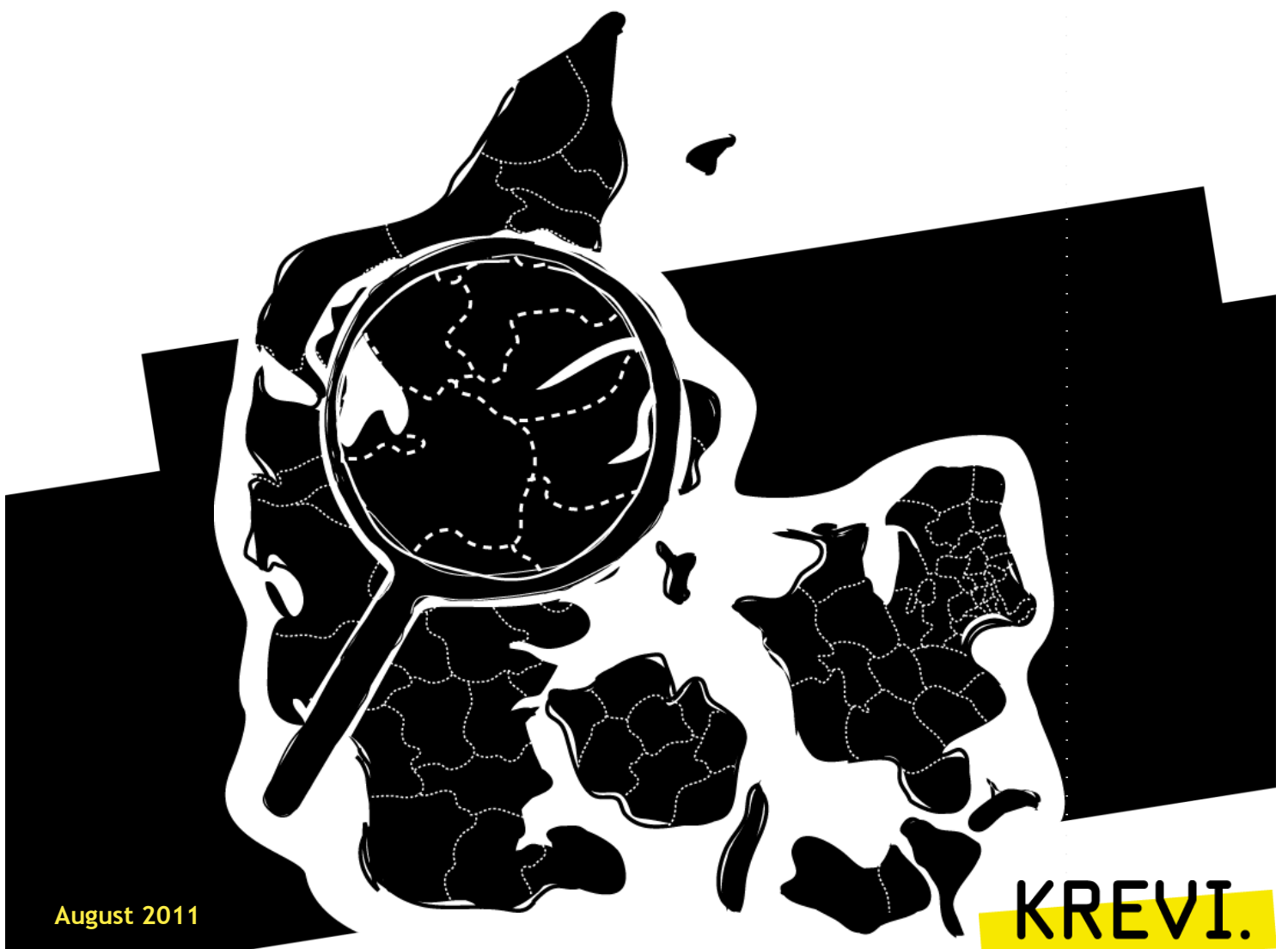


Kommunernes udgifter til anbringelse af børn og unge

Kortlægning af forskelle og årsager



August 2011

KREVI.



Forord

Der er stort fokus på området for udsatte børn og unge i disse år. Og det med rette. For kommunernes ageren på området har store konsekvenser såvel menneskeligt som økonomisk.

Når kommunerne fjerner børn og unge fra hjemmet indebærer det et betydeligt ansvar for at tilbyde de anbragte børn og unge bedre muligheder i livet, end de ellers ville have haft. Samtidig udgør udgifterne til anbringelser af børn og unge et stigende problem i mange kommuner. Udgifterne er store og stigende, og med udsigterne til nulvækst i de kommende år forstærkes presset på kommunerne kun yderligere. Det er derfor tvingende nødvendigt at se på, hvordan udgifterne på området kan nedbringes uden at kompromittere hensynet til de udsatte børn og unge. Det er baggrunden for, at KREVI har igangsat en række undersøgelser på området.

I denne rapport undersøges udgiftsforskelle og praksisforskelle mellem de danske kommuner på anbringelsesområdet. Vi afdækker, hvorfor der er forskel på de danske kommuners anbringelsesudgifter, og vi undersøger, om kommunerne har mulighed for at ændre på nogle af de udgiftsdrivende faktorer ved at omlægge deres praksis på området. Det er vores forhåbning, at de styringshåndtag, vi finder frem til, kan bidrage til diskussionen i mange kommuner om mulige strategier for styringen af dette område.

Rapporten, som er udarbejdet af projektleder Marianne Schøler Kollin, Simon Østergaard Møller, Martin Bækgaard og Hans Kloppenborg, henvender sig primært til beslutningstagere og praktikere på området. Forskere og andre med interesse for styringsudfordringen på området kan dog også have glæde af at læse rapporten.

August 2011
Torben Buse
Direktør



Indholdsfortegnelse

RESUME	1
DERFOR UNDERSØGER VI ANBRINGELSESUDGIFTERNE	5
2.1 Undersøgellesdesign	6
2.2 Metodiske valg	7
HVAD FORKLARER FORSKELLE I UDGIFTER TIL ANBRINGELSER?	9
3.1 Antal anbragte i kommunen	15
3.1.1 Hvad forklarer antallet af anbragte?	16
3.2 Anbringelsernes varighed	20
3.2.1 Hvad forklarer forskelle i anbringelsernes varighed?	21
3.3 Anbringelsessted	25
3.3.1 Hvad kan forklare valget af anbringelsessted?	27
HVAD MED KVALITETEN?	32
REFERENCER	38
BILAG	41
6.1 Oversigt over analysevariabler	41
6.2 Oversigt over kommuneværdier på landkortene	43
6.3 Analyse af sammenhængen mellem døgninstitutionspladser og døgninstitutionsanbringelser	46
6.4 Oversigt over studier, der sammenligner effekten af institutioner og familiepleje	47

Kommunernes udgifter til anbringelse af børn og unge

ISBN-nr.: 978-87-92258-78-6 (elektronisk version)

Udgivet August 2011 af: KREVI - Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitutt, Olof Palmes Allé 19, 8200 Aarhus N, Tlf. 72 26 99 70, post@krevi.dk.

Forfatter/e: Simon Østergaard Møller, Martin Bækgaard, Hans Kloppenborg og Marianne Schøler Kollin

Rapporten kan downloades gratis på www.krevi.dk

Grafisk design: Weltklasse A/S



Resume

KREVI har i dette projekt undersøgt, hvorfor der er forskel på de danske kommuners anbringelsesudgifter, og om kommunerne har mulighed for at ændre på nogle af de udgiftsdrivende faktorer ved at omlægge deres praksis på området.

Især tre ting har betydning for udgifterne

Udgifterne til at anbringe børn og unge varierer meget på tværs af kommunerne. Gennemsnitskommunen bruger således 7.825 kr. pr. 0-17-årig til anbringelser, mens Vallensbæk Kommune blot har udgifter på 3.106 kr. pr. 0-17-årig. Langelands Kommune og Lollands Kommune ligger helt i top med udgifter i 2009 på henholdsvis 18.480 og 17.686 kr. pr. 0-17-årig.

Analysen viser, at 76 % af kommunernes udgiftsforskelle på anbringelsesområdet kan forklares med:

- hvor mange af kommunens børn og unge, som er anbragt
- hvor længe, de har været anbragt
- hvor, de er anbragt.

Ikke overraskende er udgifterne til anbringelser altså lavere, jo færre af kommunens børn og unge, der er anbragt, jo færre af de anbragte børn og unge, der har været anbragt over tre år, og jo færre, der er anbragt på en institution. Og det varierer meget fra kommune til kommune, hvor mange af kommunens 0-17-årige, der er anbragt, hvor længe de har været anbragt, og hvor de er anbragt.

Når vi undersøger, hvilke forhold der forklarer de kommunale forskelle i antallet af anbragte, varigheden af anbringelser og valget af anbringelsessted, får vi en indikation af styringsmulighederne på området. Her tegner der sig to mulige værktøjer til at styre anbringelsesudgifterne:

- Forebyggende foranstaltninger
- Valg af anbringelsessted.



Forebyggende foranstaltninger nedbringer anbringelsesudgifterne

Analysen viser, at omfanget af forebyggende foranstaltninger i kommunen har en klar systematisk betydning for, *hvor mange* af kommunens børn og unge, der anbringes, og *hvor længe* de anbringes, når vi ser på tværs af kommunerne og tager højde for socioøkonomiske og demografiske forskelle.

Det ser altså ud til, at kommunerne ved at øge omfanget af forebyggende foranstaltninger kan reducere antallet af anbringelser uden for hjemmet og andelen af langvarige anbringelser. For at dette er en farbar vej at gå, er det naturligvis en forudsætning, at den nuværende anvendelse af forebyggende foranstaltninger er baseret på vurderinger af, hvad der er til barnets bedste - og at sammenhængen ikke er udtryk for kommunale beslutninger om, at flere midler til forebyggelse - uanset hvad - skal ledsages af færre anbragte og kortere varighed af anbringelserne.

Hvis en kommune med et gennemsnitligt antal 0-17-årige bruger 2.000 kr. mere årligt pr. 0-17-årig på forebyggende foranstaltninger, vil den alt andet lige nedbringe antallet af anbragte med 12 børn og andelen af anbragte, som har været anbragt i mere end tre år, vil falde med 5,4 procentpoint. Tilsammen betyder det, at kommunens udgifter til anbringelser årligt falder med 744 kr. pr. 0-17-årig. I en kommune med et gennemsnitligt antal 0-17-årige svarer det til 9,25 mio. kr.

Snævert betragtet tjenes de ekstra penge på forebyggende foranstaltninger ikke hjem på besparelser i anbringelser på den korte bane (jf. den gule boks). Men hvis nogle af de forebyggende foranstaltninger forhindrer en negativ udvikling og reelt forbedrer situationen for flere udsatte børn og unge, kan det på længere sigt også forventes at have positive effekter på en række andre områder - både for det enkelte barn og for kommunens økonomi (se fx Nilsson & Wadeskog, 2008; Jacobsen, 2010).

I dag bruger gennemsnitskommunen 3.200 kr. pr. 1.000 0-17-årig indbygger på forebyggelse. Det dækker over et spænd fra 1.638 kr. i Frederiksberg Kommune til 6.275 kr. i Samsø Kommune. Selv hvis der ses bort fra de små ø-kommuner, som generelt har høje forebyggelsesudgifter, er udgiftsspændet stort, idet fx Gribskov Kommunes udgifter til forebyggelse er på 4.945 kr. pr. 0-17-årig indbygger.

Forebyggende foranstaltninger dækker over flere forskellige tiltag, og analysen viser ikke, hvilke tiltag der virker hvordan. Omfanget og karakteren af forebyggelse i de danske kommuner forventes nærmere afdækket i en kortlægning, som KREVI igangsætter i efteråret 2011.

Valg af anbringelsessted er også vigtigt

Foruden antallet af anbragte og varigheden af anbringelserne er også valget af anbringelsessted af betydning for kommunens anbringelsesudgifter. Her viser analysen, at strukturelle forhold - som fx socioøkonomi og udbuddet af institutionspladser - kan forklare omkring 40 % af forskellene i kommunernes valg af anbringelsessted.

En stor del af de kommunale forskelle i valget af anbringelsessted er altså begrundet i forhold, som ikke indfanges i undersøgelsen. Det kan skyldes, at undersøgelsens data ikke i tilstrækkelig grad indfanger de strukturelle forskelle, vi ønsker at måle, i forhold til fx de udsattes problembilleder og tilgængeligheden af institutionspladser eller plejefamilier. Men det skyldes formentlig også, at valget af anbringelsessted ikke alene afhænger af strukturelle forhold, men at også kultur og tradition blandt sagsbehandlere og i kommunens visitationsorganisation spiller en betydelig rolle herfor (Andersen, 2010).

Den gennemsnitlige kommune placerer 46 % af sine anbragte børn og unge i en institution. Det dækker over et spænd, hvor knap 19 % af Samsø Kommunes anbringelser og 25 % af Billund Kommunes anbringelser sker på institutioner, mens det er 68 % af anbringelserne i Dragør og 70 % af anbringelserne i Allerød Kommune.

De store kommunale forskelle i valget af anbringelsessteder, selv efter der er taget højde for strukturelle forskelle mellem kommunerne, tyder på, at kommunerne - i en vis udstrækning - har mulighed for at ændre tilrettelæggelsen af deres anbringelser, så de i højere grad foregår i plejefamilier frem for institutioner, sådan som det også ses i Sverige og Norge (KREVI, 2010; KREVI, 2011). Med andre ord lader det til, at der i valget mellem plejefamilier og institutionelle anbringelsessteder ligger en reel styringsmulighed for kommunerne i forhold til deres udgiftsudvikling på anbringelsesområdet.

Hvis den gennemsnitlige kommune reducerer antallet af anbragte børn og unge i en institutionel anbringelsesform fra 46 % til 44 %, og dermed placerer flere i ikke-institutionelle anbringelsesformer, vil det alt andet lige nedbringe kommunens årlige udgifter til anbringelser med 104 kr. pr. 0-17-årig indbygger svarende til godt 1,3 mio. kr. i alt.

Analysen viser altså, at forebyggende foranstaltninger og valg af anbringelsessted er to af de håndtag, kommunerne kan skrue på, hvis de vil nedbringe deres udgifter til anbringelser. Det er dog vanskeligt at sige præcist, hvad en sådan praksisændring vil betyde for de udsatte børn og unge, da effektstudier på dette område er yderst sparsomme.

I mangel af effektstudier har vi undersøgt, hvad det betyder for stabiliteten af kommunernes anbringelsesforløb, om de praktiserer et højt niveau af forebyggende foranstaltninger og/eller øget brug af plejefamilier frem for institutioner. Vi finder ikke nogen systematisk forskel på hyppigheden af sammenbrud og genanbringelser hos kommuner, der anbringer meget i plejefamilier, sammenlignet med dem, der anbringer meget i institutioner. Ligeledes er der heller ikke forskel på stabiliteten i anbringelsesforløbene hos kommuner, der anvender mange forebyggende foranstaltninger, sammenlignet med dem, der bruger relativt få. Dermed ikke sagt, at der ikke kan tænkes at være forskel på kvaliteten af anbringelsesforløbene i de forskellige kommuner.

Ud fra den tilgængelige internationale forskning at dømme, tyder det på, at øget brug af familiepleje frem for institutionelle anbringelser - som det praktiseres i Norge og Sverige - ikke nødvendigvis medfører en forringet kvalitet (KREVI, 2011).

