

# Danske kommuners anbringelser af børn og unge

**FO**rum for  
**K**valitet og  
**U**dvikling i offentlig  
**S**ervice



# *Danske kommuners anbringelser af børn og unge*

*November 2002*

# Indhold

Forord	5
1. Indledning	6
2. Relevante faktorer ved anbringelse af børn og unge uden for hjemmet	10
3. Betydningen af partipolitik og sociale forhold for anbringelseshyppigheden	12
4. Betydningen af delegation og samspillet med de politiske og sociale forhold i kommunerne	13
5. Konklusion	15
Litteraturliste	17
Appendiks	18

# Forord

Anbringelser af børn og unge uden for hjemmet er ikke alene et stort indgreb i de berørte børns og familiers liv, det er også en udgiftspost, der har stadig større betydning for kommunerne. Anbringelsesområdet er et område, hvor der anvendes betydelige ressourcer, selv om andelen af anbragte børn og unge kun udgør en lille del af det samlede antal børn og unge. Samtidig er der tale om, at der er stor forskel på antallet af anbringelser i de forskellige kommuner. Hidtil er denne forskel i antallet af anbringelser blevet forklaret med forskelle i kommunernes sociale forhold. Nyere undersøgelser indikerer dog, at dette ikke fuldt ud kan forklare variationen, hvorfor der er god grund til at se nærmere på, hvilke andre forhold der har betydning for antallet af anbringelser i de forskellige kommuner.

Thomas Pallesens præsenterer i denne pjece sin analyse af, hvilke faktorer, der ud over de sociale forhold, også har betydning for antallet af anbringelser i

kommunerne. Analysen har særligt fokus på, hvilken betydning det har, at beslutningskompetencen i anbringelsessager i nogle kommuner ligger på politisk niveau, mens den i andre kommuner er uddelegeret til forvaltningens administration. Pjecens konklusion lægger hermed op til en debat om, hvor beslutningskompetencen bør ligge i anbringelsessagerne, og om de lovgivningsmæssige intentioner bliver opfyldt ved begge former for praksis.

Pjecen henvender sig primært til politikere, ledere og medarbejdere i de kommunale forvaltninger, der har særlig interesse for anbringelsen af børn og unge, og den praksis der er i forbindelse med den kommunale kompetencefordeling på området. Pjecen kan dog også have interesse for andre, der beskæftiger sig med relationerne mellem administration og politik i den offentlige forvaltning.

# 1. Indledning

Anbringelser af børn og unge repræsenterer et alvorligt socialt problem. Først og fremmest fordi de anbragte børn og unge er en gruppe, der har betydelige problemer. Baggrunden for anbringelserne er svære sociale og adfærdsmæssige problemer og ofte en opvækst hos forældre, der ikke yder tilstrækkelig omsorg, er syge eller misbrugere. Tre fjerdedele af de anbragte børn kommer fra brudte familier, der er stærkt marginaliserede i forhold til arbejdsmarkedet. 60% af forældrene står uden for arbejdsmarkedet eller er arbejdsløse (Hestbæk, 1997: 13). En tredjedel af de anbragte børn og unge har forældre, der har fået mindst én fængselsdom (Danmarks Statistik, 2002).

De anbragte børn og unges svære livsvilkår afspejler sig også i deres voksenliv. Sammenlignet med andre børn går det dem ikke særlig godt senere i livet. Mere end halvdelen kommer ikke i gang med en uddannelse efter folkeskolen; en fjerdedel lever af overførselsindkomster, og næsten halvdelen er kendt skyldige i en lovovertrædelse (Danmarks Statistik, 2002).

Antallet af anbringelser gøres op én gang om året den 31. december, og opgjort på den måde er omfanget af anbringelser i størrelsesordenen 12-14.000 børn og unge (Socialministeriet, 2000). Tendensen til at anbringe børn og unge uden for eget hjem har været stigende de seneste år. De 12-14.000 børn svarer ca. til 1% af alle børn og unge, men samlet set har 6% af

en årgang på et eller andet tidspunkt i deres opvækst været anbragt uden for hjemmet (Danmarks Statistik, 2002). Selvom anbragte børn og unge udgør en meget lille del af det samlede antal børn og unge, anvendes der betydelige og stigende ressourcer på området. De samlede udgifter til »særlige foranstaltninger for børn og unge« udgjorde i år 2000 knap 8 mia. kr. Heraf blev godt 2 mia. kr. anvendt på forebyggende foranstaltninger, mens udgifterne til de egentlige anbringelser udgjorde de øvrige knap 6 mia. kr. (Amtsrådsforeningen m.fl., 2000).

