviklingen i de enkelte konti er forskellige.

Således regner amterne med at reducere udgifterne på konto 5.56 med 56 pct., mens kommunerne forventer en stigning på 12 pct. og Frederiksberg og Københavns Kommuner en samlet stigning på 31 pct. på denne konto. Omvendt venter amterne at øge udgifterne på konto 5.55 med 41 pct., hvor kommunerne regner med et mindre fald og Frederiksberg og Københavns Kommuner en uændret udvikling. Såvel amter som kommuner budgetterer med en stigning på konto 5.53.

Der tegner sig med andre ord et billede af, at en stigning hos den anden part, således at den samle-

Tabel 1.6: Botilbud til personer med særlige sociale problemer (Servicelovens §94 - herberger mv.)		
Konto 5.42	Enheder	Udgifter
Amter	2002 (1000 kr.)	174.343
	2003 (1000 kr.)	174.856
	Ændring (1000 kr.)	513
	Ændring (%)	0%
Kommuner	2002 (1000 kr.)	7.694
	2003 (1000 kr.)	7649
	Ændring (1000 kr.)	-225
	Ændring (%)	-3%
Kbh. & Frb.	2002 (1000 kr.)	82.850
	2003 (1000 kr.)	52.973
	Ændring (1000 kr.)	-29.877
	Ændring (%)	-36%
Total	2002 (1000 kr.)	264.887
	2003 (1000 kr.)	235.298
	Ændring (1000 kr.)	-29.589
	Ændring (%)	-11%
Kilde: Oxford Research 2002		
Bemærk: Det er blevet oplyst, at nedgangen skyldes omlægninger af indsatsen i Københavns Kommune.		

1.2.4. Botilbud til personer med særlige sociale problemer - konto 5.42

Konto 5.42 omhandler botilbud til personer med særlige sociale problemer (Servicelovens §94 om herberger, forsorgscentre og krisecentre).

Her forventes en samlet reduktion med 11 pct. Amterne forventer en uændret udvikling, mens kommunerne planlægger en udgiftsnedgang på 3 pct. og Frederiksberg og Københavns Kommunes en nedgang på 36%.

Tabel 1.7: Personer med særlige sociale behov + handicappede		
Konto 5.08; 39; 51; 52	Enheder	Udgifter
Amter	2002 (1000 kr.)	386.381
	2003 (1000 kr.)	437.641
	Ændring (1000 kr.)	51.260
	Ændring (%)	13%
Kommuner	2002 (1000 kr.)	182.423
	2003 (1000 kr.)	184.239
	Ændring (1000 kr.)	1.756
	Ændring (%)	1%
Kbh. & Frb.	2002 (1000 kr.)	177.099
	2003 (1000 kr.)	207.740
	Ændring (1000 kr.)	30.641
	Ændring (%)	17%
Total	2002 (1000 kr.)	745.693
	2003 (1000 kr.)	829.620
	Ændring (1000 kr.)	83.657
	Ændring (%)	11%

Kilde: Oxford Research 2002
 Bemærkning: Københavns Kommune brugte ikke konto 5.39 i 2002, men i stedet 5.40. Tallet fra 5.40 i 2002 er medtaget efter samråd med Københavns Kommune.
 Bemærk: Frederiksberg Kommune har i 2003 flyttet beløb, som i 2002 var på 5.38, til 5.39.

1.2.5. Personer med særlige behov og handicappede - konti 5.08, 5.39, 5.51 og 5.52

Denne gruppe dækker over en række konti, som ikke udelukkende retter sig mod en bestemt gruppe. Således er følgende konti indbefattet: 5.08 om støtte til frivilligt social arbejde, 5.39 om aktivitets- og samværstilbud, 5.51 om amtskommunale tilbud til midlertidigt ophold til handicappede og 5.52 om kommunale botilbud til midlertidigt ophold for personer med særlige behov.

På disse konti forventes en samlet stigning på 11 pct.

Af tabellen fremgår det således, at amterne forventer stigende udgifter med 13 pct., mens kommunerne forventer en stigning på 1 pct. og Frederiksberg og Københavns Kommuner en stigning på 17 pct.