Det er ikke ensbetydende med, at der ikke i den enkelte kommune kan være gode grunde til, at relativt mange børn anbringes i institutioner, ligesom det ikke siger noget om, hvorvidt det i et konkret tilfælde vil være bedst for et udsat barn at blive anbragt i en institution eller i plejefamilie. Men undersøgelsen giver anledning til, at man i de kommuner, hvor mange børn og unge anbringes i institutioner, reflekterer over denne praksis og spørger sig selv, om den er resultatet af en bevidst prioritering baseret på vurderinger af, hvad der er til barnets bedste, eller om der snarere er tale om vanestyrede rutiner.



Derfor undersøger vi anbringelsesudgifterne

Anbringelser af børn og unge uden for hjemmet hører til blandt de mest indgribende foranstaltninger, som en kommune kan iværksætte over for sine borgere. Samtidig udgør anbringelsesforløbene en betydelig udgiftspost i de kommunale budgetter. Siden kommunalreformen er udgifterne til anbringelsesområdet steget markant, og områdets udgiftsniveau udgør en stigende udfordring for de danske kommuner, der er pressede på økonomien.

KREVI's sammenligning af udgifter og aktiviteter på anbringelsesområdet i Danmark, Sverige og Norge peger på, at udgiftsstigningerne i Danmark blandt andet kan skyldes, at anbringelserne er blevet længere i de senere år, samt at det er blevet dyrere at anbringe børn og unge på døgninstitutioner (KREVI, 2010). Undersøgelsen viser desuden, at Danmark i 2008 havde omkring 25 % højere udgifter til området for udsatte børn og unge end Sverige, og at udgiftsforskellen formentlig skyldes, at danske anbringelser varer længere end de svenske, og at andelen af anbragte, der placeres på en institution, er højere i Danmark end i Sverige.

Undersøgelsen giver anledning til at interesse sig for, hvilke forskelle der er på praksis og anbringelsesudgifter på tværs af de danske kommuner. Er det de samme forhold som på tværs af lande - varighed og andel institutionsanbringelser - der kan forklare udgiftsforskellene mellem de danske kommuner, når man tager højde for andre relevante faktorer som fx socioøkonomiske betingelser? Og i hvor høj grad har kommunerne egentlig mulighed for at ændre på de forhold, som har betydning for udgifterne?

Formålet med dette projekt er at blive klogere på, hvad der forklarer udgiftsforskelle mellem de danske kommuner, hvilken variation der er mellem kommunernes praksis, og om der er nogle af de forklarende faktorer,



som kommunerne har mulighed for at ændre på ved at omlægge deres praksis på området.

Vi ønsker at identificere nogle håndtag, som kommunerne kan skrue på i udgiftsstyringen på området. Det vil dog i de konkrete tilfælde altid være op til en individuel vurdering i kommunen, om hensynet til barnets bedste er foreneligt med de styringsmuligheder, vi finder frem til i rapporten.

Hensigten er, at undersøgelsens resultater kan give inspiration til kommunernes arbejde med at fastlægge virknings- og meningsfulde strategier for udviklingen af deres anbringelsespraksis inden for de kommende år.

2.1 Undersøgellesdesign

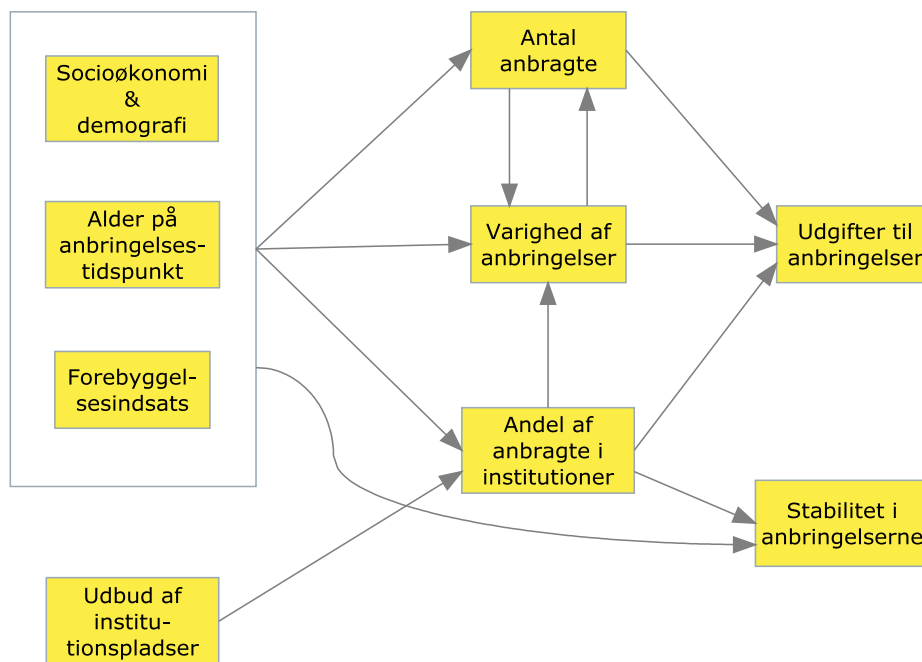
I figur 1 illustreres vores undersøgelsesdesign. Vores hovedfokus er på kommunernes udgifter til anbringelse. Vi undersøger derfor først, hvad der kan forklare de kommunale forskelle i anbringelsesudgifter, som vist i højre side af figuren. Der fokuseres her på tre forklarende faktorer, som har at gøre med kommunernes anbringelsespraksis, nemlig antallet af anbragte, varigheden af anbringelserne og andelen af anbragte i institutioner.

Dernæst undersøger vi, hvad der kan forklare forskellene i kommunernes anbringelsespraksis og stabiliteten af anbringelserne. Vi undersøger altså, hvad der kan forklare tværkommunale forskelle i antallet af anbragte, anbringelsesvarighed, andelen af institutionelle anbringelser og anbringelsesernes stabilitet. I disse analyser inddrages fire forklarende faktorer, som grafisk er vist i venstre side af figur 1. De fire forklarende faktorer er socioøkonomiske og demografiske forhold¹, barnets/den unges alder på anbringelsestidspunktet, kommunens forebyggelsesindsats samt udbuddet af institutionspladser i kommunen. Derudover gennemføres deskriptive analyser af kommunernes anbringelsespraksis og udgifter til forebyggende foranstaltninger.

Når vi i løbet af rapporten præsenterer de forskellige analyser, gengives nedenstående figur, hvor de faktorer, der indgår i den pågældende analyse, er markeret med gult.

Figur 1. Illustration af undersøgelsesdesign

¹ De socioøkonomiske forhold måles som andel skilte 18-59-årige, andel 20-64-årige med årsindkomst under 150.000 kr., antal strafferetlige afgørelser (skyldige) pr. 1.000 indbyggere over 15 år og andel 25-49-årige uden højere uddannelse end grundskole.



2.2 Metodiske valg

Analyserne gennemføres som multiple regressionsanalyser. Den afhængige variabel, kommunernes anbringelsesudgifter, måles pr. 0-17-årig indbygger for at have et sammenligneligt grundlag på tværs af kommunerne². På tilsvarende vis måles også andre variabler, som må forventes at afhænge af kommunens indbyggertalsmæssige størrelse, så som forebyggelsesudgifter og antal anbragte, pr. 0-17-årig indbygger.

Vi har valgt at benytte nettodriftsudgifterne til anbringelser i 2009, frem for fx et gennemsnit over flere år. Vores valg skyldes, at kommunerne for 2009 har skullet kontere de administrative udgifter forbundet med takstfinansierede kommunale tilbud på hovedkonto 5 frem for 6, hvilket giver et mere retvisende billede af anbringelsesudgifterne. Kommunernes nettodriftsudgifter til anbringelser kan dog stadig i et vist omfang være påvirket af det forhold, at nogle kommuner er nettokøbere/-sælgere af anbringelsespladser. Således er der heller ikke efter 2009 korrigeret for afskrivning på bygninger.

Nettodriftsudgifterne er opgjort uden hensyntagen til, at kommunerne modtager statsrefusion for særligt dyre enkeltsager. Det betyder, at kommunernes udgifter på området ikke er udtryk for den økonomiske belastning, som kommunerne oplever, men snarere er udtryk for samfundets

² Det skal dog bemærkes at udgifterne også indeholder udgifter til efterværn, som kan gives til de 18-22-årige.

belastning. Der findes eksempler på, at kommunerne i et givet år (fx 2009) i nogle tilfælde har hjemhentet statsrefusion for tidligere år (fx 2007 og 2008). Fratrækkes statsrefusionen i et givet år, er det derfor ikke sikkert, at det vil give et reelt billede af den økonomiske belastning, som kommunen var udsat for i det pågældende år.

Opgørelser af forhold vedrørende de anbragte børn og unge (fx antal, anbringelsessted mv.) er opgjort ud fra anbragte børn og unge ultimo året. Der kan også argumenteres for at opgøre antal anbragte i løbet af året, da denne opgørelsesmetode tager højde for varigheden af anbringelser, hvorimod ”anbragte ultimo året” risikerer at overse korte anbringelser på under et år (KREVI, 2011). Vi har dog fravalgt opgørelsen i løbet af året, da flere af de variable, som indgår i undersøgelsen, ikke opgøres i løbet af året. De helt korte anbringelser er desuden mindre hyppige i en dansk kontekst, hvorfor problemet med at anvende ”anbragte ultimo året” er mindre udtalt. I bilag 6.1 findes en oversigt og uddybende beskrivelse af de variable, som indgår i analyserne.



Hvad forklarer forskelle i udgifter til anbringelser?

Gennemsnitskommunen³ bruger årligt 7.825 kr. pr. 0-17-årig på anbringelser.⁴ Der er imidlertid meget store forskelle på, hvor mange penge kommunerne anvender på anbringelsesområdet. 14 kommuner anvender under 5.000 kr. pr. 0-17-årig. Omvendt har otte kommuner udgifter på mere end 10.000 kr. pr. 0-17-årig. Helt i bund ligger Vallensbæk Kommune, som blot har udgifter på 3.106 kr. pr. 0-17-årig, mens Langelands Kommune og Lollands Kommune ligger helt i top med udgifter i 2009 på henholdsvis 18.480 og 17.686 kr. pr. 0-17-årig.

I det følgende undersøges årsagerne til denne variation. Som mulige forklaringer inddrages antal anbragte, varigheden af anbringelserne og valget af anbringelsessted. Der er næppe tvivl om, at antallet af anbragte og varigheden af anbringelserne har betydning for udgifterne til anbringelser. Ligeledes må valget af anbringelsessted forventes at have betydning for udgiftsniveauet, idet den gennemsnitlige døgnpris på en døgninstitution i 2008 er blevet beregnet til at være ca. tre gange så høj som døgnprisen for en anbringelse i familiepleje (KREVI, 2010).

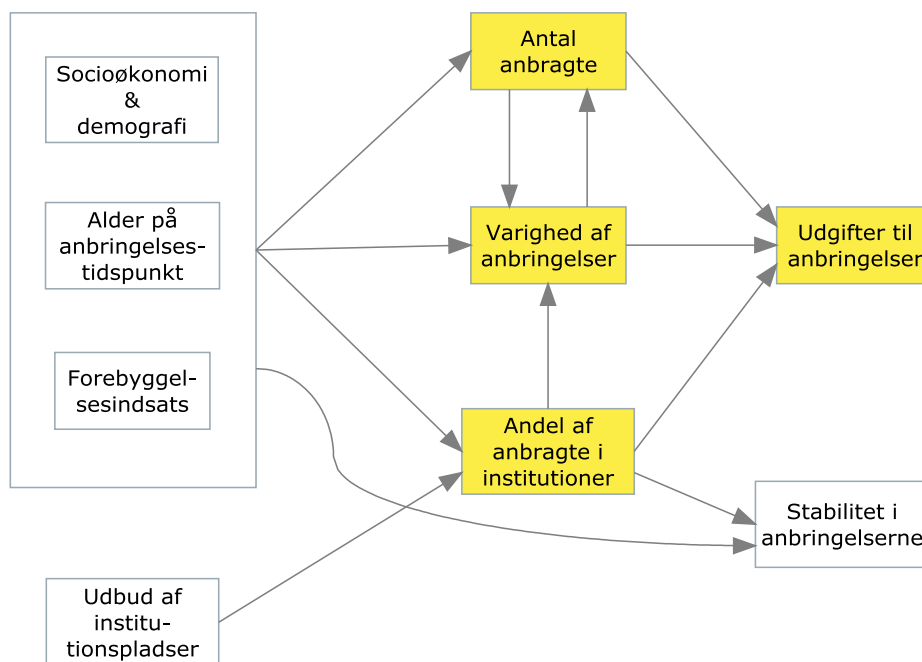
Analysen af udgiftsforskellene er illustreret i nedenstående figur, hvor de gule bokse er de faktorer, der indgår i analysen.

³ Gennemsnitskommunen er et uvægtet gennemsnit af landets 98 kommuner.

⁴ I dette tal er også inkluderet udgifter til efterværn.



Figur 2. Undersøgelse af hvad der forklarer forskelle i anbringelsesudgifter



Tidligere analyser af kommunernes udgiftsniveau til udsatte børn og unge inddrager socioøkonomiske variabler som forklaring (KL, 2010). Vi vælger i første omgang at udelade socioøkonomiske faktorer af analysen, da deres betydning for udgifterne kun er indirekte (jf. figuren ovenfor)⁵. De socioøkonomiske og demografiske faktorer inddrages derfor først i de efterfølgende analyser, hvor vi undersøger, hvad der kan forklare de kommunale forskelle i antallet af anbragte, varigheden af anbringelserne og andelen af anbragte i institutionelle former.