Anbringelser af børn og unge uden for deres eget hjem er således en alvorlig sag. I første række for de børn og unge, der bliver anbragt uden for deres eget hjem, men de særlige foranstaltninger for børn og unge indebærer også en stor og voksende økonomisk udgift for de danske kommuner. Samtidig er der betydelig variation i kommunernes anbringelsespraksis. Andelen af anbragte børn og unge svinger mellem 0 og 3%. Traditionelt har det været antaget, at det er forskellen i de sociale forhold i kommunerne, der er baggrunden for variationen i kommunernes anbringelsesfrekvens. Meget taler umiddelbart for denne formodning. For det første indikerer de anbragte børn og unges sociale- og familiemæssige profil, at de sociale forhold i kommunerne har stor betydning for, hvor mange børn og unge der bliver anbragt uden for hjemmet. For det andet er det også

de sociale og familiemæssige forhold, der efter lovgivningen kan begrunde, at en anbringelse uden for hjemmet kan komme på tale. Anbringelser af børn og unge uden for hjemmet er godt nok en kommunal afgørelse, men det er samtidig et af de kommunale kompetenceområder, hvor lovgivningen klarest, ikke mindst i de senere år, har søgt at normere det skøn, kommunerne udøver i anbringelses-sager. Den væsentligste revision af lovgivningen på området sker med ændringen af bistandsloven med virkning fra 1993. Med lovændringen præciseres yderligere de betingelser, der skal være opfyldt for at en anbringelse uden for hjemmet kan komme på tale.

Ikke desto mindre tyder nyere undersøgelser på, at de sociale forhold i kommunerne ikke fuldt ud kan forklare forskellen i kommunernes anbringelsespraksis. I Socialministeriets undersøgelse fra 2000 er kommunernes udgifter til særlige foranstaltninger for børn og unge (herunder også udgifter til døgnanbringelser) sammenholdt med en række indikatorer på sociale problemer (andel af personer med hjælp til forsørgelse, andel ledige, andel indvandrere, andel socialt udsatte boliger, andel børn af enlige forsørgere) (Amtsrådsforeningen m.fl., 2000: 18-19). Det konkluderes imidlertid i undersøgelsen, at der er positive, men relativt svage sammenhænge mellem de sociale indikatorer og udgifterne til særlige foranstaltninger for børn og unge, også når der ses isoleret på udgifterne til døgnanbringelser. Den svage betydning af de sociale forholds betydning i Socialministeriets undersøgelser kan selvsagt være begrundet i, at der ses på udgifter til døgnanbringelser og ikke antallet af

døgnanbringelser. Ikke desto mindre tyder undersøgelsen på, at der også er andre faktorer end de sociale forhold, der har betydning for variationen i kommunernes anbringelsespraksis.

Det er formålet med artiklen at undersøge, om og i givet fald hvilke faktorer, der alene eller i samspil med de sociale forhold også kan bidrage til at forklare variationen i kommunernes anbringelsespraksis.

Ud over de sociale forhold inddrages også de partipolitiske forhold i kommunerne, selvom der i udgangspunktet ikke er grund til at forvente, at der skulle være nogen partipolitisk betinget forskel på kommunernes anbringelsespraksis. Lovgivningen på området er vedtaget med brede politiske flertal stort set uden undtagelse siden den første børnelov blev vedtaget i 1905. En af de få undtagelser var ændringen af lovgivningen på området i 1993 på basis af Gravesen-betænkningen (Socialministeriet, 1990), hvor dele af Venstre og Fremskridtspartiet stemte imod og CD og Kristeligt Folkeparti undlod at stemme. Undtagelsen fra normen om enstemmighed på området skyldtes imidlertid mere retssikkerhedsbetæneligheder, da lovgivningen også hjemlede ret til at aflytte børn og forældres telefonsamtaler uden retskendelse (en gammel praksis, som ombudsmanden imidlertid havde kritiseret) og en skepsis over værdien af at udarbejde omfattende handlingsplaner. Det vil sige, at de politiske partier på nationalt plan uanset deres ideologiske forskelle stort set altid har været enige om det lovgrundlag, der har udgjort rammerne for kommunernes behandling af anbrin-

gelsessagerne. Og uanset de forskelle der måtte være mellem politiske partier på nationalt og lokalt niveau, styrker det forventningen om, at kompetencen til at anbringe ikke er placeret på lokalt niveau for, at der skal udøves et »politisk« lokalpolitisk skøn.

Et andet forhold, der også inddrages i undersøgelsen er, hvor kommunerne har valgt at placere kompetencen til at anbringe børn og unge uden for deres eget hjem. Lovgivningen foreskriver, at de mest indgribende foranstaltninger, herunder især anbringelse uden for hjemmet uden forældrenes samtykke, kun kan besluttes af det kommunale børne- og ungdomsvalg. Det er imidlertid kun i 10% af anbringelsessagerne, hvor anbringelsen sker uden samtykke fra forældrene (eller den unge over 15 år). I det store flertal af anbringelserne, der sker med samtykke fra forældrene, har kommunerne imidlertid frihed til at bestemme, hvor i det kommunale system kompetencen skal placeres. Det gælder også en lang række af de øvrige foranstaltninger, der er omfattet af lovgivningen (jf. lov om social service § 40). Når lovgivningen således generelt placerer kompetencen hos »kommunen«, så kan den enkelte kommune eksempelvis vælge at delegerer kompetencen til socialforvaltningen.

En undersøgelse af samtlige kommuners kompetencefordeling i anbringelsessager, hvor der foreligger samtykke fra forældrene, viser, at godt halvdelen (58%) af kommunerne har delegeret kompetencen til forvaltningen (Flugge, 2002). I de resterende kommuner (42%) er kompetencen til at anbringe børn og unge med forældresamtykke et politisk udvalgsanliggende.