Dette dækker dog over forskelle.

Eksempelvis vil kommunerne skære med 31 pct. på konto 5.08, mens amterne forventer en stigning på 2 pct. For konto 5.39 gælder, at amterne skærer med 8 pct., hvorimod kommunerne øger med 2 pct. Og Frederiksberg og Københavns Kommuner med 13 pct.

Både amter og kommuner forventer en stigning på konto 5.52, hvor amter ser en stigning på hele 54 pct.

1.3. Generelle vurderinger

Der er i interviewene med amter og kommuner spurgt til vurderingen af udviklingen i indsatsen overfor socialt udsatte grupper: stofmisbrugere, alkoholmisbrugere, prostituerede, hjemløse og psykisk syge.

De indhentede vurderinger af den generelle udvikling minder i store træk om tendensen i de undersøgte konti mod en generel stigning. Der tegner sig imidlertid også et billede af forskellige fokusområder i de enkelte amter og kommuner. Hvis der kan tales om en tendens på baggrund af de indhentede vurderinger, så synes de prostituerede at være en gruppe, der ikke udgør et fokusområde.

Ribe Amt har således oplevet en opgradering på alkoholområdet og vurderer, at der har været en stigning i mængden (antal pladser) generelt, men at der samtidig har været et fald i økonomi og serviceniveau; dvs. stillinger. Dette stemmer godt overens med udviklingen i de undersøgte konti, hvor der sam-

let forventes en stigning på godt 9 pct., og indsatsen over alkoholmisbrugere (konto 5.44) forventes at stige med knap 11 pct.

Storstrøms Amt vurderer overordnet, at indsatsen overfor de udsatte grupper er uændret fra 2002 til

Tabel 1.8: Vurdering af indsats

Samlet vurdering	Større	Uændret	Mindre
Ribe Amt	X		
Storstrøms Amt		X	
Nordjyllands Amt		X	
Viborg Amt			X
Sønderjyllands Amt		X	
Esbjerg Kommune	X		
Århus Kommune	X		
Ålborg Kommune	X		
Frederiksberg Kommune	X		
Odense Kommune			X

Bemærk: Der er tale om en samlet vurdering fra de enkelte kommuner og amters side. Den kan således basere sig på konti udover de undersøgte og en generel vurdering.

Bemærk: Der er tale om en overordnet placering af kommuner og amters generelle vurdering. Placeringen er derfor kvalitativ, ligesom grænserne mellem de forskellige kategorier er flydende.

2003. Men området står over for tunge besparelser, som primært sker ved nedlæggelse af stillinger. Dog har man fra politisk side gået lidt forbi området i år. Amtet vil gerne opretholde dets serviceniveau, men personalet skal løbe stærkere. Amtet har skåret ned på døgnbehandling til alkoholmisbrugere, men håber, de kan samle det op med ambulante behandling. Dog ser udviklingen på de undersøgte konti ud til samlet at falde med 1 pct.

Nordjyllands Amt påpeger, at det har et status quo i sine udgifter til socialt udsatte grupper. Det har imidlertid ikke været muligt at indhente detaljerede budgetter. Amtet har i forhold 2002-budgettet ikke opprioriteret visse områder, men dog forstærket indsatsen

overfor hjemløse ved at oprette en sygeafdeling for hjemløse. Dette er dog finansieret på anden vis og derfor ikke synlig som sådan, når det gøres op på kontoform. Til gengæld er amtets indsats mindsket overfor stofmisbrugere, som følge af nedskæring på betalingen til de private døgnbehandlingstilbud. Indsatsen overfor alkoholmisbrugere er uændret. Indsatsen overfor prostituerede er ikke et fokusområde og er ikke et område, der specifikt bruges penge på.