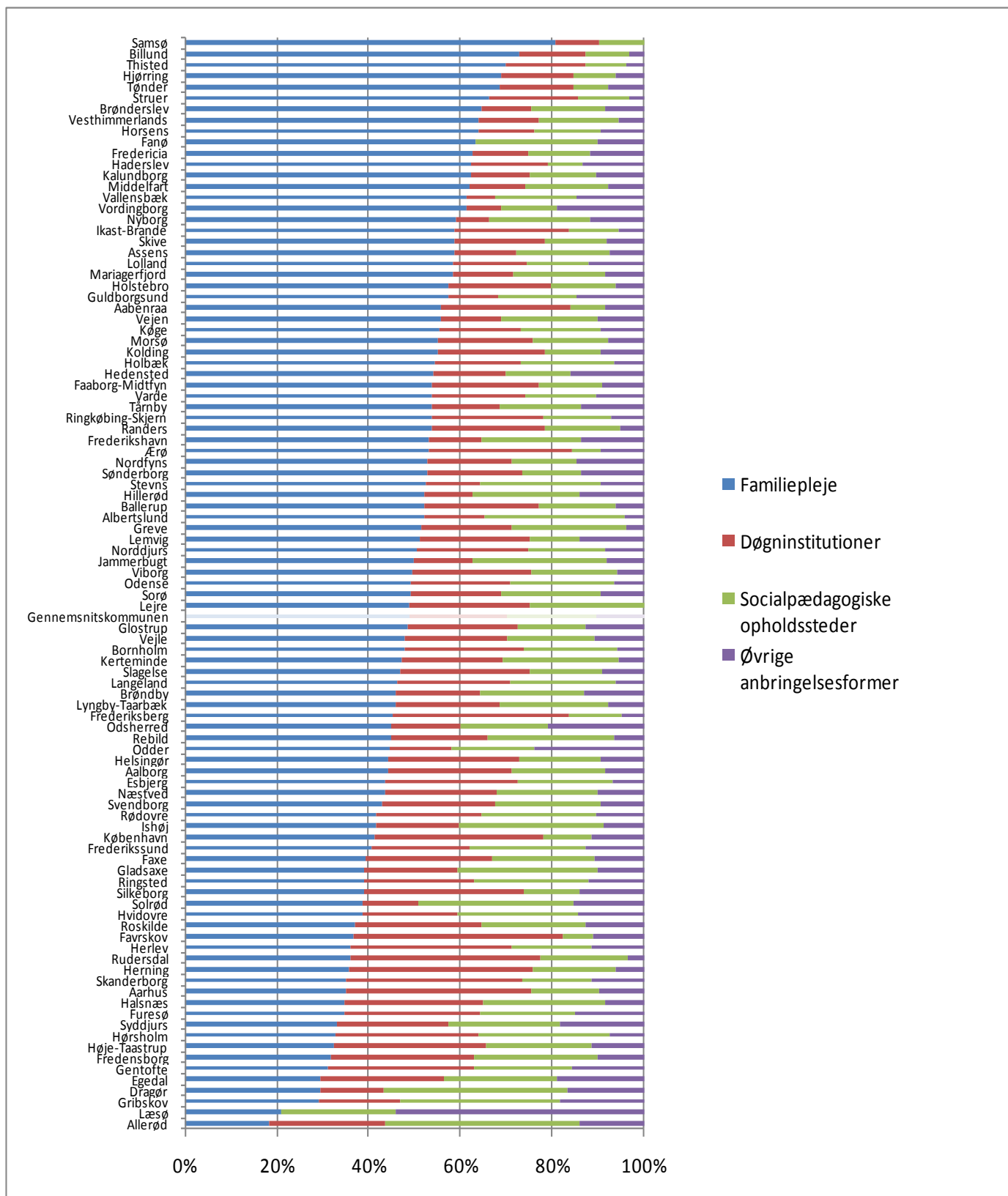
I forhold til valget af anbringelsesform, så skal kommunerne ifølge Serviceloven stille en række forskellige anbringelsesmuligheder til rådighed:

1. Plejefamilier
2. Netværksplejefamilier, herunder anbringelser i slægten
3. Egne værelser, kollegier og kollegielignende opholdssteder
4. Socialpædagogiske opholdssteder
5. Skibsprojekter
6. Kost- og efterskoler
7. Døgninstitutioner

Anbringelsesformerne anvendes dog langt fra i lige stort omfang. Som det fremgår af figuren nedenfor, er plejefamilier, socialpædagogiske opholdssteder og døgninstitutioner de tre mest anvendte anbringelsesformer.

⁵ Dette bekræftes i supplerende analyser af de kommunale udgifter, hvor socioøkonomisk baggrund viser sig ikke at have betydning for anbringelsesudgifterne, når der kontrolleres for de tre direkte effekter.

Figur 3. Kommunernes anbringelser fordelt på anbringelsesformer, gennemsnit 2008-2009



Kilde: Danmarks Statistik

Vi sonderer i analysen mellem to grundlæggende former for anbringelse, nemlig institutionelle og ikke-institutionelle anbringelsesformer. Vi læner os her op ad den sondring, vi også har anvendt i den skandinaviske sammenligning på området (KREVI, 2010), og som anvendes af SFI i deres undersøgelse af institutionsanbringelser i Norden (Bengtsson & Jakobsen 2009).

Til den første kategori hører anbringelser i socialpædagogiske opholdssteder, døgninstitutioner, kost- og efterskoler samt skibsprojekter. Til den anden kategori hører anbringelser i plejefamilier og netværksplejefamilier samt egne værelser.

Selvom der er væsentlige forskelle mellem anbringelsesformerne internt i hver af de to anbringelseskategorier, skitseres i SFI-undersøgelsen nogle centrale parametre, der adskiller de institutionelle anbringelsesformer fra de ikke-institutionelle (Bengtsson & Jakobsen, 2009:31-32):

- Anbringelsen er professionaliseret, det vil sige, at omsorgen for barnet eller den unge er uddelegeret til aflønnet og (som oftest) uddannet personale, der går til opgaven med professionelle forestillinger om, hvordan barnet eller den unge skal påvirkes og udvikles.
- Anbringelsen indbefatter særlig støtte til barnet eller den unge, fx i form af tilgængelig psykologhjælp eller deltagelse i et behandlingsprogram.⁶

Af hensyn til analysens udformning er vores afgrænsning af institutionelle anbringelsesformer således relativt bred. Når vi efterfølgende refererer til kommunernes valg af anbringelsessted, skal det altså forstås som andelen af kommunens anbragte børn og unge, der er placeret i henholdsvis institutionelle og ikke-institutionelle anbringelsesformer.

Til at måle varigheden af anbringelserne opgør vi, hvor stor en andel af de anbragte, som har været anbragt i over tre år.⁷

⁶ Kost- og efterskoler opfylder ikke nødvendigvis dette kriterium, men placeres alligevel i kategorien, da der stadig er tale om en anbringelse, hvor barnet eller den unge bor, spiser og sover inden for institutionens rammer, og hvor omsorgen varetages af personer, for hvem institutionen er en arbejdsplads. Anbringelser i kost- og efterskoler anvendes i øvrigt relativt lidt i forhold til de øvrige anbringelsessteder.

⁷ Det kan indvendes, at det ville have været mere korrekt at anvende den gennemsnitlige varighed af alle afsluttede anbringelser som mål for anbringelsesvarigheden. Når vi ikke har gjort dette, skyldes det, at en del kommuner har meget

Undersøgelsen af kommunernes udgiftsforskelle foretages ved hjælp af en lineær regressionsanalyse. Resultatet fremgår af tabellen nedenfor.

Table 1. Regressionsanalyse af hvad der forklarer kommunernes anbringelsesudgifter (1.000 kr.) i 2009

	Anbringelsesudgifter pr. 0-17-årig
Anbragte pr. 1.000 0-17-årige	0,590 ^{***}
Andel anbragte i institutionelle for- mer (procent)	0,052 ^{***}
Andel langtidsanbragte (procent)	0,031 ^{**}
Konstantled	- 2,389 [*]
N	98
R ²	0,76

N = antal kommuner, R² = Hvor meget af variationen, den samlede model kan forklare (hvor 1 = 100 %) * p < 0,05, ** p < 0,01, *** p < 0,001. Stjernerne angiver, i hvilken grad resultatet er statistisk signifikant, dvs. jo flere stjerner, jo sikrere er vi på, at der er tale om en systematisk forskel og ikke bare en tilfældighed.

Analysen viser, at 76 % af de kommunale udgiftsforskelle på anbringelsesområdet kan forklares med:

- hvor mange anbragte, der er i kommunen,
- hvor længe, de har været anbragt
- hvor, de har været anbragt.

Ikke overraskende er udgifterne til anbringelser lavere, jo færre af kommunens børn og unge, der er anbragt, jo færre af dem, der har været anbragt i over tre år, og jo færre af dem, der er anbragt på en institution.

For alle tre forhold gælder, at der er tale om statistisk signifikante sammenhænge. Dermed menes, at vi med stor sikkerhed kan sige, at de fundne sammenhænge ikke skyldes tilfældigheder i vores data men er udtryk for faktiske og systematiske sammenhænge.

få afsluttede anbringelsesforløb hvert år, hvorfor en enkelt meget lang afsluttet anbringelse vil kunne påvirke gennemsnittet betydeligt.

Konkrete eksempler

Betydningen af antal anbragte for anbringelsesudgifterne

Varde Kommune er i denne sammenhæng et eksempel på en typisk kommune, idet den med sine 12.104 børn og unge i intervallet 0-17 år i 2009 og sine 10,4 anbragte pr. 1000 børn og unge ikke afveg meget fra gennemsnittet på tværs af kommuner. Hvis antallet af anbragte børn og unge i Varde Kommune falder med fem procent fra 10,4 til 9,88 pr. 1.000 0-17-årig, vil udgifterne falde med 307 kr. pr. 0-17-årig, hvilket i Varde Kommune svarer til en årlig besparelse på godt 3,7 mio. kr.

Betydningen af anbringelsesvarigheden for anbringelsesudgifterne

Her kan Svendborg Kommune bruges som eksempel. Svendborg Kommune havde i 2009 12.777 børn og unge under 18 år og 52,7 procent af kommunens anbragte 0-17-årige havde været anbragt i mindst tre år. Hvis andelen af børn og unge anbragt i mere end tre år faldt fra 52,7 procent til kommunegennemsnittet på 51,2 procent, ville det svare til en besparelse på ca. 600.000 kr. på årsbasis.

Betydningen af anbringelsesstedet for anbringelsesudgifterne

For Greve Kommune, som i 2009 havde 11.821 børn og unge under 18 år og 46,25 procent af deres anbragte i en institutionel anbringelse, ville en nedbringelse af andelen af anbragte børn og unge i institutionelle former til 45 procent betyde et fald i udgifterne på godt trekvart mio. kr. på årsbasis.

Som forventet har de tre forhold samlet set ganske væsentlig betydning for kommunernes anbringelsesudgifter. Vi vil derfor i det følgende gå tættere på de tre forhold og undersøge, hvilke forskelle der er på antallet af anbragte, varigheden af anbringelser og brugen af institutioner, når vi kigger på tværs af kommunerne.

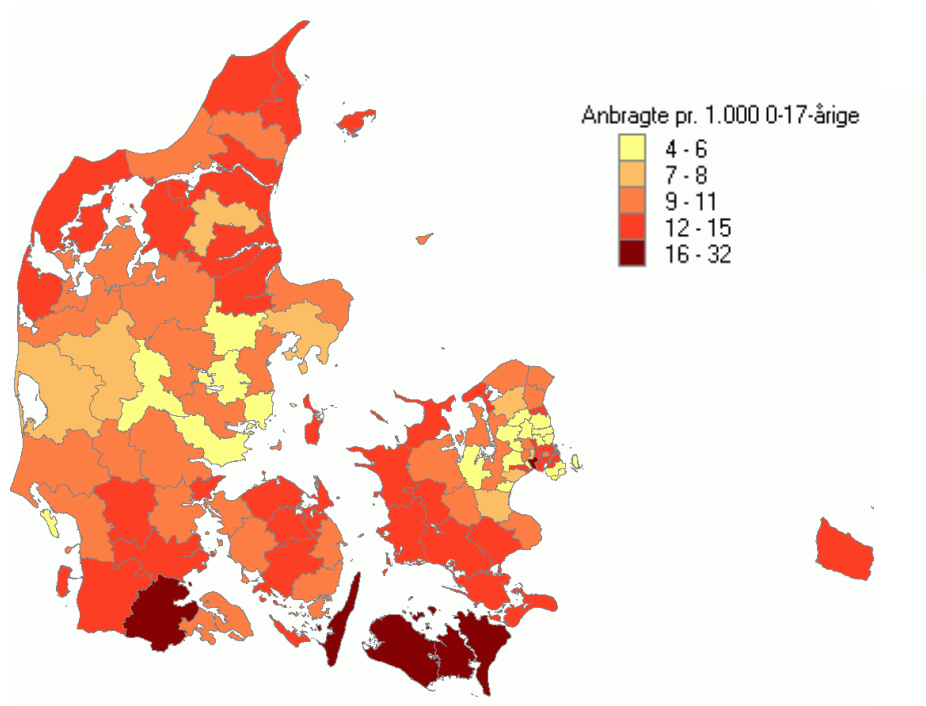
Kommunerne skal naturligvis anbringe de børn og unge, der har behov for det, i så lang tid som det er nødvendigt, og dér hvor det er bedst for barnet/den unge. Men det er interessant at undersøge, *hvorfor* nogle kommuner sammenlignet med andre kommuner har flere anbragte, længere varighed og gør større brug af institutioner, for dermed at blive klogere på, hvad der har betydning herfor, og dermed få et billede af, om kommunerne har mulighed for at ændre på nogle af disse forhold.

Det er naturligtvis op til kommunerne i sidste ende at vurdere, om de kan ændre på disse forhold uden at kompromittere hensynet til barnets bedste, men vi kan få et indtryk af, om der er styringsmuligheder på området ved at undersøge, hvilke forhold der kan forklare de kommunale forskelle i antallet af anbragte, varigheden af anbringelser og valget af anbringelsessted, når man tager højde for blandt andet socioøkonomiske forhold i kommunen.

3.1 Antal anbragte i kommunen

Som vi så ovenfor, er antallet af anbragte en helt afgørende faktor for størrelsen af kommunens anbringelsesudgifter. Det er derfor interessant at se nærmere på, hvilke forskelle der er i antallet af anbragte, når vi kigger på tværs af kommunerne. Dette er vist i figur 4 nedenfor.

Figur 4. Antal anbragte pr. 1.000 0-17-årige indbyggere - gennemsnit for 2008-2009



Kilde: Danmarks Statistik. Se den specifikke værdi for kommunerne i bilagstabel 2.

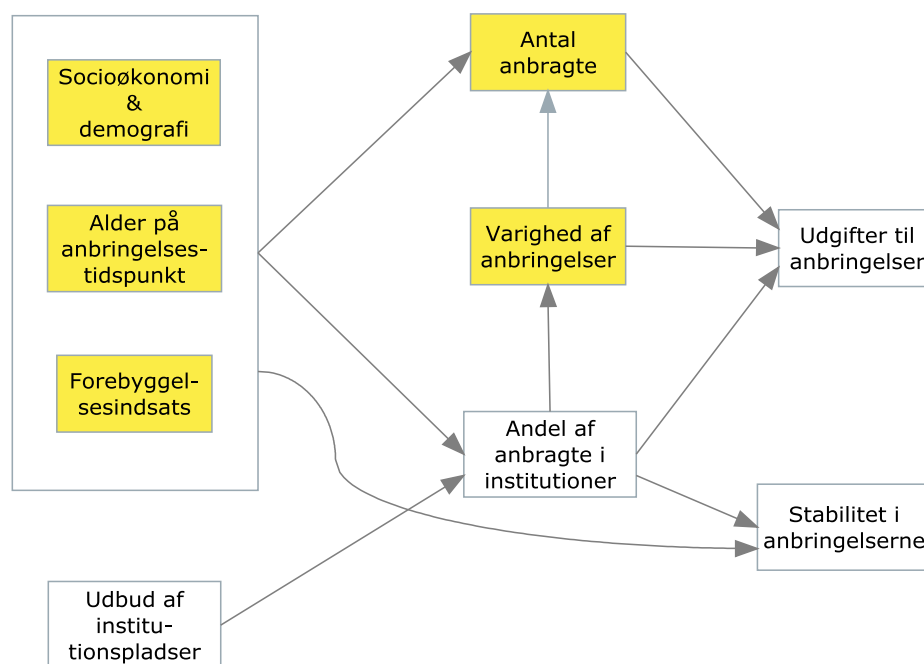
Gennemsnitskommunen har 10,5 anbragte børn og unge pr. 1.000 0-17-årig. Dette tal dækker imidlertid over en stor variation mellem kommunerne. I Furesø, Gentofte og Skanderborg kommuner er kun fire børn og unge anbragt per 1.000 0-17-årig, mens det samme tal for Lolland er otte gange så højt, nemlig 32. Kun fem af landets kommuner har i gennemsnit 16 eller flere anbragte børn per 1.000 0-17-årig i perioden 2008-2009. Det

drejer sig om Lolland, Langeland, Brøndby, Aabenraa og Guldborgsund kommuner.