Denne opgørelse af kompetencefordelingen i anbringelsessager med forældresamtykke svarer nogenlunde til resultatet af Socialministeriets undersøgelse af forholdene i kommunerne i fem af landets amter (Frederiksborg, Fyns, Ribe, Viborg og Århus Amt) og socialcentret i Københavns Kommune. I Socialministeriets undersøgelse fremgår det, at kompetencen i 39% af de undersøgte kommuner er placeret i det politiske fagudvalg, mens den endelige beslutningskompetence i de øvrige kommuner er placeret på administrativt niveau, typisk hos afdelingslederen (Socialministeriet, 2000).

Hvorvidt det har nogen betydning for den kommunale anbringelsespraksis, om kompetencen til at afgøre sagerne er et politisk eller administrativt anliggende, er på forhånd et åbent spørgsmål. Beslutningsprocessen i forbindelse med lovgivningen og lovgivningsændringer på centralt hold taler for den formodning, at det ikke er tilfældet. Som hovedregel har lovgivningen og lovgivningsændringerne på området taget udgangspunkt i anbefalingerne fra en enig kommission, der som hovedregel har været sammensat af centraladministrative embedsmænd (Socialministeriet, Socialstyrelsen og Justitsministeriet), fagfolk på området (jurister, læger, socialrådgivere og psykologer) og repræsentanter for kommunerne. Det forhold, at lovgivningen i meget høj grad har fulgt kommissionsanbefalingerne, kunne tages som udtryk for, at der i hvert fald på centralt hold ikke er den store forskel på den faglige og politiske vurdering af spørgsmålet. Men at overføre den formodning til det kommunale niveau, bliver den selvsagt ikke mere sikker af.

Under alle omstændigheder er området velegnet til at undersøge, hvorvidt delegation fra det politiske til det administrative niveau har nogen selvstændig effekt på kommunernes anbringelsespraksis, også når der tages højde for partipolitiske og socioøkonomisk forskelle på kommunerne.

Hovedkonklusionen på undersøgelsen er, at de sociale forhold – som ventet – har stor betydning for anbringeshyppigheden, hvorimod der ikke er den store forskel på anbringeshyppigheden i borgerligt og socialdemokratisk styrede kommuner, når kommunernes sociale profil tages i betragtning. Som i tidligere undersøgelser kan de sociale og familiemæssige forhold imidlertid ikke fuldt ud forklare forskellen i kommunernes anbringelsespraksis.

Derimod viser det sig, at det har betydning, om kommunerne har valgt at placere anbringelseskompetencen på politisk eller administrativt niveau. Betydningen af delegationsforholdene viser sig især i samspillet med de politiske forhold, da det i de social-

demokratiske kommuner ikke spiller nogen nævneværdig rolle for anbringeshyppigheden, hvorvidt kompetencen er et politisk eller administrativt anliggende. Anderledes i de borgerligt styrede kommuner, hvor en delegation af kompetencen til forvaltningen har en tendens til at øge anbringeshyppigheden, hvorimod anbringelsespolitikken er mest restriktiv i de borgerligt styrede kommuner, der har valgt at beholde kompetencen på politisk niveau.

På den baggrund kunne det være værd at overveje kompetencefordelingen på lokalt plan. Hvis den politiske målsætning er at reducere antallet af anbringelserne af børn og unge uden for hjemmet, så tyder undersøgelsen på, at kompetencen til at anbringe børn og unge uden for eget hjem i højere grad skal være et politisk og i mindre grad et administrativt anliggende. Dilemmaet ved en sådan ændring af kompetenceforholdene i kommunerne vil imidlertid givetvis være, at anbringelsesfrekvensen i højere grad vil være bestemt af lokale, partipolitiske styrkeforhold.

## 2. Relevante faktorer ved anbringelser af børn og unge uden for hjemmet

### Sociale omstændigheder

De anbragte børn og unge er en gruppe, der er præget af massive familiemæssige og sociale problemer. Problemet er imidlertid at finde de sociale faktorer, der er særligt relevante for anbringelseshyppigheden, og udelukkende dem.

Her er der valgt at se på lovgivningens beskrivelse af de forhold, der kan føre til en anbringelse uden for hjemmet, samt Hestbæks (1997) undersøgelse af de konkrete årsager, der har ført til en anbringelse. I begge tilfælde er der to hovedårsager til, at børn og unge anbringes uden for eget hjem. Den ene hovedårsag knytter sig til manglende forældreevne, den anden hovedårsag til adfærds- og udviklingsproblemer hos barnet eller den unge. Næste led er at finde indikatorer for de to typer af årsagsforhold. Her er udvalget af indikatorer begrænset af den tilgængelige statistik, især hvis der går længere tid tilbage. Det gælder især, hvad angår indikatorer for adfærds- og udviklingsproblemerne, hvor antallet af anmeldte tyverier/indbrud (pr. 1000 indbyggere) og voldsforbrydelser (pr. 1000 indbyggere) er de bedste bud på generelt tilgængelige indikatorer. Omvendt er der flere generelt tilgængelige indikatorer på forældre- evnen, hvis den på traditionel vis betragtes som et spørgsmål om ressourcer. Det gælder andel fuldtids-