Viborg Amt kommenterer overordnet, at amtets indsats på det sociale område er blevet bremset op på det kommende budget i forhold til det tidligere. Amtets besparelser kan ikke umiddelbart genfindes i de økonomiske beregninger, der omvendt viser en stigning i udgifterne fordelt på de udvalgte konti. Dette kan skyldes konteringen af udgifterne. Faldet i dette amts udgifter på misbruger-området m.m. forklares med en eksplosiv udgiftsstigning i 2001 til opførsel af nye tilbud. Udgifterne til drift er efterfølgende faldende. Amtets overordnede indsats mod stofmisbrugere er mindsket set i lyset af en mindre nedskæring i købet af private døgnpladser. Indsatsen overfor alkoholmisbrugere er uændret. Amtet påpeger, at det benytter samme institution til at behandle begge grupper. Amtet har i 2002 opprioriteret den ambulante behandling, men fastholder dagbehandlingen. Amtet har intet fokus på gruppen af prostituerede. Indsatsen overfor de hjemløse er uændret, mens indsatsen overfor psykisk syge er stigende.

Sønderjyllands Amt vurderer indsatsen overfor stofmisbrugere, alkoholmisbrugere og prostituerede som uændret, mens indsatsen er større overfor hjemløse og psykisk syge. På de undersøgte konti ses en samlet stigning.

Esbjerg Kommune vurderer, at indsatsen samlet var stigende, selvom kommunens udgifter på de undersøgte konti falder. Dette forklares ved en øget effektivitet i sparetider, flere diagnosticeringer af psykisk syge og dobbeltbehandlere (f.eks. psykisk syge stofmisbrugere), som fører til flere sager. Indsatsen overfor stofmisbrugere er uændret i form af den efterbehandling, der tilbydes. Alkoholmisbrugerindsatsen er også uændret, mens indsatsen overfor prostituerede ikke er i fokus. Til gengæld er indsatsen overfor hjemløse blevet opprioriteret, ligesom det er tilfældet overfor psykisk syge.

Århus Kommune fortæller, at kommunen ikke skulle spare, fordi den allerede for fem år siden havde taget en større sparerunde. Kun på den administrative side gennemføres besparelser, mens en række

operationelle personaleområder blev opprioriteret. Generelt er posterne på budgettet opjusteret med 2-3 pct., mens områder indenfor psykisk syge og midlertidige botilbud er for kraftigt opadgående; det skal tilføjes, at der også ses en stigning i kommunens udgifter på de undersøgte konti. Udgifterne til sidstnævnte dækker dog over større anlægsudgifter til boliger. Kommunen mener samlet, at psykisk syge og hjemløse bliver opprioriteret, mens stofmisbrugere, alkoholmisbrugere og prostituerede forbliver status quo. Inden for hvert område er der dog sket en præcisering, og prostitution er ikke i lige så høj grad et fokusområde som de andre.

Ålborg Kommune fortæller, at den har øget indsatsen overfor socialt udsatte grupper; denne vurdering dækker dog ikke stofmisbrugere. Kommunen har valgt at kompensere for nedskæringer i amtet og holder dermed status quo. Det gælder især fortsættelsen af væresteder. Opfattelse stemmer overens med de undersøgte konti, som viser en samlet stigning på lidt over 2 pct.

Frederiksberg Kommune vurderer, at deres udgifter samlet er stigende, hvilket også afspejles i de undersøgte konti. Det gælder primært hjemløse og psykisk syge, mens indsatsen overfor stofmisbrugere ses som mindre.

Odense Kommune forventer en generel nedskæring over hele området; dog er der ingen tal herfor. Især over for prostituerede ventes en mindre indsats, mens indsatsen forbliver uændret overfor stofmisbrugere, hjemløse og psykisk syge. Kommunen forsøger at kompensere ved at gøre værestederne bredere.

1.4. Undersøgelsens forløb

Oxford Research har gennemført undersøgelsens dataindsamling i perioden 19. september – 1. oktober 2002. Undersøgelsen bestod af to sideløbende analyser:

- De budgetterede udgifter på det reviderede/gældende 2002-budget sammenholdt med udkastet til budget for 2003 på en række udvalgte konti.
- Sammenligning af pladser og tilbud i 2002 og 2003 på en række udvalgte områder gennemført ved telefoninterview.