3.1.1 Hvad forklarer antallet af anbragte?

Der er altså stor variation i, hvor mange børn og unge der er anbragt i de forskellige kommuner, hvorfor vi vil se nærmere på, hvad der har betydning for antallet af anbragte. Vi undersøger spørgsmålet ud fra modellen illustreret i figuren nedenfor, hvor de gule bokse er de faktorer, der indgår i analysen.

Figur 5. Undersøgelse af hvad der forklarer antal anbragte i kommunen



Tidligere analyser har vist, at socioøkonomiske faktorer forklarer omkring halvdelen af forskellen på, hvor mange af kommunens børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet (Ejrnæs m.fl. 2010). Vi tager derfor højde for kommunernes socioøkonomiske forhold (målt som andel skilte 18-59-årige, andel 20-64-årige med årsindkomst under 150.000 kr., antal straf-feretlige afgørelser (skyldige) pr. 1.000 indbyggere over 15 år og andel 25-49-årige uden højere uddannelse end grundskole).

Desuden kan også forskelle i forhold til kommunernes demografiske sammensætning have betydning for antallet af anbragte. En forløbsundersøgelse fra SFI har således vist, at etniske minoriteter anbringes i lavere grad end etnisk danske børn og unge (Egelund m.fl. 2008). Vi kontrollerer derfor for andelen af 0-17-årige med ikke-vestlig baggrund.

Foruden de strukturelle og socioøkonomiske vilkår undersøger vi, hvordan tre forhold vedrørende kommunernes praksis påvirker antallet af anbragte, nemlig barnets eller den unges alder på anbringelsestidspunktet, varigheden af anbringelserne og omfanget af forebyggelse.

Den unges alder på anbringelsestidspunktet opgøres som andelen af en kommunes anbringelser, som kan betegnes som sene anbringelser, dvs. anbringelser, hvor afgørelsen om anbringelse er sket, efter barnet er fyldt 11 år. Omfanget af forebyggelse opgøres som kommunens nettodriftsudgifter til forebyggelse per 0-17-årig i kommunen (konto 5.21.001-5.21.999)⁸. Resultatet af regressionsanalysen fremgår af tabel 2.

Som det fremgår af analysen, har de socioøkonomiske og demografiske forhold signifikant betydning, dvs. vi kan med stor sikkerhed sige, at der er en systematisk - og ikke blot tilfældig - sammenhæng. Det samme gælder for alder på anbringelsestidspunktet. Jo større andel børn, der anbringes sent i deres liv, jo færre anbragte har kommunen samlet set.

⁸ Her kunne man også have valgt at inddrage ”antal modtagere af forebyggende foranstaltninger” og ”antal modtagere af familierettet støtte” for at afdække evt. forskelle i, om kommunerne bruger mange penge på få eller få penge på mange. Der er imidlertid stort samsvar mellem størrelsen af nettodriftsudgifterne og antallet af modtagere, hvorfor vi for at undgå multikollinearitet kun inddrager nettodriftsudgifterne.

Tabel 2. Regressionsanalyse af hvad der forklarer antal anbringelser pr. 0-17-årig i kommunerne

	Antal anbringelser pr. 1.000 0-17-årig
Antal etniske minoriteter	-0,039 [*]
Antal skilte	0,106 ^{***}
Antal indbyggere med lav indkomst	0,057 ^{***}
Antal strafferetlige afgørelser	-0,052
Antal uden højere uddannelse end grundskole	0,056 ^{***}
Andel sene anbringelser (procent)	-0,033 ^{**}
Forebyggelsesudgifter pr. 0-17-årig (tusinder kr.)	-0,487 ^{***}
Andel langtidsanbragte (procent)	-0,036 [*]
Konstantled	-9,143 ^{***}
N	195
R ²	0,68

N = antal kommuner (analysen anvender data fra 2008 og 2009, hvorfor tallet bliver mere end 98). Læsø Kommune indgår ikke i analysen i år 2009 på grund af manglende oplysninger). R² = Hvor meget af variationen, den samlede model kan forklare (hvor 1 = 100 %) ^{*} p < 0,05, ^{**} p < 0,01, ^{***} p < 0,001. Stjernerne angiver, i hvilken grad resultatet er statistisk signifikant, dvs. jo flere stjerner, jo sikrere er vi på, at der er tale om en systematisk forskel og ikke bare en tilfældighed.

Set fra et kommunalt styringsperspektiv er omfanget af forebyggelse den mest interessante faktor af betydning for antallet af anbragte. Analysen viser, at der er en systematisk sammenhæng mellem kommunens udgifter til forebyggelse og antallet af anbragte: Alt andet lige vil en kommune, der årligt bruger 2.000 kr. mere pr. 0-17-årig på forebyggende foranstaltninger, have et barn mindre anbragt pr. 1.000 0-17-årig og dermed altså også lavere anbringelsesudgifter.⁹

Forudsat at kommunernes nuværende brug af forebyggende foranstaltninger bygger på vurderinger af, hvad der er til barnets bedste og ikke blot en beslutning om, at flere udgifter til forebyggelse skal ledsages af færre anbragte uanset hvad, så ser det altså ud til, at kommunen ved at øge omfanget af forebyggende foranstaltninger kan reducere antallet af anbringelser. Forebyggende foranstaltninger ser altså rent faktisk ud til at have betydning og ikke blot være noget, som øger udgifterne.

⁹ Hvad forebyggende foranstaltninger konkret betyder for anbringelsesudgifterne vender vi tilbage til i afsnit 3.2, hvor vi også undersøger, hvad der forklarer varigheden.

De forebyggende foranstaltninger, der indgår i analysen, dækker over mange forskellige tiltag som fx økonomisk bistand, pædagogisk støtte, formidling af praktikophold og aflastning (se desuden bilag 6.1.). Vi kan ikke ud fra analysen sige, hvilke af de forebyggende foranstaltninger der virker og hvordan, men blot at øget brug af de forebyggende foranstaltninger alt andet lige betyder færre anbragte. Dette område forventes nærmere afdækket i en kortlægning af forebyggelsesindsatser, som KREVI igangsætter efter sommerferien.

Det er værd at bemærke, at vi i analysen undersøger sammenhængen mellem udgifter til forebyggelse i år 2008 og 2009, og anbringelsesudgifter i år 2009. En forebyggende indsats i ordets egentlige forstand forbindes ofte med tidlige indsatser, der forhindrer en negativ udvikling på længere sigt.¹⁰ En del af de indsatser, der ligger i forebyggende foranstaltninger, som fx aflastningsophold, kan dog tænkes anvendt i stedet for en anbringelse i de tilfælde, hvor problemstillingerne ikke er så store, at en anbringelse er absolut nødvendig. I sådanne tilfælde kan forebyggende foranstaltninger også have betydning for anbringelsesudgifterne på kort sigt.

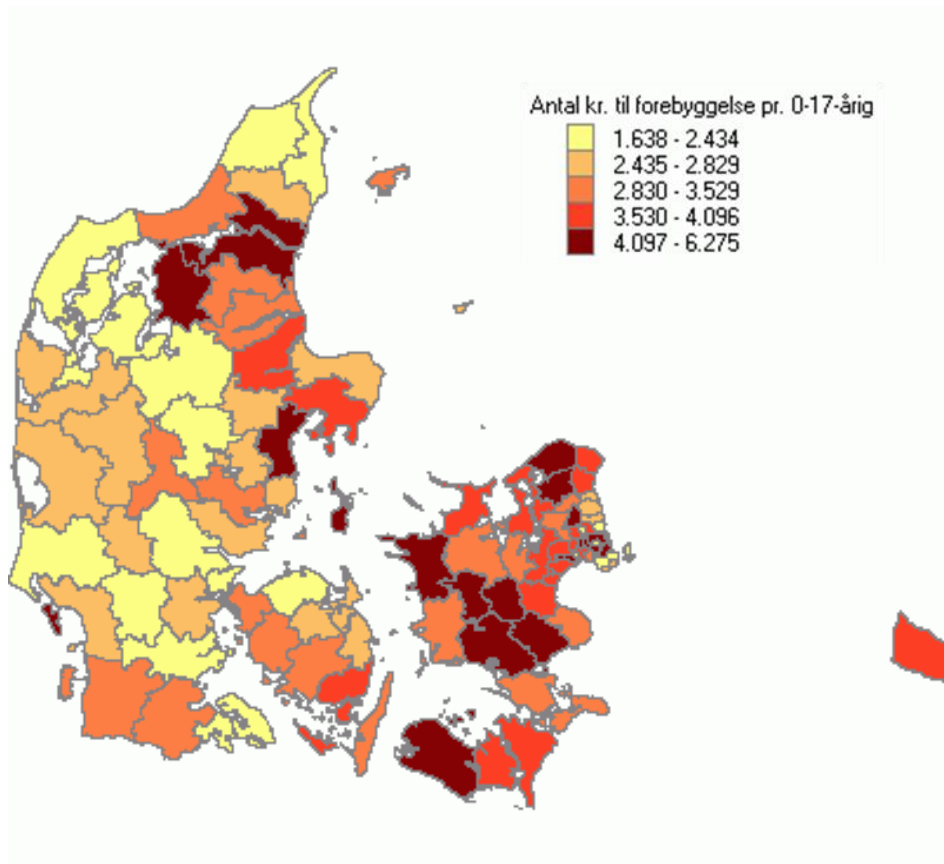
Det bør desuden nævnes, at kommunerne også kan arbejde med forebyggende indsatser i et samspil med normalområdet, hvis udgifter ikke indfanges i denne analyse.

Hvis vi undersøger, hvordan det kommunale landskab ser ud med hensyn til, hvor mange ressourcer der bruges på forebyggende foranstaltninger, ser det ud som illustreret i figur 6.

Gennemsnitskommunen anvendte godt 3.200 kr. pr. 0-17-årig på forebyggelse i 2009. Som det fremgår af figuren, dækker dette gennemsnit over betydelig variation kommunerne imellem. Frederiksberg Kommunes forbrug var således blot 1.638 kr. pr. 0-17-årig, mens Samsø Kommune med et forbrug på 6.275 kr. brugte næsten dobbelt så mange penge på forebyggende foranstaltninger som gennemsnitskommunen. Også blandt de større kommuner kan der findes kommuner med store forebyggelsesudgifter. Et eksempel på dette er Gribskov Kommune, som i 2009 havde udgifter til forebyggelse på 4.945 kr. pr. 0-17-årig indbygger.

¹⁰ Med hensyn til visse af de forebyggende indsatser kan man derfor argumentere for, at deres omfang burde måles i år, som ligger tidligere end 2008.

Figur 6. Kommunernes nettodriftsudgifter til forebyggende foranstaltninger pr. 0-17-årige i 2009



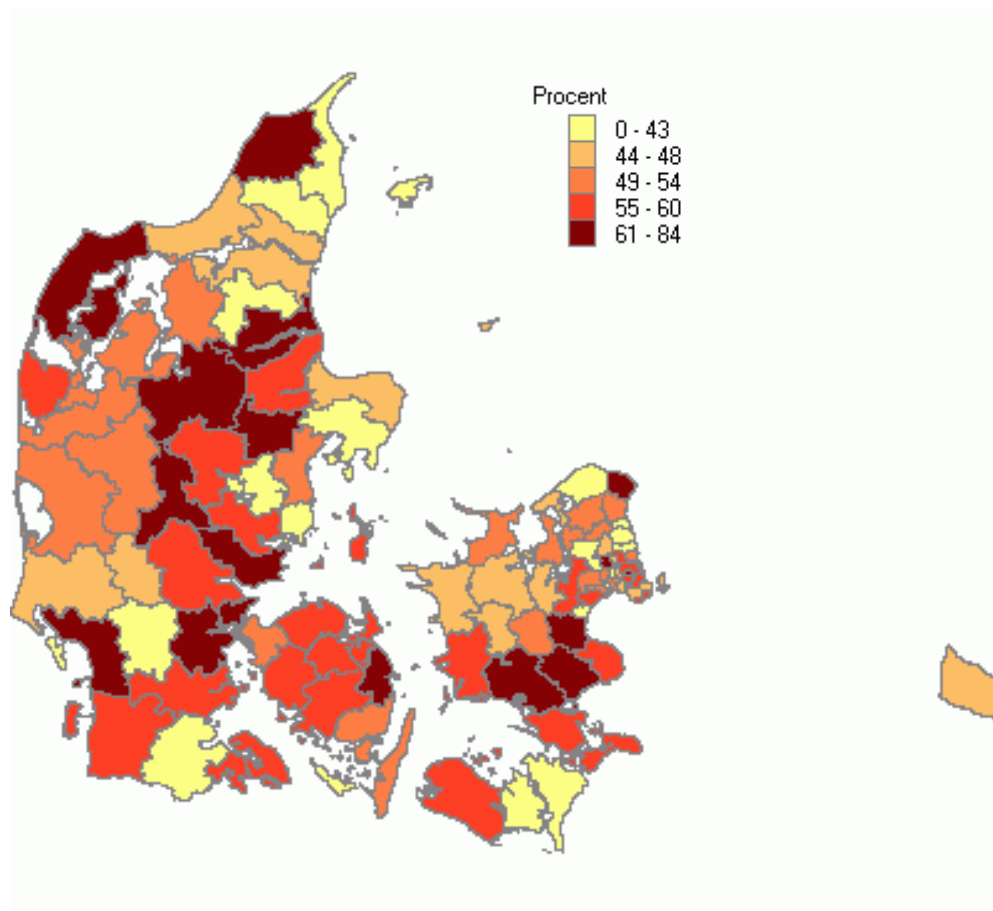
Kilde: Danmarks Statistik. Se den specifikke værdi for kommunerne i bilagstabel 2.

3.2 Anbringelsernes varighed

Et andet forhold, som forklarer en væsentlig del af kommunernes udgifter til anbringelser, er anbringelsernes varighed. I det følgende vil vi derfor se nærmere på, hvordan varigheden af anbringelser varierer på tværs af kommunerne.

Nedenfor er opgjort, hvor stor en andel af kommunens anbragte som har været anbragt i over tre år. Opgørelsen er baseret på de børn og unge, der var anbragt pr. 31.12.2009.

Figur 7. Andel anbragte 0-17-årige, der i 2009 havde været anbragt i mere end tre år



Kilde: Danmarks Statistik. Se den specifikke værdi for kommunerne i bilagstabel 2.