ledige (pr. 100 17-66-årige), kontanthjælpsudgifter (pr. 100 17-66-årige), andel uden erhvervsuddannelse (25-64-årige), andel af skattepligtige med indkomster under 125.000, det »sociale index«, der er en sammenvejning af forskellige sociale indikatorer, der anvendes i forbindelse med den mellemkommunale udligning af udgiftsbehov samt andelen af børn af enlige forsørgere (pr. 100 0-17-årige), der i mange undersøgelser har vist sig som en paraplyvariabel, der har dækket mange forskellige sociale forhold (f.eks. Finansministeriet m.fl., 1995). Flere af disse faktorer er også inddraget i tidligere undersøgelser af emnet (Jørgensen m.fl., 1989; Socialministeriet 2000). For alle de sociale indikatorer er den indbyrdes sammenhæng undersøgt. Den analyse viser, som forventet, at der i mange tilfælde er stærke sammenhænge mellem de sociale indikatorer.

Samlet set er der imidlertid tale to forskellige dimensioner (hvilket også bekræftes af en faktoranalyse, der omfatter alle de udvalgte sociale indikatorer). Fire af faktorerne (anmeldte tyverier, voldsforbrydelser, børn af enlige, det sociale index) hænger indbyrdes stærkt sammen og kunne karakteriseres som et udtryk for en egentlig social dimension. De sidste tre faktorer (andel fuldtidsledige, andel uden erhvervsuddannelse og andel af skattepligtige med indkomster under

125.000) hænger ligeledes indbyrdes stærkt sammen og kunne siges at afspejle en arbejdsmarkedimension. Under alle omstændigheder viser analysen, at det ikke er nødvendigt at inddrage mere end to indikatorer for de sociale indikatorer i analysen af anbringelser af børn uden for hjemmet. Ud fra de bevæggrunde er den indikator, der hænger stærkest sammen med anbringelsesfrekvensen inden for hver af de to fundne dimensioner, udvalgt til at indgå i den empiriske undersøgelse af anbringeshyppigheden i de danske kommuner i perioden 1994-2000, dvs. antallet af børn af enlige forsørgere og andel af skattepligtige med en indkomst under 125.000.

## Partipolitiske faktorer

Ligesom der er knyttet problemer til udvælgelsen af relevante sociale indikatorer, er udvælgelsen af indikatorer for de partipolitiske styrkeforhold heller ikke ligetil. Da partipolitikkens mulige betydning for udformningen af den offentlige politik er en klassisk problemstilling inden for statskundskaben, er der ligeledes en lang tradition for at forsøge at opgøre partiernes styrke. Det kan gøres og er blevet gjort på flere måder, men partipolitikkens betydning viser sig i stort omfang at være afhængig af, hvordan den størrelse gøres op (Schmidt, 1996).

I denne undersøgelse er der valgt at fokusere på, hvilket af de landsdækkende partier der har borgmesterposten. Ikke fordi det i sig selv er en perfekt indikator for partiernes styrke. Valget af indikator hænger imidlertid sammen med, at i en række kommuner har det samme parti siddet uafbrudt på

borgmesterposten lige siden kommunalreformen i 1970. Og uanset at borgmesterpartiet sjældent har haft absolut flertal i byrådet og mere eller mindre frivilligt har indgået brede konstitueringer, så er det under alle omstændigheder et udtryk for, at partiet har en dominerende rolle i kommunen. Det kunne styrke forventningen om, at netop i disse kommuner ville partipolitiske forhold have en vis mulighed for at slå igennem. Det gælder så meget desto mere, da en langvarig politisk dominans på borgmesterposten også indebærer en langvarig omgang med embedsapparatet, hvilket måske fremmer evnen til at afværge, at embedsapparatet søger at varetage andre interesser end dem, der er borgmesterpartiets.

## Kommunestørrelsen

Endelig er kommunestørrelsen inddraget i analysen. Ikke fordi kommunestørrelsen i sig selv har nogen betydning for anbringelsesfrekvenser, men snarere fordi de sociale og politiske forhold ofte er anderledes i større end i mindre kommuner. Samtidig kunne man også på forhånd forestille sig, at der alt andet lige var en større tilbøjelighed til at delegerer kompetence i større end i mindre kommuner.

### 3. *Betydningen af partipolitik og sociale forhold for anbringelseshyppigheden*

Sammenhængen mellem de partipolitiske forhold og anbringelseshyppigheden i de danske kommuner er undersøgt i perioden 1994-2000. Undersøgelsen er opdelt to perioder, dels 1994-1997 og dels 1998-2000. Anbringelseshyppigheden er opgjort som det gennemsnitlige antal anbringelser i de to perioder for at udjævne det udsving, der kan være i anbringelseshyppigheden i de enkelte år, hvilket specielt gør sig gældende for mindre kommuner. Den samlede undersøgte periode er afgrænset til årene efter 1993, hvor de revidere regler i bistandsloven trådte i kraft.

Det viser sig, at der er en klar partipolitisk forskel på anbringelseshyppigheden i de danske kommuner i begge de undersøgte perioder. Vurderes alle kommuner under ét, så er anbringelseshyppigheden mindre i de borgerlige end i de socialdemokratiske styrede kommuner (se appendiks, tabel 1). Alt andet lige, så er anbringelsesfrekvensen ca. 25% højere i socialdemokratiske ledede kommuner end i de borgerligt ledede kommuner. Denne effekt forstærkes klart i de partipolitiske højborgere, hvor forskellen i anbringelsesfrekvensen er helt oppe på 50%.