Budgetundersøgelse		Telefoninterview	
Konti	Indhold	Lovgivning	Indhold
5.08	Støtte til frivilligt socialt arbejde (ikke relateret til en speciel udsat gruppe)	Serviceloven §85	Døgnbehandling af stofmisbrugere på egne pladser
5.39	Aktivitets- og samværstilbud (ikke relateret til en speciel udsat gruppe)	Serviceloven §85	Døgnbehandling af stofmisbrugere på private pladser
5.42	Botilbud til personer med særlige sociale problemer (ikke relateret til en speciel udsat gruppe)	Serviceloven §85	Dagbehandling af stofmisbrugere på egne pladser
5.44	Alkoholbehandling og behandlingshjem for alkoholskadede	Serviceloven §85	Dagbehandling af stofmisbrugere på private pladser
5.45	Behandling af stofmisbrugere	Sygehusloven §16	Døgnbehandling af alkoholmisbrugere på egne pladser
5.51	Amtskommunale tilbud til midlertidigt ophold for udviklingshæmmede m.v.	Sygehusloven §16	Døgnbehandling af alkoholmisbrugere på private pladser
5.52	Kommunale botilbud til midlertidigt ophold for personer med særlige behov	Sygehusloven §16	Dagbehandling af alkoholmisbrugere på egne pladser
5.53	Kontaktperson- og ledsageordninger (til sindslidende)	Sygehusloven §16	Dagbehandling af alkoholmisbrugere på private pladser

Tabel 1.9: Hvad er undersøgt og hvorledes?			
Budgetundersøgelse		Telefoninterview	
5.55	Botilbud til længerevarende ophold for sindslidende	Serviceloven §88	Væresteder
5.56	Amtskommunale botilbud til midlertidigt ophold for sindslidende	Serviceloven §92	Pladser i boformer til længerevarende ophold, asyler og pensionater
		Serviceloven §93 stk. 1 nr. 2	Boformer til midlertidigt ophold
		Serviceloven §94	Hjemløseinstitutioner
		Serviceloven §94	Kvindekrisecentre

Kilde De benyttede konti og paragraffer er udvalgt af sekretariatet for Rådet for Socialt Udsatte

Undersøgelsen er baseret på analyser af de 14 amter samt København, Århus, Odense, Aalborg og Esbjerg kommuner. Derudover har sekretariatet for Rådet for Socialt Udsatte udpeget en række budgetkonti, som analysens økonomiske del er baseret på og en række paragraffer, som telefoninterviewene centrerede omkring. De nævnte konti og paragraffer er gengivet i tabel 1.1. Derudover giver tabel 1.2 et sammenhængende billede af dataindsamlingen ved de udvalgte amter og kommuner.

Tabel 1.10: Undersøgelsens data					
Amt/kommune	Oplysninger til analysen				Kommentar
	Tal baseret på ministerielle	Gennemførte interview	Tal for både 2002 og 2003	Revideret budget 2002	
Frederiksberg Kommune	✓	✓	✓		
Københavns Kommune	✓		✓		
Esbjerg Kommune	✓	✓	✓	✓	
Århus Kommune	✓	✓	✓		
Aalborg Kommune	✓	✓	✓		
Odense Kommune	x	✓	x	x	Kun overordnede bevillinger
Københavns Amt	x		x	x	
Ribe Amt	✓	✓	✓	✓	
Vejle Amt	✓		✓		
Vestsjællands Amt	✓		✓		
Sønderjyllands Amt	✓	✓	✓		
Roskilde Amt	✓		✓		
Frederiksborg Amt	x		x	x	Fremsendte ikke budget
Bornholms Amt	✓		x		Ikke lavet et 2003 budget
Storstrøms Amt	✓	✓	✓	✓	
Fyns Amt	✓	✓	✓		
Ringkøbings Amt	✓	✓	x		Kun overordnede bevillinger
Nordjyllands Amt	✓	✓	x		Kun overordnede bevillinger
Viborg Amt	✓	✓	✓		
Århus Amt	✓		✓	✓	
Total	17	12	14	4	