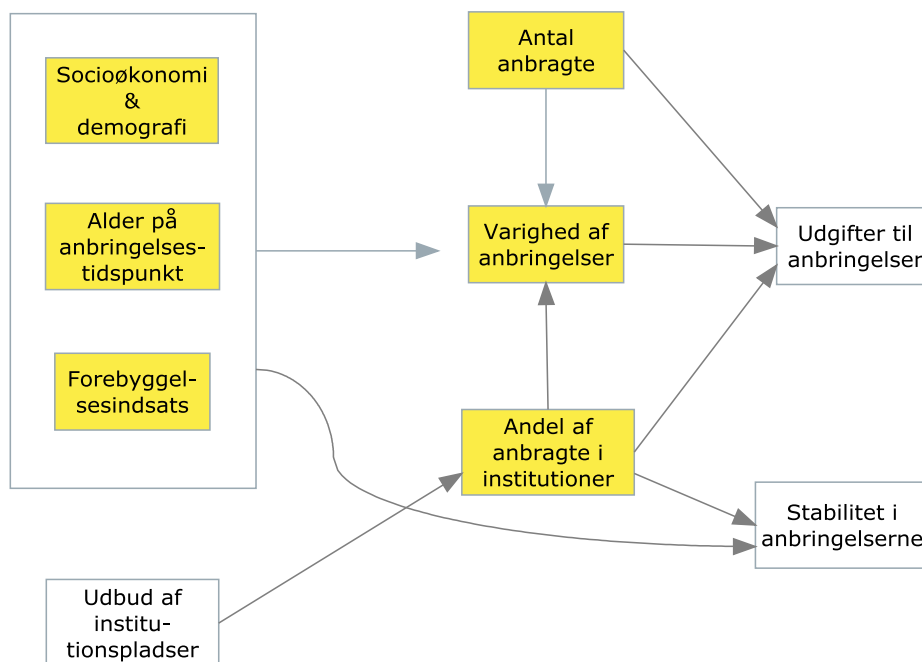
I 2009 havde 51,8 % af de 0-17-årige været anbragt i mere end tre år. Der var dog et betydeligt spænd mellem kommunerne fra 0 "langtidsanbragte" til 83,8 %. De laveste værdier opnås i kommuner som Fanø, Læsø, Odder og Solrød, som kun har meget få anbragte, og hvor en enkelt eller to "langtidsanbragte" derfor vil kunne ændre markant på statistikken. Selv hvis der kun ses på de lidt større kommuner med flere anbragte, er der dog stadig variation på tværs af kommunerne. I Gribskov Kommune havde kun 33,8 % af de anbragte børn og unge været anbragt i mere end tre år, mens en forholdsvis stor andel af de anbragte børn og unge i 2009 havde været anbragt i mere end tre år i henholdsvis Favrskov (83,8 %), Ballerup (78,3 %) og Køge (73,6 %).

3.2.1 Hvad forklarer forskelle i anbringelsernes varighed?

Den store variation i, hvor mange børn og unge der har været anbragt i mere end tre år, når vi ser på tværs af kommunerne, giver anledning til at se nærmere på, hvilke forhold der kan påvirke varigheden af en kom-

munes anbringelser. Spørgsmålet undersøges ud fra nedenstående model, hvor de gule bokse er de faktorer, der indgår i analysen.

Figur 8. Undersøgelse af hvad der kan forklare anbringelsernes varighed



Vi vælger igen at kontrollere for betydningen af kommunernes socioøkonomiske og demografiske forskelle. Vi undersøger ligeledes, hvorvidt de anbragte børn og unges alder på anbringelsestidspunktet spiller en rolle. Det gør vi ud fra den betragtning, at jo senere børnene anbringes, jo kortere tid kan de potentielt være anbragt.

Ligesom før inddrages desuden omfanget af forebyggelse som en mulig forklaring på, hvorfor andelen af børn og unge anbragt i mere end tre år er så forskellig fra kommune til kommune. Som vi så i forrige afsnit, er der en sammenhæng mellem omfanget af forebyggende foranstaltninger og antal anbringelser, så kommuner med relativt mange forebyggende foranstaltninger har færre anbragte samlet set. Det kan derfor tænkes, at der i den (tilbageværende) gruppe børn og unge, som anbringes, er en gennemsnitligt større problembelastning, og at disse børn derfor vil have behov for længerevarende anbringelser. Det kan dog også tænkes, at kommunen formår at iværksætte "forebyggende" foranstaltninger i hjemmet under anbringelsen i et sådant omfang, at det kun er nødvendigt med kortere anbringelser, før barnet kan vende hjem.

Antal anbragte pr. 0-17-årig i kommunen inddrages ud fra en betragtning om, at hvis en kommune anbringer flere børn og unge end kommuner med sammenlignelige socioøkonomiske vilkår, vil den *gennemsnitlige* problembelastning være mindre for de børn og unge, der anbringes. Det kan igen tænkes at betyde kortere varighed.

Endelig tager vi højde for, at valget af anbringelsessted kan have betydning for anbringelsernes varighed, da vi forventer, at anbringelser på institutioner typisk er kortere end anbringelser i plejefamilier. Resultatet af regressionsanalysen fremgår af tabellen nedenfor.

Tabel 3. Regressionsanalyse af hvad der forklarer anbringelsesvarighed

	Andel langtidsanbragte (procent)
Antal etniske minoriteter	-0,110
Antal skilte	-0,008
Antal indbyggere med lav indkomst	0,134 ^{***}
Antal strafferetlige afgørelser	0,394 [*]
Antal uden højere uddannelse end grundskole	0,070 ^{**}
Andel sene anbringelser (procent)	0,002
Forebyggelsesudgifter pr. 0-17-årig (tusinder kr.)	-2,731 ^{**}
Andel anbragte i institutionelle former (procent)	-0,133
Anbragte pr. 1.000 0-17-årig	-0,526 [*]
Konstantled	31,361 ^{***}
N	195
R ²	0,229

N = antal kommuner (analysen anvender data fra 2008 og 2009, hvorfor tallet bliver mere end 98). Læsø Kommune indgår ikke i analysen i 2009 pga. manglende oplysninger). R² = Hvor meget af variationen, den samlede model kan forklare (hvor 1 = 100 %)

* p < 0,05, ** p < 0,01, *** p < 0,001. Stjerne angiver, i hvilken grad resultatet er statistisk signifikant, dvs. jo flere stjerner, jo sikrere er vi på, at der er tale om en systematisk forskel og ikke bare en tilfældighed.

Undersøgelsen viser, at når vi tager højde for kommunale forskelle i blandt andet socioøkonomiske og demografiske forhold, så har omfanget af forebyggende foranstaltninger i kommunen en klar systematisk betydning for, hvor mange af kommunens anbragte, der har været anbragt mere end tre år: Jo flere penge en kommune bruger på forebyggende foranstaltninger, jo mindre en andel af kommunens anbragte børn og unge har været anbragt i mere end tre år. Selvom kommuner, der forebygger mere, anbringer færre af deres 0-17-årige borgere, så lader det altså ikke

til, at de børn og unge, der alligevel anbringes, kræver længerevarende anbringelser.

Hvis gennemsnitskommunen bruger 2.000 kroner mere på forebyggelse pr. 0-17-årig, ser det alt andet lige ud til, at andelen af børn og unge, der er anbragt mere end tre år, falder med 5,4 procentpoint, hvorved også anbringelsesudgifterne vil falde. For at denne konklusion holder, forudsætter det selvsagt, at sammenhængen mellem kommunernes nuværende brug af forebyggende foranstaltninger og anbringelseslængde rent faktisk er udtryk for, at de forebyggende foranstaltninger reducerer behovet for langvarige anbringelser ved at sætte noget andet i stedet - og at sammenhængen ikke skyldes kommunale beslutninger om, at flere udgifter til forebyggelse skal ledsages af kortere anbringelser uanset hvad.

Jo mere forebyggelse - jo færre udgifter til anbringelser

- Forebyggende foranstaltninger betyder, at færre børn og unge anbringes, og at færre af dem er anbragt i mere end tre år. Det giver lavere udgifter til anbringelser.
- Hvis en kommune med et gennemsnitligt antal 0-17-årige årligt bruger 2.000 kr. mere pr. 0-17-årig på forebyggende foranstaltninger vil det alt andet lige betyde 12 færre anbragte børn og unge, og andelen af anbragte, som har været anbragt i mere end tre år, falder med 5,4 procentpoint. Tilsammen betyder det, at kommunens udgifter til anbringelser falder med 744 kr. pr. 0-17-årig. For en kommune med et gennemsnitligt antal 0-17-årige svarer det til 9,25 mio. kr.

Regnestykket ovenfor viser, at øgede udgifter til forebyggelse ikke opvejes af de reducerede anbringelsesudgifter ($2.000 - 744 = -1256$). Dette regnestykke anlægger imidlertid en temmelig snæver og kortsigtet vinkel på konsekvenserne af forebyggelse, idet der alene ses på konsekvenserne for anbringelsesudgifterne. Hvis de forebyggende foranstaltninger foruden at reducere behovet for en anbringelse samtidig øger sandsynligheden for, at de udsatte børn bliver selvforsørgende og ikke havner i misbrug

eller kriminalitet, kan der være mange penge at spare på den lange bane (Nilsson & Wadeskog, 2008; Jacobsen, 2010).

Et eksempel kan hentes fra en cost-benefit-analyse af mødrehjælpens Projekt I Gang, som er et projekt, hvor helt unge og udsatte mødre modtager hjælp i form af fx en kontaktperson eller mentor. Analysen viser, at hvis en af deltagerne kan løftes til et niveau tilsvarende andre helt unge - men ikke udsatte - mødre¹¹ i forhold til bl.a. skattebetaling, kriminalitet og kontanthjælp, kan der spares knap 160.000 kr. årligt¹² (Jacobsen, 2008: 25-26). Dette er en konservativ beregning ud fra en antagelse om, at den unge mor efter tre år langsomt vil vende tilbage til udgangspunktet (ibid). På trods af at forebyggelsesregnestykket ovenfor altså snævert set giver et underskud for kommunekassen, virker det plausibelt, at der på længere sigt også med økonomiske briller kan være noget at hente gennem forebyggelse.

3.3 Anbringelsessted

Den sidste faktor, som viser sig at have betydning for, hvor høje anbringelsesudgifter en kommune har, er anbringelsesformen, dvs. hvor barnet eller den unge er anbragt. Vi vil derfor nu se lidt nærmere på, hvilke forskelle der er mellem kommunerne, når det kommer til, hvor de anbragte er placeret.

Som tidligere nævnt har vi valgt at inddele anbringelsesstederne i to overordnede kategorier, nemlig institutionelle anbringelser (døgninstitution, socialpædagogisk opholdssted, kost- og efterskoler samt skibsprojekter) og ikke-institutionelle anbringelser (plejefamilier, netværksplejefamilier samt egne værelser). I figur 9 nedenfor ses variationen i brugen af institutionelle anbringelsesformer mellem kommunerne.

Som det fremgår af landkortet er der betydelig variation mellem kommunerne. I gennemsnitskommunen anbringes 46 % af alle anbragte i institutionelle anbringelsesformer i årene 2008-2009, men gennemsnittet dæk-

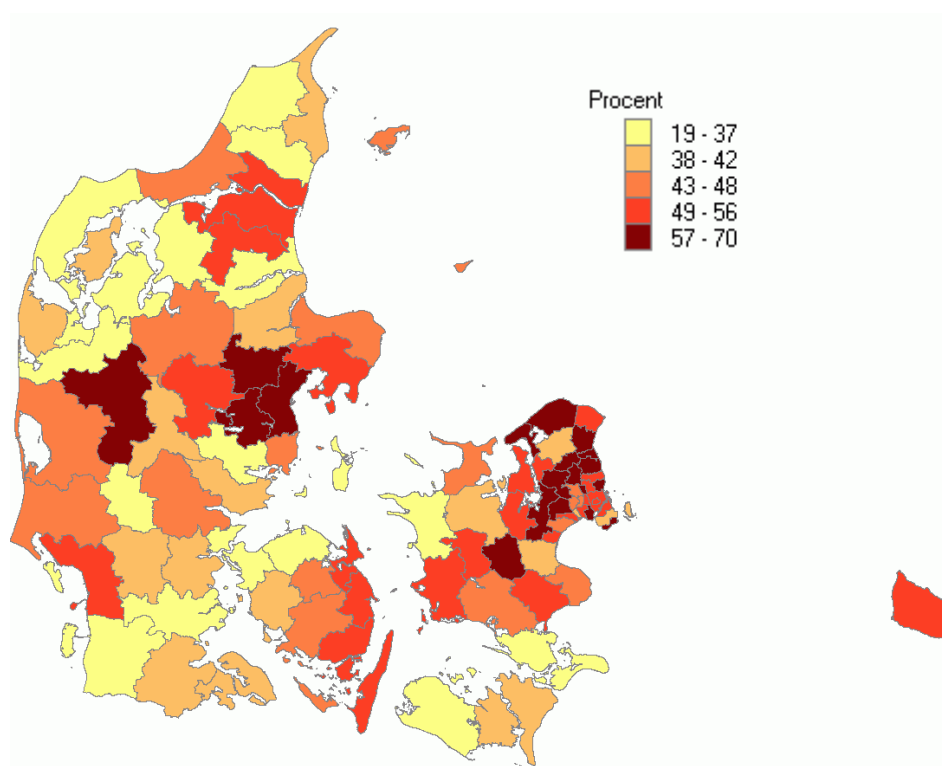
¹¹ "Helt unge og udsatte mødre" betegner kvinder, der blev mødre første gang, inden de fyldte 22 år, og som tre år efter barnets fødsel ikke længere bor sammen med faderen. "Andre helt unge mødre" betegner kvinder, der også var under 22, da de blev mødre første gang, men som tre år efter barnets fødsel stadig bor sammen med faderen.

¹² Besparelsen er fraregnet udgiften til Projekt I Gang. Projektet har vist sig at have en positiv effekt i forhold til uddannelse og beskæftigelse (32 % af deltagerne i projektet kom i uddannelse eller beskæftigelse i løbet af et år, for en kontrolgruppe gjaldt det kun 12 %).

ker over et spænd, hvor 19 % af Samsø Kommunes og 25 % af Billund Kommunes anbringelser sker på institutioner, mens henholdsvis 68 og 70 % af alle anbragte i Dragør og Allerød Kommune er anbragt på en institution. I 32 kommuner sker over halvdelen af alle anbringelser i en institutionel anbringelsesform.

Det fremgår desuden af kortet, at der er en tendens til, at kommunerne omkring hovedstaden og i Aarhus-området i særlig høj grad anvender institutioner som anbringelsesform.¹³

Figur 9. Anbragte i institutionelle anbringelsesformer som andel af alle anbringelser, gennemsnit 2008-2009.



Kilde: Danmarks Statistik. Se den specifikke værdi for kommunerne i bilagstabel 2.

Når man tager i betragtning, at valget af anbringelsessted har betydelige konsekvenser for såvel det anbragte barn som for kommunens økonomi, er det tankevækkende, at der er relativt store forskelle mellem de danske kommuner med hensyn til, hvilke anbringelsesformer som anvendes.