Det er imidlertid lige så klart, at den partipolitiske betydning i stort omfang er et resultat af, at partierne står stærkt i forskellige typer af kommuner. Tager

man højde for, at andelen af børn af enlige, andelen af indkomster under 125.000 og kommunestørrelsen varierer, så forsvinder effekten af partipolitik helt for alle kommunerne under ét. Både her og i de partipolitiske højborgere er det, som forventet, de sociale forhold, især andelen af enlige forsørgere, der har størst betydning for anbringelseshyppigheden. Resultaterne kan fortolkes på den måde, at når andelen af børn af enlige vokser med 1%, så stiger anbringelsesfrekvensen med 0,05%. Det lyder ikke af meget, men idet andelen af børn af enlige ligger mellem 5% og 25% i kommunerne, så betyder det alt andet lige, at anbringelsesfrekvensen er 1% lavere i de kommuner, hvor der er færrest børn af enlige, sammenlignet med de kommuner, hvor der er flest børn af enlige. Derimod har kommunestørrelsen ikke den forventede betydning, når der tages højde for de sociale forhold. I perioden 1994-97 er der endda en tendens til, at anbringelsesfrekvensen er lavere i større kommuner, hvorimod der ikke er nogen nævneværdig sammenhæng mellem anbringelsesfrekvensen og kommunestørrelsen i perioden 1998-2000.

Samlet set må det konkluderes, at hverken de partipolitiske forhold eller kommunestørrelsen har den store betydning for anbringelsesfrekvensen, når der tages højde for de sociale forhold i kommunerne.

## 4. *Betydningen af delegation og samspillet med de politiske og sociale forhold i kommunerne*

I og med undersøgelsen af kommunernes placering af kompetencen til at anbringe børn og unge uden for hjemmet er foretaget i slutningen af 1990'erne, er det kun rimeligt at inddrage delegationsforholdene i analysen for perioden 1998-2000. Det viser sig, at der er en sammenhæng mellem delegation og anbringelseshyppigheden (se appendiks, tabel 2), således at anbringelseshyppigheden er ca. 10% højere i de kommuner, der har delegeret kompetencen til forvaltningen. Sammenhængen er imidlertid ikke specielt stærk, når der tages højde for de politiske og sociale forhold i kommunerne. Deraf kan det imidlertid ikke nødvendigvis sluttes, at delegation af beslutningskompetencen er en uinteressant faktor i denne sammenhæng. Det kunne forventes, at delegationsforholdene i særlig grad havde betydning i et samspil med de politiske faktorer. Derfor er anbringelseshyppigheden analyseret separat for de kommuner, hvor beslutningskompetencen er delegeret til forvaltningen, og de kommuner, hvor det er det politiske fagudvalg, der træffer anbringelses beslutningerne.

Delegationsforholdene viser sig at have betydning. De sociale forhold slår stærkere igennem på anbringelseshyppigheden i de kommuner, hvor beslutningskompetencen er delegeret til forvaltningen,

sammenlignet med de kommuner, hvor beslutningen er et politisk anliggende (se appendiks, tabel 3).

Ser man alene på de partipolitiske højborgere, er der tillige et markant partipolitisk mønster. I de kommuner, hvor kompetencen er delegeret til forvaltningen, har de politiske forskelle en relativ beskedent betydning, også sammenlignet med effekten af de sociale faktorer. I de partipolitiske højborgere har partipolitik derimod stor betydning, da de borgerligt ledede kommuner anbringer færre børn end de socialdemokratiske kommuner, og den effekt er tilmed stærkere end de sociale forholds indvirkning på anbringelseshyppigheden.

Kommunernes frihed til at placere kompetencen til at foretage anbringelser med samtykke fra forældrene på enten politisk eller administrativt niveau har således en begrænset selvstændig betydning. Derimod har delegationsforholdene en væsentlig betydning i samspillet med de politiske faktorer. Generelt set er effekten af de partipolitiske forhold betydeligt stærkere i de kommuner, hvor beslutningskompetencen er et politisk anliggende, hvorimod de sociale forhold slår stærkere igennem i de kommuner, hvor kompetencen er delegeret til forvaltningen.

Det indikerer, at der også kan være et politisk bestemt mønster i tilbøjeligheden til at delegerer kompetencen til forvaltningen. Hvis man ser på alle kommunerne under et, så er beslutningskompetencen delegeret til forvaltningen i mere end 3/4 af de socialdemokratiske ledede kommuner, mens det kun er tilfældet i mindre end halvdelen af de borgerlige kommuner. Den tendens er imidlertid stærkt betinget af, om det er en partipolitisk højborg eller ej. I de kommuner, hvor den partipolitiske ledelse er skiftet en eller flere gange i perioden efter inddelingsreformen i 1970, er tendensen til, at socialdemokratiske ledede kommuner i højere grad end borgerligt styrede kommuner delegerer kompetencen ikke særlig stærk. I de partipolitiske højborge derimod, er der et meget klart partipolitisk mønster i delegationstilbøjeligheden, idet mere end 4 ud 5 socialdemokratiske kommuner har delegeret kompetencen, hvorimod det kun er tilfældet i mindre end hver tredje borgerligt ledet højborg.