1.5. Analyse af budgetterne - fremgangsmåde

Samtlige budgetter for 2002 og 2003 fra landets amter og de udvalgte kommuner blev rekvireret. Der blev spurgt efter det reviderede/gældende 2002-budget¹. En række amter og kommuner har fremsendt det oprindelige 2002 budget. De reviderede budgetter er så forsøgt indhentet senere, hvis sådanne fandtes. Under alle omstændigheder er eventuelle forskelle mellem de to budgetter på de udvalgte budgetkonti blevet checket; eksempelvis gennem samtale med kommuner og amter samt gennem sammenligning med de 2003-budgetter, hvor der er oversigter over de forrige års budgetter. Der er således anvendt reviderede/gældende budgetter fra 2002. Tabel 1.2 illustrerer hvilke amter og kommuner der fremsendte et revideret budget. Alle budgetter er opgjort i løbende priser.

I forbindelse med indhentningen af budgetterne er der foretaget flere opkald til amterne og kommunernes budgetkontorer for at få uddybende materiale såsom regnskabsmæssige specifikationer og for at få afklaret, om der fandtes et revideret budget. Endvidere er konti, hvor der ikke umiddelbart har været posteringer, blevet undersøgt for eventuelle fejl med budgetafdelingerne.

Størstedelen af de modtagne budgetter var alle opgjort på Indenrigsministeriets officielle kontoplan, således at de udvalgte konti kunne analyseres over tid og mellem amter og kommuner. Enkelte amter og kommuner leverede dog budgetter, der ikke var sammenlignelige, og som derfor ikke er inkluderet i den gennemførte sammenligning. Endvidere manglede et enkelt amt at fremsende budgettet på trods af flere telefoniske rykkere.

For de fleste amter og kommuner var det ønskede budget for 2003 endnu ikke vedtaget men kun et udkast. Derfor kunne enkelte amter og kommuner ikke fremsende et præcist og udspecificeret budgetudkast for 2003, men kun en overordnet oversigt over budgetfordelingen på hovedområder. Enkelte amter og kommuner er derfor heller ikke medtaget i sammenligningen af budgetposterne, fordi der ikke har været et brugbart udkast til budget 2003.

Analysen af de udvalgte budgetposter blev gennemført ved at sammenligne forskellen i udgiftsniveau mellem 2002 og 2003. I den forbindelse er det værd at bemærke, at en række amter og kommuner ikke opgjorde forbruget på de enkelte konti samlet men fordelt på bevillinger. Derfor har det i forbindelse med analysen været nødvendigt at sammenligne udgiftsposteringer på de udvalgte konti fra flere forskellige bevillinger. For de fleste budgetters vedkommende var det muligt både at aflæse indtægter og udgifter mens andre kun specificerede nettoudgifter.

Alle budgetterede udgifter er rensset for mellemoffentlige betalinger såsom statslig refusion, grundtakstbetalinger og andet. Dette er gjort for at illustrere den faktiske udgift, som det enkelte amt eller kommune har allokateret til formålet. Netop denne form for rensede udgiftsposter viste sig sværere at gennemføre end planlagt, eftersom flere amter og kommuner har valgt at opgøre statslig refusion og andet som selvstændige poster i stedet for under den reelle konto.

1.6. Usikkerheder ved budgetanalysen

I forbindelse med gennemførelsen af budgetsammenligninger er der en række forbehold der må tages, både i relation til de enkelte posteringer og det samlede billede.

¹ Amter og kommuner reviderede deres budgetter for 2002 i løbet af 2002 og indgik derfor nye aftaler med regeringen om de økonomiske rammer

For det første dækker de udvalgte konti ikke fuldstændigt over de udgifter, som relaterer sig til et område. Amter og kommuner har med andre ord mulighed for at postere udgifter forskelligt og vælge, om visse konti skal benyttes eller udelades. At måle på enkelte konti giver derfor ikke umiddelbart et fuldstændigt billede af udgiftssituationen på et område. F.eks. er forhold som lønninger og administration i flere tilfælde udeladt, således at posteringerne kun dækker over de budgetterede udgifter til pladser/tilbud. I andre tilfælde viste større udgiftsstigninger at bunde i omprioriterede konti, så udgifter blev flyttet mellem to konti, hvoraf den ene måske ikke var en, som var udvalgt til denne undersøgelse.