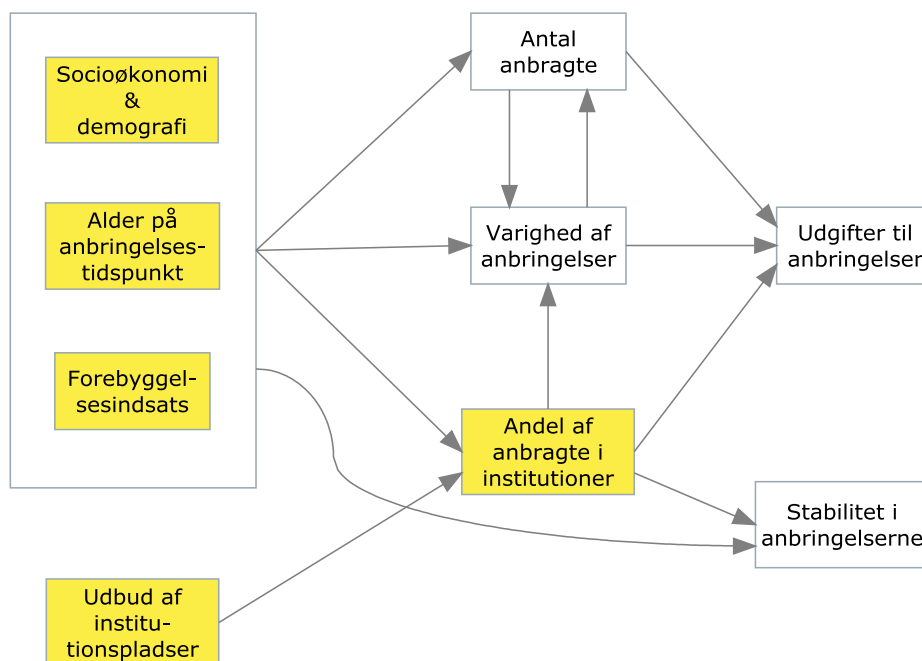
¹³ Denne tendens kan muligvis skyldes, at storbykommuner har sværere ved at finde plejefamilier end andre kommuner. Kortet viser imidlertid, at andre store byer (fx Odense) ikke anvender institutioner i specielt høj grad, hvilket indikerer at også storbykommuner kan anvende en høj grad af plejefamilier i deres anbringelsespraksis.

3.3.1 Hvad kan forklare valget af anbringelsessted?

I de senere års reformer på anbringelsesområdet iagttages en bevægelse imod et større fokus på at fremme netværksanbringelser (Anbringelsesreformen 2006) og (professionelle) plejefamilier (Barnets Reform 2010) (Socialministeriet 2006, 2007, 2010). Der er dog ingen retningslinjer i hverken lovgivningen eller vejledningerne, der præciserer hvornår de enkelte anbringelsesformer bør tages i anvendelse, eftersom det bærende princip er, at der skal foretages en individuel vurdering i den konkrete sag af, hvad der er til barnets bedste (Socialministeriet 2006).

I det følgende undersøges, hvad der kan forklare kommunernes valg af anbringelsesformer ud fra nedenstående model, hvor de gule bokse viser de faktorer, der indgår i analysen:¹⁴

Figur 10. Undersøgelse af, hvad der forklarer valg af anbringelsesform



Vi vælger også her at kontrollere for betydningen af socioøkonomiske forskelle mellem kommunerne. Vi så tidligere, at kommunens socioøkonomi har betydning for, hvor mange af kommunens 0-17-årige der anbringes. I forlængelse heraf kunne man forestille sig, at udsatte børn og unge i so-

¹⁴ Analysen er forsøgsvis også foretaget, hvor antallet af anbragte er tilføjet som en mulig forklaring på andelen af anbragte i institutionelle former, da antal anbragte kan tænkes at påvirke det *gennemsnitlige* problembillede hos de anbragte børn og unge. Analyseresultaterne ændrede sig dog ikke heraf (hvilket måske skyldes den stærke sammenhæng mellem antal anbragte og socioøkonomi).

socioøkonomisk vanskeligt stillede kommuner gennemsnitligt set har flere og mere komplekse problemstillinger end udsatte børn og unge i kommuner med en bedre socioøkonomi. Hvis det er tilfældet, kunne det formodes, at socioøkonomisk "svage" kommuner i højere grad end andre kommuner ville være tilbøjelige til at anvende institutionsanbringelser, der i kraft af et mere professionaliseret behandlingsmiljø end fx plejefamilier, måske er bedre rustet til at behandle komplekse problemstillinger. En forløbsundersøgelse af SFI peger således på, at børn, der har symptomer på skader og ringe trivsel, i relativt større udstrækning anbringes under institutionelle former frem for familiepleje (Egelund m.fl. 2008).

Vi undersøger desuden, om forskelle i omfanget af forebyggende foranstaltninger kan forklare den store variation i kommunernes valg af anbringelsessted. Omfanget af forebyggende foranstaltninger kan tænkes at have betydning for, hvor mange og hvor komplekse problemstillinger de anbragte børn og unge står overfor. Som tidligere vist har kommuner med relativt mange forebyggende foranstaltninger færre anbragte samlet set. Det kan derfor tænkes, at der i den (tilbageværende) gruppe børn og unge, som anbringes, er en *gennemsnitligt større* problembelastning, og at disse børn derfor ofte vil blive placeret i institutionelle anbringelsesformer, der er karakteriseret ved et mere professionaliseret behandlingsmiljø. Det kan dog også tænkes, at kommunen formår at forebygge de sociale problemer i et sådant omfang, at de anbragte børn og unges problemstillinger godt kan håndteres indenfor en plejefamilie.

Vi har desuden undersøgt, om kommunale forskelle i barnet eller den unges alder på anbringelsestidspunktet kan forklare variationen i kommunernes valg af anbringelsessteder.

De hidtil gennemgåede faktorer - socioøkonomi, alder på anbringelsestidspunkt og forebyggelse - kan alle tænkes at have en sammenhæng med problembilledet hos de anbragte børn og unge, hvilket kan forventes at påvirke valget af anbringelsesform. Der er imidlertid også undersøgelser, som peger på, at der ikke er nogen entydig sammenhæng mellem den anbragtes problembillede og valg af anbringelsessted.

Eksempelvis peger vignetstudier i Norden på, at både vurderinger og afgørelser varierer mellem kommuner og mellem sagsbehandlere, når man tager stilling til en given situation (Egelund & Thomsen 2002, Grinde 2004). Børn med ensartede problembilleder kan altså blive vurderet forskelligt af

sagsbehandlere i forskellige kommuner. Derudover viser Egelund og Hestbæk i deres forskningsoversigt, at de få studier, som undersøger, hvordan anbringelsessteder udvælges i konkrete sager, peger på, at valget ofte gøres rutinemæssigt og ud fra pragmatiske overvejelser (2003: 289). Eksempelvis kan valget afhænge af udbuddet af anbringelsespladser i kommunen, snarere end grundige analyser af barnets situation og behov (Sallnäs, 2005).

Vi har derfor undersøgt, hvorvidt antallet af institutionspladser under kommunens myndighed har betydning for, hvor stor en andel af kommunens anbragte, der er anbragt i en institutionel anbringelsesform.¹⁵

Foruden antallet af institutionspladser, har vi også undersøgt et andet forhold, der ligger i forlængelse af spørgsmålet om tilgængeligheden af forskellige anbringelsesformer i kommunen. Flere undersøgelser peger på, at børn med anden etnisk baggrund end dansk i mindre grad end etnisk danske børn anbringes i plejefamilier og i højere grad placeres i en døgninstitution, hvilket muligvis skal forklares med, at der er færre plejefamilier med etnisk minoritetsbaggrund (Egelund m.fl. 2009). Man kan derfor forestille sig, at vi i kommuner, hvor en høj andel af kommunens børn og unge er af anden etnisk oprindelse end dansk, vil finde en højere andel af institutionsanbringelser.

Resultatet af undersøgelsen fremgår af tabel 4.

¹⁵ For et overblik over hvordan institutionspladser fordeler sig mellemlandets kommuner, se bilag 5.2.

Tabel 4. Regressionsanalyse af forklaringer på anbringelsesform i 2009¹⁶

	Andel anbringelser i institutionelle former (procent)
Antal etniske minoriteter	0,110
Antal skilte	0,079
Antal indbyggere med lav indkomst	0,021
Antal strafferetlige afgørelser	0,347
Antal uden højere uddannelse end grundskole	-0,137***
Andel sene anbringelser (procent)	0,056
Forebyggelsesudgifter pr. 0-17-årig (tusinder kr.)	0,253
Andel institutionspladser	0,000
Konstantled	44,58***
N	97
R ²	0,42

N = antal kommuner (Læsø Kommune indgår ikke i analysen pga. manglende oplysninger).

R² = Hvor meget af variationen, den samlede model kan forklare (hvor 1 = 100 %)

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$. Stjernerne angiver, i hvilken grad resultatet er statistisk signifikant, dvs. jo flere stjerner, jo sikrere er vi på, at der er tale om en systematisk forskel og ikke bare en tilfældighed.

Analysen viser, at de strukturelle faktorer vi har undersøgt, samlet set forklarer cirka 42 % af de forskelle, der er mellem kommunernes valg af anbringelsessted.

Ud fra analysen at dømme, ser det altså ud til, at en stor del af de kommunale forskelle i valget af anbringelsessted skal begrundes i forhold, der ikke indfanges i undersøgelsen. En del af forklaringen herpå kan naturligvis være, at undersøgelsens data ikke i tilstrækkeligt omfang indfanger de strukturelle forskelle, vi ønsker at måle, fx i forhold til de anbragte børns problembillede og udbuddet af henholdsvis institutionspladser og plejefamilier. Men når over halvdelen af variationen i valg af anbringelsessted ikke forklares af de faktorer, der indgår i analysen, skyldes det formentlig også, at valget af anbringelsessted ikke alene afhænger af strukturelle forhold i kommunen. Et tidligere studie har således vist, at en række andre forhold som fx kultur og tradition blandt sagsbehandlere og i kommu-

¹⁶ Man kunne desuden argumentere for at inddrage antallet af anbragte som forklarende variabel i modellen. Argumentet herfor er, at det gennemsnitlige problembillede blandt de anbragte børn og unge vil være mindre i kommuner som anbringer meget. En supplerende analyse viser dog, at det ikke rykker ved de substantielle resultater i tabel 4 at inddrage antallet af anbragte i modellen.

nens visitationsorganisation spiller en betydelig rolle i de anbringelsesvalg, som foretages i kommunen (Andersen, 2010).¹⁷

At der ses store kommunale forskelle i valget af anbringelsessteder, selv efter der er taget højde for strukturelle forskelle mellem kommunerne, indikerer, at kommunerne - i hvert fald i en vis udstrækning - har mulighed for at ændre tilrettelæggelsen af deres anbringelser, så de i højere grad foregår i plejefamilier frem for institutioner, sådan som det også ses i Sverige og Norge (KREVI, 2010).

En sådan ændring kan naturligvis ikke implementeres fra den ene dag til den næste, og vil ofte kræve en ekstra indsats i rekrutteringen af plejefamilier og i arbejdet med slægts- og netværksanbringelser. Ikke desto mindre ser det dog ud til, at der i valget mellem anbringelsessteder ligger en reel styringsmulighed for kommunerne i forhold til deres udgiftsudvikling på anbringelsesområdet.

Jo mindre institutionsbrug - jo færre udgifter til anbringelser

Hvis den gennemsnitlige kommune reducerer antallet af anbragte børn og unge i en institutionel anbringelse fra 46 % til 44 % og dermed placerer flere i ikke-institutionelle anbringelsesformer, vil det alt andet lige nedbringe kommunens udgifter til anbringelser med 104 kr. pr. 0-17-årig indbygger svarende til godt 1,3 mio. kr. i alt.

¹⁷ KREVI planlægger i den forbindelse at foretage en kortlægning af anvendelsen af serviceniveauer på anbringelsesområdet samt disses betydning for anbringelsesudgifterne.



Hvad med kvaliteten?

Vi har i de foregående analyser konstateret, at tre forhold har stor betydning for en kommunes anbringelsesudgifter: antallet af anbragte, varigheden af anbringelserne og valget af anbringelsessted.

De efterfølgende analyser viste, at kommuner med relativt mange forebyggende foranstaltninger har færre børn og unge anbragt uden for hjemmet, og at færre af dem er anbragt i mere end tre år. Vi kunne derudover konstatere, at når der tages højde for strukturelle forskelle mellem kommunerne, så er der stadig stor variation i kommunernes valg af anbringelsessteder.

Samlet set lader det altså til, at der er to områder, hvor kommunerne i et vist omfang har mulighed for at nedbringe deres anbringelsesudgifter ved at:

- øge omfanget af forebyggende foranstaltninger
- anbringe flere i plejefamilier frem for institutioner.

Spørgsmålet er, hvilken betydning det kan tænkes at have for anbringelsesforløbene, hvis en kommune vælger at forfølge en eller begge af disse strategier.

Flere forskere fremhæver, at sammenbrud og ustabilitet i anbringelser i form af fx anbringesskift kan have negative konsekvenser for de anbragte børn og unge, og at stabilitet og kontinuitet derfor er et vigtigt element i et anbringelsesforløb (fx Newton m.fl., 2000; Wulczyn m.fl., 2003; Lewis m.fl., 2003).

Derfor anvendes både hyppigheden af sammenbrud i anbringelser samt hyppigheden af genanbringelser ofte som en indikation på kvaliteten i et anbringelsesforløb (Egelund & Hestbæk, 2003; 140).



Men genanbringelser og sammenbrud er ikke entydigt gode mål for kvalitet i et anbringelsesforløb. I forhold til genanbringelser viser et studie af Lahti (1982), at der ikke kunne findes nogen sammenhæng mellem antallet af anbringelser og et barns velbefindende og udvikling, mens et norsk studie finder frem til, at en til fire anbringelser uden for hjemmet ikke har indflydelse på, hvordan de anbragte vil klare sig senere i livet, hvorimod fem anbringelser og derover forudsiger dårlige resultater (Veland, 1993:29). Som bemærket i en nyere publikation af SFI er sammenbrud og kontinuitet overfladiske mål, og der kan sagtens argumenteres for, at et stabilt anbringelsesforløb endog kan have lavere kvalitet end et, hvor der sker sammenbrud (Egelund m.fl. 2010: 22).

I forhold til både sammenbrud og genanbringelser gælder desuden, at en lav frekvens af sammenbrud og genanbringelser kan være et tegn på, at barnet er placeret det rigtige sted, men det kan også være et tegn på manglende opfølgning og eller manglende reaktion på, at situationen for barnet eller den unge har ændret sig.

Uanset at genanbringelser og sammenbrud altså ikke er entydigt gode mål for kvalitet i anbringelsesforløbene, kan det dog være interessant for kommuner, der måtte overveje at forfølge en eller begge af de praksisændringer, vi har udpeget som udgiftsreducerende, at se, om de også påvirker anbringelsernes stabilitet og derfor kommunernes styring af anbringelsesforløbene.

Er der med andre ord forskel i stabiliteten i anbringelsesforløbene hos de kommuner, der anbringer meget i plejefamilier, sammenlignet med dem, der anbringer meget i institutioner? Eller er der forskel på stabiliteten i anbringelsesforløbene hos kommuner, der anvender mange forebyggende foranstaltninger, sammenlignet med dem, der bruger relativt få?