Det indikerer, at delegation af kompetencen til at anbringe børn og unge er et spørgsmål, der opfattes som vigtigt af lokalpolitikere, fordi det har en betydning for anbringelsespolitikken. Den forskellige kompetencefordeling mellem det politiske og administrative niveau i de partipolitiske højborge og de øvrige kommuner kunne indikere, at det er en erkendelse, der i særlig grad er gået op for de politiske ledere i de kommuner, hvor det samme parti har siddet på borgmesterposten i lang tid. Den meget forskellige delegationspraksis i de partipolitiske højborge, sammenholdt med den generelle tendens til, at de partipolitiske forskelle slår stærkere igennem i de kommuner, hvor beslutningskompetencen er et

politisk anliggende, indikerer, at forvaltningen ikke er og heller ikke opfattes som et neutralt instrument i anbringelsessagerne. Det tyder tillige på, at politikerne drager en vidt forskellig, men logisk konsekvens af dette forhold.

Resultatet af analysen kan således tolkes på den måde, at socialdemokratiske ledede kommuner i større grad end borgerligt styrede kommuner kan delegerer kompetencen til forvaltningen uden, at det får den store betydning for den kommunale anbringelsespraksis, da effekten af delegation er mindre i de socialdemokratiske styrede kommuner end i de borgerligt ledede (se appendiks, tabel 4). De socialdemokratiske politikere synes således i højere grad end de borgerligere politikere at være i overensstemmelse med forvaltningernes anbringelsespraksis. Det indikerer også, at delegation af beslutningskompetencen i nogen grad er medvirkende til at reducere de partipolitiske forskelle på anbringelseshyppigheden. Det kan selvsagt være en politisk beslutning, der er truffet med netop det sigte. Det gælder især i de borgerligt styrede højborge, hvor delegation af beslutningskompetencen til forvaltningen har den allerstørste selvstændige betydning for anbringelseshyppigheden og tilmed større betydning end de sociale faktorer. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at de mindre erfarne borgerlige borgmesterpartier ikke er klar over, at delegation til forvaltningen alt andet lige har en tendens til at øge anbringelsesfrekvensen. Den mere tilbageholdende anbringelsespolitik i de borgerligt styrede kommuner, der ikke har delegeret kompetencen til forvaltningen, peger i den retning.

## 5. Konklusion

Kompetencen til at anbringe børn og unge uden for deres eget hjem har siden den første børnelov i 1905 været et lokalt anliggende. Det har en stribe ændringer af lovgivningen på området ikke ændret ved, heller ikke de store ændringer, der på andre beslægtede områder fulgte af kommunalreformen og vedtagelsen af bistandsloven fra 1976. På den anden side har det ikke på noget tidspunkt været Folketingets mening, at kommunerne skulle udøve et frit lokalpolitisk skøn over, hvilke børn og unge der skulle anbringes uden for hjemmet. Lovgivningen har altid indeholdt en beskrivelse af de forhold, der skulle være til stede for, at en anbringelse kunne komme på tale, ligesom der i lovgivningen altid har været taget stilling til, hvilke organer der skulle træffe beslutning om en anbringelse, og hvilke procedurer disse organer skulle følge. I den forstand er kommunernes skøn i stigende grad blevet normeret, også efter kommunalreformen, særligt med den ændring af loven, der trådte i kraft i 1993, og som stort set også er gældende i dag, der betyder, at det udelukkende er sociale og familiemæssige omstændigheder, der kan berettige til en anbringelse uden for hjemmet. Når der hertil lægges, at der traditionelt altid har stået et bredt politisk folketingsflertal bag lovgivningen på området, så er der grund til at forvente, at lokale forskelle i de partipolitiske styrkeforhold vil have en meget begrænset, for ikke at sige ingen betydning for anbringeshyppigheden i kommunerne, når der er taget højde for forskellen i de sociale vilkår i kommunerne.

Det viser sig på en måde også at holde stik. De børn, der anbringes uden for hjemmet, er præget af massive sociale og adfærdsmæssige problemer. Der er heller ikke den store forskel på anbringeshyppigheden i borgerligt og socialdemokratisk styrede kommuner, når kommunernes sociale profil tages i betragtning. Alligevel kan de sociale og familiemæssige forhold ikke fuldt ud forklare forskellen i kommunernes anbringelsespraksis. Det betyder imidlertid også, at der er andre faktorer, der kan bidrage til at forklare forskellen i kommunernes anbringeshyppighed. I det store flertal af anbringelser, der sker med samtykke fra forældrene eller den unge over 15 år, har kommunerne efter lovgivningen fuld frihed til at bestemme, om kompetencen skal ligge på administrativt niveau. Hvorvidt kommunerne har valgt at placere kompetencen på politisk eller administrativt niveau, viser sig at have betydning for anbringeshyppigheden.