For det andet er enkelte konti orienteret mod enten amtslige eller kommunale udgifter. Undersøgelsen har dog vist, at grænsen alligevel er flydende mellem posteringerne, således at konti, der vedrører amtslige opgaver, også benyttes til kommunale posteringer og omvendt.

For det tredje viste analysen, at udgiftsændringer kan skyldes anlægsudgifter det ene år, men som efterfølgende falder til et naturligt leje i form af driftsudgifter. Netop fordi der udelukkende fokuseres på to fortløbende år, er det svært at gennemskue, om et fald skyldes overgang fra anlæg til driftsudgifter eller en stigning skyldes anlægsarbejde.

For det fjerde er det som nævnt i forrige afsnit, ikke alle amter og udvalgte kommuner, der har leveret et fuldkomment materiale. Derfor er det samlede resultat ikke fuldstændigt dækkende. Af tabel 1.2 fremgår det, at 14 ud af de 20 amtskommunale enheder, der var udvalgt til undersøgelsen, leverede brugbare budgetter. Disse amter og kommuner er bredt fordelt på landsplan, og der er således ikke tale om en skævvridning i forhold til visse regioner.

1.7. Undersøgelse af pladser og tilbud

For at understøtte budgetanalysen blev der gennemført en række telefoninterview med socialchefer eller andre med viden om socialt udsatte grupper i amtet/kommunens socialforvaltning. Interviewet tog udgangspunkt i en spørgeguide, som Rådet for Socialt Udsatte havde stillet forslag til. Spørgeguiden var struktureret omkring en række spørgsmål om tilbud af pladser til socialt udsatte grupper opdelt på paragraffer primært efter Serviceloven. Reelt var der opbygget forskellige spørgeguides til amter og kommuner, men eftersom budgetanalysen viste, at en række konti både blev brugt af amter og kommuner, blev amtets spørgeguide også benyttet til interview med de kommunale socialchefer.

Foruden spørgeguiden var formålet med interviewene endvidere at få forklaringer på dels eventuelle budgetmæssige udsving, dels de politiske prioriter, der lå bag opprioriteringer, eller nedskæringer på specifikke områder.

Samtlige amter og de udvalgte kommuners socialchef, blev i første omgang kontaktet via mail for at aftale et nærmere tidspunkt for et telefoninterview. Spørgeguiden blev i den forbindelse vedlagt. Efterfølgende blev samtlige ringet op gentagne gange, og en række interview er blevet gennemført. Tabel 1.2. viser dog, at grundet den korte tidsfrist er kun 12 interview blevet gennemført fuldt ud.

For en række af de amter og kommuner, hvor det ikke har været muligt at gennemføre et interview, er budgetterne blevet gennemgået, for at finde informationer om antallet af pladser og tilbud til de socialt udsatte grupper.

1.8. Usikkerheder ved interviewene

De gennemførte interview afslørede en række problemstillinger, som der må tages højde for i forbindelse med undersøgelsens resultater.

For det første omfatter de udvalgte paragraffer ikke alle amtets og kommunens tilbud til socialt udsatte grupper. Enkelte af de interviewede kommenterede, at der var mulighed for at benytte institutioner med ledige pladser indenfor andre områder til at tage presset fra overbelastede områder. Derved bliver antallet af pladser ikke fuldstændigt dækkende, fordi der er en hvis grad af fleksibilitet i systemet.

For det andet viste interviewene, at det ikke nødvendigvis giver et samlet billede af amternes og kommunernes pladstilbud at kigge på 2002 og 2003. Øjebliksbilledet giver kun en status, men flere af de interviewede påpegede, at tidligere nedskæringer/opprioriteringer eller planlagte for 2004 og fremefter ikke illustreres ved spørgeguiden.

For det tredje anskueliggjorde interviewene, at der ikke er en lineær sammenhæng mellem udgiftsfald og faldende tilbud. Flere af de interviewede påpegede, at de i mange tilfælde sparede på de rene driftsbudgetter, men omvendt bibeholdt antallet af pladser gennem effektivisering. Et kig på budgetterne siger således ikke noget om antallet af pladser.