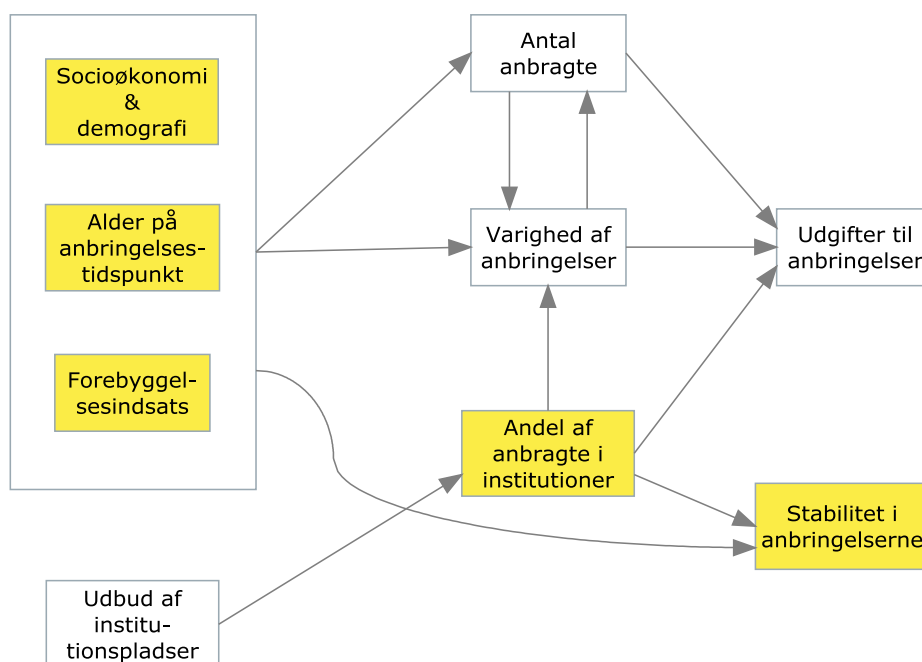
Vi undersøger derfor, om der er en sammenhæng mellem kommunernes praksis og omfanget af henholdsvis genanbringelser og sammenbrud i kommunens anbringelser.

Omfanget af genanbringelser i kommunen opgøres ved at se på, i hvor mange af kommunens anbringelsesafgørelser i perioden 2007-2009, der er tale om en genanbringelse. Omfanget af sammenbrud opgøres som antallet af hjemgivelser, hvor formålet med anbringelsen ikke var opnået, samt antallet af uplanlagte anbringelsesskift/flytninger, hvor hovedsagen

til ændringen enten er forværring i forholdene for barnet/den unge, at barnet/den unge forlader anbringelsen (ikke vil være der mere), eller at anbringelsen er brudt sammen - sat i forhold til alle anbragte i perioden.

Analysen er illustreret i figuren nedenfor, hvor de gule bokse viser de faktorer, der indgår i analysen¹⁸.

Figur 11. Undersøgelse af sammenhængen mellem anbringelsesform og stabilitet i anbringelserne.



Også i denne analyse tager vi højde for kommunale forskelle i socioøkonomi, demografi, alder på anbringelsestidspunktet og forebyggelsesindsats, da disse forhold kan have betydning for problembilledet hos den anbragte og dermed sandsynligheden for ustabilitet i anbringelsen.

Resultatet fremgår af tabellerne nedenfor.

¹⁸ Man kunne have valgt også at inkludere varigheden og antallet af anbragte som forklarende variable i modellen (som begge påvirkes af omfanget af forebyggende foranstaltninger). Institutionelle anbringelser kan tænkes generelt at have kortere varighed og derigennem påvirke antallet af sammenbrud. Antal anbragte kan tænkes at have betydning for det gennemsnitlige problembillede for anbragte børn og unge i kommuner. En supplerende analyse (ikke vist her) viser imidlertid, at de fundne sammenhænge ikke påvirkes af, om der tages højde for anbringelsernes varighed og antallet af anbragte i analyserne.

Tabel 5. Regressionsanalyse af sammenhængen mellem andel institutions-anbragte og andel sammenbrud i kommunens anbringelser

	Sammenbrud
Andel anbragte i institutionelle former (procent)	0,029
Antal etniske minoriteter	0,054
Antal skilte	0,045
Antal indbyggere med lav indkomst	-0,006
Antal strafferetlige afgørelser	0,075
Antal uden højere uddannelse end grundskole	-0,021**
Andel sene anbringelser (procent)	0,036
Forebyggelsesudgifter pr. 0-17-årig	-0,720
Konstantled	2,285
N	195
R ²	0,142

N = antal kommuner (i analysen anvendes data fra 2008 og 2009, hvorfor tallet bliver mere end 98). Læsø Kommune indgår ikke i analysen i 2009 pga. manglende oplysninger).

R² = Hvor meget af variationen, den samlede model kan forklare (hvor 1 = 100 %)

* $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$. Stjerne angiver, i hvilken grad resultatet er statistisk signifikant, dvs. jo flere stjerner, jo sikrere er vi på, at der er tale om en systematisk forskel og ikke bare en tilfældighed.

Tabel 6. Regressionsanalyse af sammenhængen mellem andel institutions-anbragte og andel genanbringelser i kommunen

	Genanbringelsesfrekvens
Andel anbragte i institutionelle former (procent)	0.006
Antal etniske minoriteter	0.066
Antal skilte	0.045
Antal indbyggere med lav indkomst	0.013
Antal strafferetlige afgørelser	0.028
Antal uden højere uddannelse end grundskole	-0.020
Andel sene anbringelser (procent)	0.009
Forebyggelsesudgifter pr. 0-17-årig	-1.180
Konstantled	5.930
N	97
R ²	0.134

N = antal kommuner (Læsø Kommune indgår ikke i analysen).

R² = Hvor meget af variationen, den samlede model kan forklare (hvor 1 = 100 %)

* $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$. Stjerne angiver, i hvilken grad resultatet er statistisk signifikant, dvs. jo flere stjerner, jo sikrere er vi på, at der er tale om en systematisk forskel og ikke bare en tilfældighed.

Som det fremgår af tabellerne, er der ikke nogen systematisk forskel på hyppigheden af sammenbrud og genanbringelser hos kommuner, der anbringer meget i plejefamilier, sammenlignet med dem, der anbringer meget i institutioner. Ligesom der ikke er forskel på stabiliteten i anbringelsesforløbene hos kommuner, der anvender mange forebyggende foranstaltninger, sammenlignet med dem, der bruger relativt få.

At vi ikke finder nogen forskel mellem niveauet af genanbringelser og sammenbrud, når vi sammenligner kommuner med forskellig brug af forebyggelse eller forskellig brug af anbringelsessteder er som sagt ikke ensbetydende med, at der ikke kan tænkes at være forskel på kvaliteten af anbringelsesforløbene i de forskellige kommuner.

Det ideelle ville være at måle, om der er forskel på, hvilke kommuner der er bedst til at hjælpe de udsatte børn og unge til et bedre liv. Desværre er effektstudier på dette område yderst sparsomme. Når vi peger på, at anbringelsesudgifterne lader til at kunne reduceres ved at øge omfanget af forebyggende foranstaltninger og i højere grad bruge plejefamilier frem for institutioner, er det derfor vanskeligt at komme med håndfaste konklusioner om, hvad det vil betyde for de udsatte børn og unge.

I forhold til spørgsmålet om forebyggelse, er det naturligvis en forudsætning for at denne vej er farbar, at de resultater, vi finder, bygger på en praksis, der tager hensyn til barnets bedste. Altså at de forebyggende foranstaltninger, der iværksættes i stedet for en anbringelse, er det rigtige for det pågældende barn, og at sammenhængen ikke er udtryk for beslutninger om, at flere udgifter til forebyggelse uanset hvad skal ledsages af færre anbragte og kortere varighed.

Når vi ser på sammenhængen mellem anbringelseslængde og effekten af anbringelser er forskningen sparsom, i særdeleshed i forhold til anbringelser i plejefamilier. Der findes dog international forskning vedrørende anbringelseslængde på døgninstitutioner, som tyder på, at børn og unge drager størst nytte i begyndelsen af deres ophold på institution, mens længere ophold ikke automatisk sikrer bedre resultater (Andreassen, 2010: 102). Den største behandlingseffekt opnås inden for de første seks måneder, hvorefter behandlingseffekten aftager (Andreassen, 2003: 339). Unødigt lange anbringelser i institutionelle miljøer øger risikoen for, at de anbragte unge påvirker hinanden negativt, og en langvarig anbringelse

kan gøre det vanskeligere for en anbragt at vende tilbage til livet uden for institutionen (ibid).

I forhold til spørgsmålet om valg af anbringelsessted er der ligeledes få effektstudier. International forskning i institutionsanbringelser viser, at for nogle børn og unge vil institutionsanbringelser være det eneste rigtige, mens det for andre kan være direkte skadeligt (Egelund m.fl., 2009: 220). Det er fx tilfældet, hvis kriminelle blandes med ikke-kriminelle eller misbrugere med ikke-misbrugere (Andreassen, 2010; se også Andreassen, 2003). Der findes ingen danske studier, der sammenligner effekten af institutions- og plejefamilieanbringelser, men de få internationale studier, der er, indikerer, at øget brug af familiepleje frem for institutionelle ikke nødvendigvis medfører en forringet kvalitet (Helgeland, 2010; Vinnerljung & Sallnäs, 2008; Ryan m.fl., 2008, se også bilag 6.3). Man skal dog være opmærksom på, at flere af disse studier er forbundet med selektionsproblemer i forhold til at sikre fuld sammenlignelighed mellem grupperne.

På baggrund af den tilgængelige forskning tyder det altså på, at det i forhold til institutionsanbringelser *generelt* vil være at foretrække at nedbringe andelen af anbringelser over tre år, og at øget brug af familiepleje frem for institutionelle anbringelser - som det praktiseres i Norge og Sverige - ikke nødvendigvis medfører en forringet kvalitet.

Dermed ikke sagt, at det i alle tilfælde eller for alle anbringelsesformer vil være til barnets bedste at forkorte varigheden af anbringelser, da det også afhænger af, hvilke metoder der arbejdes med og altid vil kræve en individuel vurdering. Det er heller ikke ensbetydende med, at der ikke i den enkelte kommune kan være gode grunde til, at relativt mange børn anbringes i institutioner, ligesom det ikke siger noget om, hvorvidt det i et konkret tilfælde vil være bedst for et udsat barn at blive anbragt i en institution eller i plejefamilie. Men undersøgelsen giver anledning til, at man i de kommuner, hvor mange børn og unge anbringes i institutioner, reflekterer over denne praksis og spørger sig selv, om den er resultatet af en bevidst prioritering baseret på vurderinger af, hvad der er til barnets bedste, eller om der snarere er tale om vanestyrede rutiner.



Referencer

Andersen, S. H. (2010) "Hvad skyldes de kommunale forskelle?", i S. H. Andersen (red.) *Når man anbringer et barn - baggrund, stabilitet i anbringelsen og det videre liv*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Andreassen, T. (2003) *Behandling av ungdom i institusjoner - hva sier forskningen?* Oslo: Kommuneforlaget.

Andreassen, Tore (2010): Forskningsmessig og litteraturmæssigt grunnlag for tilrådninger fra Arbeidsgruppen for Utvikling av Kvalitet i Barnevern-institusjoner.

Bengtsson, Tea T. & Turf B. Jakobsen (2009). *Institutionsanbringelse af unge i Norden: En komparativ undersøgelse af lovgrundlag, institutionsformer og udviklingstendenser*, København: SFI - Det Nationale Forskningscenter for velfærd.

Ejrnæs, M., M. Ejrnæs og S. Frederiksen (2010), "Socialt udsatte børn og unge - forebyggelse og anbringelse i kommunerne", i S. H. Andersen (red.) *Når man anbringer et barn - baggrund, stabilitet i anbringelsen og det videre liv*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Egelund, T., D. Andersen, A. Hestbæk, M. Lausten, L. Knudsen, R. F. Olsen, F. Gerstoft (2008) *Anbragte børns udvikling og vilkår - resultater fra SFI's forløbsundersøgelse af årgang 1995*. København: SFI.

Egelund, T., P. S. Christensen, T. B. Jakobsen, T. G. Jensen & R. F. Olsen (2009) *Anbragte børn og unge - en forskningsoversigt*. København: SFI.

Egelund, T. & A. Hestbæk (2003) *Anbragte børn og unge uden for hjemmet - en forskningsoversigt*. København: SFI.



Egelund, T. T. B. Jakobsen, I. Hammen, M Olsson & A.Høst (2010) *Sammenbrud i anbringelser af unge*, København:SFI.

Egelund, T. & S. A. Thomsen (2002) *Tærskler for anbringelse - en vignetundersøgelse om sagsbehandlingens vurderinger i børnesager*. København: SFI.

Grinde, T. V. (red.) (2004) *Nordisk Barnevern - Terskelen for barnevern-tiltak og beslutningsprocessen ved bruk av tvang*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Helgeland, Ingeborg Marie (2010): "What works? A 15-year follow-up study of 85 young people with serious behavioral problems", i: *Children and Youth Services Review*, vol. 32, s. 423-429.

Jacobsen, Rasmus Højbjerg (2010): Beskrivende analyse og cost-benefit-analyse af en ekstra indsats over for unge mødre, Centre for Economic and Business Research, Copenhagen Business School.

KL (2010) *Varedeklaration: Benchmarkingværktøj på området for udsatte børn og unge*. <http://www.kl.dk/Aktuelle-temaer/raaderumsportalen/Styr-pa-det-specialiserede-socialomrade/benchmarking>.

KREVI (2010) *Tilbud og udgifter til udsatte børn og unge. Danmark i forhold til Sverige og Norge i 2002-2008*. Aarhus: KREVI.

KREVI (2011) *Den svenske model. Et første nærbillede af den svenske praksis på området for udsatte børn og unge*. Aarhus: KREVI.

Lathi, J. (1982): "A Follow-Up Study of Foster Children in Permanent Placements", i: *Social Service Review*, 56, 556-571.

Lewis, E. E., M. Dozier, J. Ackerman & S. Sepulveda-Kozakowski (2007) "The Effect of Placement Instability on Adopted Children's Inhibitory Control Abilities and Oppositional Behavior", *Developmental Psychology*, 43, s. 1415-1427.

Newton, R. R., A. J. Litrownik & J. A. Landsverk (2000) "Children and youth in foster care: Disentangling the relationship between problem be-

haviors and number of placements”, i *Child Abuse & Neglect*, vol. 24, no. 10, s. 1363-1374.

Nilsson, Ingvar & Wadeskog, Anders (2008): Det är bättre att stämma i bäcken än i ån - att värdera de ekonomiska effekterna av tidiga och samordnade insatser kring barn och unga, SEE & Idéer för livet/Skandia.

Petersen, Kirsten Elisa (2010): Viden om anbragte børn og unge i døgntilbud. Socialpædagogernes Landsforbund.

Ryan, Joseph P. m.fl. (2008): ”Juvenile delinquency in child welfare: Investigating group home effects”, i: *Children and Youth Services Review*, vol. 30, s. 1088-1099.

Sallnäs, M. (2005) ”Institution eller familjehem? Om kommunal variation och vad den hänger samman med” i *Socionomen*, no. 6, del 2, s. 15-28.

Socialministeriet (2006) *Vejledning om særlig støtte til børn og unge og deres familier. Vejledning nr. 3 til serviceloven*. København: Socialministeriet.

Socialministeriet (2007) *Håndbog om anbringelsesreformen*. København: Socialministeriet.

Socialministeriet (2010) *Forslag til lov om ændring af lov om social service, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og forældreansvarsloven (Barnets Reform)*. www.retsinfo.dk.

Veland, Jarmund (1993): Hvordan gikk det med barnevernets barn? Resultater fra barnevernsarbeid i 5 kommuner i Rogaland. Senter for Atferdsforskning.

Vinnerljung, Bo og Marie Sallnäs (2008), ”Into adulthood: a follow-up study of 718 young people who were placed in out-of-home care during their teens”, i: *Child and Family Social Work*, s. 1-12.

Wulczyn, F., J. Kogan & B. J. Harden (2003) “Placement stability and movement trajectories”, i *The Social Service Review*, vol. 77, no. 2, pp. 212-236.