Delegationstilbøjeligheden kan i øvrigt også bidrage til at kaste lys over det gamle mysterium, at der er en højere anbringelsesfrekvens øst for Storebælt end vest for Storebælt, også når der tages højde for sociale og størrelsesmæssige forskelle (Jørgensen m.fl., 1989). Generelt er der nemlig en betydelig større tendens til at delegere anbringelseskompetencen til forvaltningen på Sjælland/Øerne end på Fyn/i Jylland, også selvom der tages højde for de partipolitiske forhold (se appendiks, tabel 5).

Betydningen af delegationsforholdene viser sig især i samspillet med de politiske forhold, da det i de socialdemokratiske kommuner ikke spiller nogen nævneværdig rolle for anbringelseshyppigheden, hvorvidt kompetencen er et politisk eller administrativt anliggende. Anderledes i de borgerligt styrede kommuner, hvor en delegation af kompetencen til forvaltningen har en tendens til at øge anbringelseshyppigheden, hvorimod anbringelsespolitikken er mest restriktiv i de borgerligt styrede kommuner, der har valgt at beholde kompetencen på politisk niveau. Det betyder også, at den beskedne betydning af de partipolitiske styrkeforhold for anbringelseshyppigheden i nogen grad er et resultat af den udbredte tendens til at delegere beslutningskompetencen til forvaltningen, også i de borgerligt styrede kommuner. Hvorvidt det er en konsekvens af delegationen, der er erkendt og ønsket af lokalpolitikere, kan der kun gisnes om. Den markante partipolitiske forskel på kompetencefordelingen i de kommuner, hvor det samme parti har siddet længe på borgmesterposten og haft kontinuerlig omgang med forvaltningen siden 1970, tyder imidlertid på, at det ikke altid er tilfældet.

Hvorvidt der på den baggrund kan være grund til at overveje ændringer i regelgrundlaget og kompetenceforholdene, afhænger af den politiske synsvinkel. Forholdet kan se forskelligt ud fra centralt og lokalt niveau, ligesom der kan være forskel på, hvorvidt antallet af anbringelser anses for at være for højt eller

for lavt. Hvis eksempelvis lovgiver fortsat ikke ønsker nogen videre lokal partipolitisk betinget forskel i anbringelseshyppigheden, så skulle man også begynde at interessere sig for kompetencepørgsmålet i de anbringelsessager, der sker med forældrenes samtykke. F.eks. ved at tage den gamle idé fra Gravesen-betænkningen om at placere kompetencen til at anbringe børn og unge uden for hjemmet hos et ikke-politisk organ på amtsplan op igen. »Prisen« for en sådan kompetenceændring vil imidlertid givetvis være, at anbringelsesfrekvensen øges.

Omvendt, hvis man ønsker anbringelserne af børn og unge uden for hjemmet reduceret, så kunne lovgiver såvel som lokalpolitikere overveje, hvorvidt kompetencen til at anbringe børn og unge uden for eget hjem i højere grad skal være et anliggende for lokalpolitikere, snarere end en sag, der afgøres af forvaltningen. Alternativt kunne det overvejes at følge delegationen op med politisk vedtagne retningslinjer, der i højere grad klargjorde forvaltningens mandat. »Prisen« for ændringer i den retning vil imidlertid givetvis være, at anbringelsesfrekvensen i højere grad vil være bestemt af lokale, partipolitiske styrkeforhold.

Under alle omstændigheder er anbringelser af børn og unge uden for hjemmet en alvorlig sag – og det gælder altså også i politisk-administrativ forstand.

# Litteraturliste

Amtsrådsforeningen, Kommunernes Landsforening, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Finansministeriet, Undervisningsministeriet, Socialministeriet (2000): Rapport fra udvalget til undersøgelse af udgiftspresset på særlige foranstaltninger på børne- og ungeområdet, København: Amtsrådsforeningen.

Andersen, Bjarne Hjorth (1989): Anbringelsesforløb – en registerundersøgelse af børn og unge anbragt uden for hjemmet, København: Socialforskningsinstituttet, Rapport 89:2.

Christensen, Else (1998): Anbringelser af børn og unge. En kvalitativ analyse af processen, København: Socialforskningsinstituttet, Rapport 98:2.

Christoffersen, Mogens Nygaard (1993): Anbragte børns livsforløb. En undersøgelse af tidligere anbragte børn og unge født i 1967, København: Socialforskningsinstituttet, Rapport 93:11.

Danmarks Statistik (2002): Børns levevilkår, København: Danmarks Statistik.

Danmarks Statistik, Anbringelsesfrekvenser, diverse årgange (specialkørsel).

Finansministeriet m.fl. (1995): Folkeskolens økonomi, København: Finansministeriet.

Flugge, William (2002): Delegation i kommunerne,

spørgeskemaundersøgelse, Aarhus: Institut for Statskundskab.

Hestbæk, Anne-Dorthe (1997): Når børn og unge anbringes. En undersøgelse af kommunernes praksis i anbringelsessager, København: Socialforskningsinstituttet, Rapport 97:6.

Indenrigsministeriet (2002): Kommunale Nøgletal, [www.im.dk](http://www.im.dk)

Jørgensen, P. Schultz, B. Gamst, M. Watt Boolsen (1989): Kommunernes børnesager – En undersøgelse af forebyggelse, visitation og anbringelse i syv kommuner, København: Socialforskningsinstituttet, Rapport 89:2.