1.9. Bilag 1 - antallet af pladser

Ses der nærmere på antal pladser til socialt udsatte grupper, synes tendensen i den forventede udgifts-udvikling er kunne genfindes. Dvs., det overordnede billede af en "stabil" situation eller stigning bekræftes.

Men da undersøgelsen kun giver et ufuldstændigt billede, er disse oplysninger ikke nærmere kommenterede.

1.9.1. Amter

Nedenstående tabel viser antal pladser til socialt udsatte grupper for de enkelte amter.

Tilbud	Ribe amt		Storstrøms amt		Nordjyllands amt		Viborg amt		Ringkøbing amt		Sønderjyllands amt		Fyns amt	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Døgnbehandling af stofmisbrugere egne pladser (§ 85)	In-gen	In-gen	25	25	3	3	In-gen	In-gen	10	12	17-20	15-17	In-gen	In-gen
Døgnbehandling af stofmisbrugere køb af private pladser (§ 85)	61	61	9	9	128	123	23	21	Efter behov	Efter behov			11-12	11-12
Dagbehandling af stofmisbrugere egne pladser (§ 85)	250	?	179	179	In-gen ændring	In-gen ændring	29	29	28	28	14	22	690	690
Dagbehandling af stofmisbrugere køb af private pladser (§ 85)	In-gen	In-gen	In-gen	In-gen	In-gen ændring	In-gen ændring	In-gen	In-gen						
Døgnbehandling af alkoholmisbrugere egne pladser (Sygehuslovens § 16)					16	16	In-gen	In-gen						
Døgnbehandling af alkoholmisbrugere køb af private pladser (Sygehuslovens § 16)	6-8	9-11	12	6	In-gen	In-gen	1-2	1-2	Efter behov	Efter behov	10	10	12	12
Dagbehandling af alkoholmisbrugere egne pladser	4-6	6-8	24	24	In-gen ændring	In-gen ændring	4-5	4-5			50	50		

Tabel 1.11: Antal pladser - amter														
Tilbud	Ribe amt		Storstrøms amt		Nordjyllands amt		Viborg amt		Ringkøbing amt		Sønderjyllands amt		Fyns amt	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Dagbehandling af alkoholmisbrugere køb af private pladser							In-gen	In-gen					12	12
Væresteder (§ 88)			12 (550 pladser)	?			886	899	12	12				
Pladser i boformer til længerevarende ophold asyler og beskyttede pensionater (§92)			0	0			429	436	9	10			954	876
Boformer til midlertidigt ophold (§ 93 stk. 1 nr. 2)			38	38	12	6	67	69			8	0	115	115
Hjemløshedsinstitutioner (§94)	85 pladser	?	137	137			110	110	88	88	58	66	108	117
Kvindekrisecentre (§ 94)	9	9	17	17	In-gen ændring	In-gen ændring	18	18	9 (11)	9 (11)			9	15

Bemærk: Det har ikke været muligt at få oplysninger fra alle amter.
Bemærk: Ikke alle amter har alle typer pladser.

For døgntilbud af **stofmisbrugere** på egne pladser kan konstateres en tilbagegang i ét amt på 2-3 pladser, mens et andet amt udvider med to pladser. For køb af private pladser sker et samlet fald på syv pladser i to amter, mens antallet af pladser holdes konstant i fire andre amter. For dagbehandling af stofmisbrugere på egne pladser udvider ét amt med 8 pladser, ellers sker der ingen ændring. Amtet med det forventede fald i døgntilbud på 2-3 pladser, kompenserer ved at øge antallet af dagpladser.

For døgntilbud af **alkoholmisbrugere** ved køb af private pladser gælder, at ét amt har øget antallet med tre, mens et andet amt har reduceret antallet med seks pladser. I dette amt er reduktionen sket ud fra en prioritering og forventningen om at kunne kompensere gennem ambulante behandling, hvor antallet så holdes konstant. Hvad angår dagbehandling på egne pladser, har ét amt øget antallet af pladser med 2, mens der ikke observeres ændringer i de øvrige amter.