Bilag

6.1 Oversigt over analysevariabler

Bilagstabel 1. Oversigt over variabler

Navn	Præcisering	Kilde
Anbringelsesudgifter pr. 0-17-årig	Nettodriftsudgifter (i tusinder) til anbringelsessteder pr. 0-17-årig indbygger i kommunen* (konto 5.28.20, 5.28.23 og 5.28.24).	Danmarks Statistik
Anbragte pr. 1.000 0-17-årig	Antal anbragte d. 31/12 per 1.000 0-17-årig.	Danmarks Statistik
Andel anbragte i institutionelle former	Procent af alle anbragte d. 31/12, som er anbragt i døgninstitutioner, akutinstitutioner, socialpædagogiske opholdssteder, skibsprojekter, samt kost- og efterskoler.	Danmarks Statistik
Andel langtidsanbringelser	Andel af alle anbringelser d. 31/12 med varighed på mere end tre år.	Danmarks Statistik
Antal etniske minoriteter	Antal indbyggere i alderen 0-17 år med oprindelse fra ikke-vestlige lande pr. 1.000 0-17-årig.	Danmarks Statistik
Antal skilte	Antal skilte 18-59-årig pr. 1.000 18-59-årig.	Danmarks Statistik
Antal indbyggere med lav indkomst	Antal skattepligtige 20-64-årig med indkomst under 150.000 kr. pr. 1.000 20-64-årig.	Danmarks Statistik
Antal strafferetlige afgørelser	Antal strafferetlige afgørelser (skyldige) pr. 1.000 indbyggere over 15 år.	Danmarks Statistik
Antal uden højere uddannelse end grundskole	Antal 25-49-årig uden højere uddannelse end grundskole pr. 1.000 25-49-årig.	Danmarks Statistik
Forebyggelsesudgifter pr. 0-17-årig	Nettodriftsudgifter til forebyggelse per 0-17-årig i kommunen i tusinde kr. (konto 5.28.21**).	Danmarks Statistik
Andel sene anbringelser	Andel af alle anbringelser, hvor afgørelsen om anbringelse er sket efter barnet er fyldt 11 år.	Ankestyrelsen
Andel institutionspladser	Antal pladser på døgninstitutioner og socialpædagogiske opholdssteder (Servicelovens §§ 67, stk. 1-3 og 142, stk. 5) pr. 100 anbragte (målt d. 31/12). Pladser er opdelt efter myndighedskommune. Pladstallene er de nyligst opdaterede i marts 2011.	Tilbudsportalen
Genanbringelsesfrekvens	Genanbringelser som frekvens af alle anbringelsesafgørelser i perioden 2007-2009	Ankestyrelsen
Sammenbrud	Antallet af hjemgivelser, hvor formålet med anbringelsen ikke var opnået, samt antallet af uplanlagte anbringelseskift/flytninger, hvor hovedårsagen til	Ankestyrelsen



ændringen enten er forværring i forholdene for barnet/den unge, at barnet/den unge forlader anbringelsen (ikke vil være der mere), eller at anbringelsen er brudt sammen i perioden - som frekvens af alle anbragte i perioden.

* Udgiftstallet er inklusive udgifter til efterværn, da det ikke er muligt at udskille disse fra de samlede udgifter. **Inkluderer: Konsulentbistand med hensyn til barnets eller den unges forhold, Praktisk, pædagogisk eller anden støtte i hjemmet, Familiebehandling eller behandling af barnets eller den unges problemer, Døgnophold for både forældremyndighedsindehaveren, barnet eller den unge og andre medlemmer, Aflastningsordninger, Personlig rådgiver, Fast kontaktperson for barnet eller den unge, Fast kontaktperson for hele familien, Formidling af praktikophold hos en offentlig eller privat arbejdsgiver, Anden hjælp, der har til formål at yde rådgivning, behandling og praktisk, pædagogisk støtte, Økonomisk støtte til udgifter i forbindelse med foranstaltninger m.v., Økonomisk støtte med henblik på at undgå anbringelse uden for hjemmet m.v., Støtteperson til forældremyndighedens indehaver i forbindelse med et barn eller en ungs anbringelse.

6.2 Oversigt over kommuneværdier på landkortene

Bilagstabel 2. Kommuneværdier på variable vist på landkort

Kommune	Antal anbragte pr. 1.000 0-17-årige, gennemsnit 2008-2009	Nettodriftsudgifter til forebyggelse pr. 0-17-årig i 2009 (hele kr.)	Andel anbragte 0-17-årige, der har været anbragt mere end tre år i 2009	Andel anbragte 0-17-årige, der er anbragt i institutionelle former, gennemsnit 2008-2009
Albertslund	9	3.554	52 %	46 %
Allerød	6	2.889	50 %	70 %
Assens	9	2.973	59 %	38 %
Ballerup	10	3.849	78 %	43 %
Billund	10	2.766	47 %	25 %
Bornholm (inkl. Christiansø)	15	3.786	44 %	49 %
Brøndby	18	3.786	49 %	49 %
Brønderslev	11	2.509	37 %	30 %
Dragør	6	2.449	59 %	68 %
Egedal	6	2.830	38 %	66 %
Esbjerg	9	2.745	65 %	55 %
Fanø	6	5.441	0 %	37 %
Favrskov	5	2.489	84 %	57 %
Faxe	12	4.300	67 %	55 %
Fredensborg	9	4.019	52 %	67 %
Fredericia	14	2.262	61 %	30 %
Frederiksberg	9	1.638	62 %	53 %
Frederikshavn	14	2.049	40 %	39 %
Frederikssund	9	3.926	50 %	50 %
Furesø	4	4.612	44 %	60 %
Faaborg-Midtfyn	12	3.119	57 %	43 %
Gentofte	4	1.759	53 %	63 %
Gladsaxe	6	3.530	59 %	56 %
Glostrup	7	4.292	37 %	48 %
Greve	7	3.735	57 %	47 %
Gribskov	9	4.945	34 %	57 %
Guldborgsund	16	3.825	43 %	38 %
Haderslev	14	1.860	55 %	28 %
Halsnæs	12	3.829	44 %	60 %
Hedensted	5	2.690	67 %	40 %

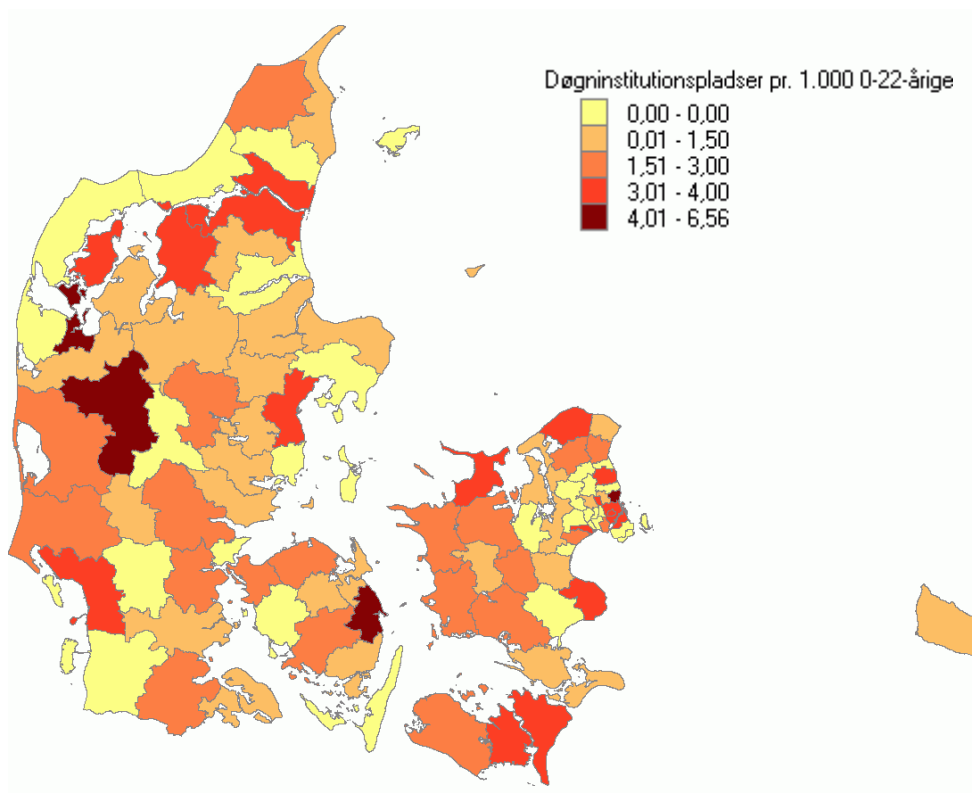
Helsingør	10	3.733	69 %	53 %
Herlev	12	1.893	46 %	57 %
Herning	8	2.795	54 %	61 %
Hillerød	7	4.775	52 %	40 %
Hjørring	13	2.350	62 %	26 %
Holbæk	11	2.846	48 %	42 %
Holstebro	10	2.435	53 %	37 %
Horsens	11	2.925	58 %	28 %
Hvidovre	12	3.201	46 %	57 %
Høje-Taastrup	15	2.615	49 %	65 %
Hørsholm	5	3.755	43 %	63 %
Ikast-Brande	6	3.009	61 %	38 %
Ishøj	15	4.861	52 %	55 %
Jammerbugt	10	3.437	46 %	44 %
Kalundborg	13	4.374	48 %	33 %
Kerteminde	14	2.571	60 %	50 %
Kolding	11	2.474	61 %	40 %
København	13	4.287	56 %	52 %
Køge	7	3.603	74 %	40 %
Langeland	27	3.348	54 %	49 %
Lejre	5	3.522	47 %	51 %
Lemvig	13	2.705	60 %	41 %
Lolland	32	4.097	58 %	37 %
Lyngby-Taarbæk	6	2.533	41 %	52 %
Læsø	15	2.845	25 %	46 %
Mariagerfjord	12	3.155	63 %	34 %
Middelfart	10	3.480	49 %	33 %
Morsø	12	1.910	69 %	38 %
Norddjurs	12	4.299	47 %	44 %
Nordfyns	11	2.621	58 %	43 %
Nyborg	15	2.130	66 %	33 %
Næstved	10	2.630	62 %	49 %
Odder	6	2.515	31 %	46 %
Odense	12	2.732	59 %	46 %
Odsherred	12	3.579	54 %	43 %
Randers	12	3.990	58 %	42 %
Rebild	7	3.269	36 %	50 %
Ringkøbing-	8	2.476	52 %	45 %

Skjern				
Ringsted	9	4.827	51 %	57 %
Roskilde	9	3.648	55 %	57 %
Rudersdal	5	2.479	40 %	61 %
Rødovre	12	4.578	47 %	52 %
Samsø	13	6.275	60 %	19 %
Silkeborg	9	1.923	55 %	51 %
Skanderborg	4	2.642	43 %	61 %
Skive	9	2.155	49 %	34 %
Slagelse	14	3.098	56 %	50 %
Solrød	6	4.009	32 %	49 %
Sorø	12	4.257	46 %	50 %
Stevns	10	3.114	55 %	43 %
Struer	9	2.226	54 %	33 %
Svendborg	11	4.084	53 %	52 %
Syddjurs	8	3.884	41 %	55 %
Sønderborg	9	2.311	58 %	42 %
Thisted	12	2.041	70 %	27 %
Tønder	15	1.990	56 %	27 %
Tårnby	6	3.381	48 %	38 %
Vallensbæk	5	2.029	38 %	39 %
Varde	11	2.212	48 %	43 %
Vejen	13	2.350	43 %	40 %
Vejle	9	1.740	55 %	47 %
Vesthimmer- lands	13	4.563	53 %	33 %
Viborg	9	1.707	63 %	45 %
Vordingborg	13	2.917	56 %	36 %
Ærø	14	3.763	40 %	47 %
Aabenraa	16	2.849	43 %	41 %
Aalborg	12	4.749	46 %	49 %
Aarhus	9	4.497	49 %	60 %

6.3 Analyse af sammenhængen mellem døgninstitutioner og døgninstitutionsanbringelser

Variationen i antallet af døgninstitutioner som kommunerne har myndighed over er afbilledet i bilagsfigur 1 nedenfor.

Bilagsfigur 1. Antal pladser på døgninstitution pr. 1.000 0-22-årige i kommunen opdelt efter myndighedskommune



Kilde: Tilbudsportalen

Note: Antallet af døgninstitutioner opgøres per 1.000 0-22-årige, fordi pladser til efterværn (18-22 årige) ikke kan udskilles fra det samlede pladsantal på døgninstitutioner.

Som det fremgår af figuren er der stor forskel på, hvor mange døgninstitutioner kommunerne har myndighed over. I 33 kommuner er der slet ingen pladser, mens kun fire kommuner har myndighed over mere end fire døgninstitutioner pr. 1.000 0-22-årig i kommunen. Det drejer sig om Struer, Gentofte, Nyborg og Herning kommuner. Tallet for gennemsnitskommunen ligger på 1,38.

6.4 Oversigt over studier, der sammenligner effekten af institutioner og familiepleje

Et studie af den norske forsker Ingeborg Marie Helgeland har sammenlignet effekten af unges anbringelse i institutioner, familiepleje og familiepleje-lignende tiltag (kollektiver). Hun undersøger unge med alvorlige adfærdsmæssige problemer (fravær fra skolen, kriminalitet, misbrug), der er placeret i de forskellige tiltag, og konkluderer, at 2/3 af de unge, der har været i familiepleje eller lignende tiltag, har klaret sig godt, mens det kun gælder 1/3 af de unge, der har været på institution (Helgeland 2010). Spørgsmålet er, om målgruppen ”unge med alvorlige adfærdsmæssige problemer” er tilstrækkelig præcis til, at det er muligt at sammenligne resultaterne mellem anbringelsesformerne. Hvis ikke det er tilfældet, kan det lige så vel være karakteristika ved de unge mere end selve anbringelsesformen, der har været afgørende for udfaldet.

En svensk undersøgelse af Bo Vinnerljung og Marie Sallnäs (2008) sammenligner ligeledes effekterne af institutionsophold og familiepleje. Undersøgelsen baserer sig på registerdata for 718 unge og når frem til, at unge placeret på institutioner klarer sig dårligere end unge placeret i familiepleje, når man ser på: hospitalsindlæggelser, selvforsørgelse og uddannelsesgrad. Forskerne har i undersøgelsen kontrolleret for årsagerne til anbringelser, men igen er der risiko for, at kategorien ”anbragt på grund af adfærdsmæssige problemer” er for overordnet til at fungere som kontrol, da den dækker unge, der er mistænkt for jævnligt brug af hash til unge, der har begået grov kriminalitet.

En amerikansk undersøgelse (Ryan m.fl. 2008) har sammenlignet 5000 unges placering i henholdsvis institution og familiepleje. De unge er udvalgt fra hver gruppe og matchet på en række faktorer, så de er sammenlignelige i forhold til problemtyngde mv. Ingen af de undersøgte unge havde udvist kriminel adfærd før anbringelsen, og undersøgelsen viste, at børn og unge placeret i institutioner havde 2½ gange større risiko for kriminel adfærd, end unge placeret i familiepleje.

Der er flere metodiske udfordringer ved at undersøge, om anvendelsen af enten institutioner eller plejefamilier giver de bedste resultater, særligt i forhold til at sikre sammenlignelighed mellem grupperne, da der er risiko for ”selvselektion”. Man skal også være varsom med direkte at overføre resultater fra andre lande til en dansk kontekst, idet ”familiepleje” og ”institution” kan betyde forskellige ting i forskellige lande.