I forhold til antallet af **væresteder** har ét amt øget antallet af pladser med 13, mens der ikke er sket ændringer i de øvrige amter.

To amter har øget antallet af **pladser i boformer** til længerevarende ophold med henholdsvis et og syv, mens et tredje amt har reduceret antallet med 78 pladser grundet omstruktureringer. Med hensyn til boformer til midlertidigt ophold, er pladserne reduceret med seks i ét amt, mens et andet amt har øget antallet med to pladser. Et tredje amt har nedlagt boformer til midlertidigt ophold, og i stedet øget antallet af **hjemløshedsinstitutioner**, hvor ét amt har øget antallet med ni, mens antallet er konstant for de øvrige amter, hvilket også gør sig gældende for **kvindekrisecentre**; dog har et enkelt amt øget antallet med seks.

1.9.2. Kommuner

Kommunerne er blevet spurgt om væresteder (§88) og midlertidigt ophold i boformer (§91). Der gøres dog opmærksom på, at nogle kommuner også har angivet andre typer pladser, som de råder over eller anviser til, og pladser til de forskellige konti.

Det overordnede billede er, at situationen fra 2002 holdes i 2003.

Tabel 1.12: Antal pladser - kommuner												
Tilbud	Århus Kommune		Esbjerg Kommune		Ålborg Kommune		Frederiksberg Kommune		Odense Kommune			
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003		
Døgnbehandling af stofmisbrugere egne pladser (§ 85)	Ingen	Ingen										
Døgnbehandling af stofmisbrugere køb af private pladser (§ 85)	26	26			17	16,3	6	6			Reduktion på 2-3 pladser	
Dagbehandling stofmisbrugere egne pladser (§ 85)	204	Ambulant			55	55	170	170				
Dagbehandling stofmisbrugere køb af private pladser (§ 85)												
Døgnbehandling af alkoholmisbrugere egne pladser (Sygehuslovens § 16)	1-2	1-2										
Døgnbehandling af alkoholmisbrugere køb af private pladser (Sygehuslovens § 16)												
Dagbehandling af alkoholmisbrugere egne pladser												
Dagbehandling af alkoholmisbrugere køb af private pladser												
Væresteder (§ 88)	400 pladser (6)	400 pladser (6)			4	4	4	4			Et værested lukkes, undlader at bygge et nyt.	

Tabel 1.12: Antal pladser - kommuner														
Tilbud	Århus Kommune		Esbjerg Kommune		Ålborg Kommune		Frederiksberg Kommune		Odense Kommune					
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	Ændringer					
Midlertidigt ophold i boformer (§91)			9	9							Reduces med 6 pladser.			
Pladser i boformer til længerevarende ophold asyler og beskyttede pensionater (§92)							49	50						
Boformer til midlertidigt ophold (§ 93 stk. 1 nr. 2)	14	14												
Hjemløshedsinstitutioner (§94)							53	53						
Kvindekrisecentre (§ 94)														
<p>Bemærk: Det har ikke været muligt at få oplysninger fra alle kommuner.</p> <p>Bemærk: Esbjerg Kommune opgør også pladser på konti: 5.52: 145 - uforandret, og 5.42: 50. denne konto er udvidet med 10-15 brugere i form af ældre sindslidende.</p> <p>Bemærk: I Frederiksberg Kommune varetages alkoholbehandling af HS</p> <p>Bemærk: For Odense Kommune har det kun været muligt at få oplyst ændringer.</p>														

1.10. Bilag 2 – udgiftsfordelingen for de enkelte amter og kommuner

De efterfølgende sider viser budgetfordelingen på de udvalgte konti for 2002 og 2003 for alle amter og kommuner. Endvidere er de budgetterede tal opført som udgifter, indtægter og netto samt opdelt på eventuelle bevillingsområder, hvis amtet/kommunen har benyttet en sådan struktur i budgettet.

Som anført i afsnit 1.5 er tallene i løbende priser og kun baseret på de tilgængelige budgettal.