Kommunal Aarbog, diverse årgange.

Schmidt, Manfred G. (1996): When Parties Matters: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy, *European Journal of Political Research*, 30: 155-183.

Socialministeriet (1990): Betænkning om de retlige rammer for indsatsen over for børn og unge, betænkning 1212 (Gravesen-betænkningen), København: Socialministeriet.

Socialministeriet (2000): Anbringelser af børn og unge. Aktuel praksis – fremtidige udfordringer, København: Socialministeriet.

# Appendiks

TABEL 1: POLITISKE OG SOCIALE FAKTORERS BETYDNING FOR ANBRINGELSESHYPPIGHEDEN, 1994-2000.  
ALLE KOMMUNER UNDER ÉT OG DE PARTIPOLITISKE HØJBORGE (FREMHÆVET MED FED)

	1994-1997		1998-2000	
	Beta-koefficient	Forklaret varians (R <sup>2</sup> )	Beta-koefficient	Forklaret varians (R <sup>2</sup> )
Bivariat: Partipolitik	-0,310*** <b>-0,603***</b>	0,09 <b>0,35</b>	-0,212*** <b>-0,585***</b>	0,04 <b>0,33</b>
Multivariat: Partipolitik	+0,016 <b>-0,026</b>	0,48 <b>0,59</b>	-0,012 <b>-0,285*</b>	0,35 <b>0,40</b>
Andel børn af enlige	+0,639*** <b>+0,694***</b>		+0,467*** <b>+0,324**</b>	
Andel med indkomst under 125.000	+0,226*** <b>+0,243***</b>		+0,305*** <b>+0,198**</b>	
Indbyggertal	-0,129*** <b>-0,206***</b>		-0,022 <b>+0,020</b>	

Note:

Signifikansniveau: \*\*\* 1%, \*\* 5%, \* 10%. Signifikansniveauet udtrykker (i dette tilfælde), hvor stærk sammenhængen mellem faktorerne er. Konventionen er, at signifikansniveauet skal være på max 5%, hvilket i tabellen er angivet med to eller tre \*\*\*

R<sup>2</sup> udtrykker, hvor stor en andel af variationen i anbringelseshyppigheden, der er forklaret (f.eks. kan partipolitik alene forklare 9% (0,09) og sammen med de sociale faktorer i alt 48% (0,48) af variationen af anbringelseshyppigheden i perioden 1994-1997).

Betakoefficienten udtrykker, hvor meget den enkelte faktor påvirker anbringelsesfrekvenser. Betakoefficienterne kan sammenlignes direkte (f.eks. er betydningen af andelen af børn af enlige (+0,639) ca. tre gange større end betydningen af andel af indkomster under 125.000 (+0,226). Fortegnet, der her i begge tilfælde er + betyder,

at jo højere andel børn af enlige og jo højere andel med indkomster under 125.000, jo højere anbringelsesfrekvens.

Socialdemokratiet og SF er kodet som 0 og borgerlige partier kodet som 1. Det betyder, at et negativt fortegn (f.eks. -0,310 i perioden 1994-97) indikerer, at anbringelsesfrekvensen er lavere i borgerligt ledede kommuner end i socialdemokratisk styrede kommuner.

Kilder: Indenrigsministeriets Kommunale Nøgletal (sociale forhold) og Kommunal Aarbog (politiske forhold), Danmarks Statistik (anbringelsesfrekvens).

	Beta-koefficient	Forklaret varians (R <sup>2</sup> )
Bivariat: Delegation	+0,175*** <b>+0,443***</b>	0,03 <b>0,19</b>
Multivariat: Delegation	+0,072 <b>+0,171</b>	0,35 <b>0,41</b>
Partipolitik	-0,004 <b>-0,237</b>	
Andel børn af enlige	+0,447*** <b>+0,260</b>	
Andel med indkomst under 125.000	+0,322*** <b>+0,233*</b>	
Indbyggertal	-0,025 <b>+0,011</b>	

TABEL 2: DELEGATION OG DE POLITISKE OG SOCIALE FAKTORERS BETYDNING FOR ANBRINGELSESHYPPIGHEDEN, 1998-2000. ALLE KOMMUNER UNDER ÉT OG DE PARTIPOLITISKE HØJBORGE (FREMÆVET MED FED)

Noter: Som tabel 1, samt (Flugge, 2002) for delegationsdata.

TABEL 3: SAMSPILLET MELLEM DELEGATION OG DE POLITISKE OG SOCIALE FAKTORERS BETYDNING FOR ANBRINGELSESHYPPIGHEDEN, 1998-2000. ALLE KOMMUNER UNDER ÉT OG DE PARTIPOLITISKE HØJBORGE (FREMÆVET MED FED)

	IKKE DELEGATION		DELEGATION	
	Beta-koefficient	Forklaret varians (R <sup>2</sup> )	Beta-koefficient	Forklaret varians (R <sup>2</sup> )
Multivariat: Partipolitik	-0,060 <b>-0,400</b>	0,21 <b>0,38</b>	+0,051 <b>-0,099</b>	0,42 <b>0,20</b>
Andel børn af enlige	+0,354*** <b>+0,204</b>		+0,479*** <b>+0,232</b>	
Andel med indkomst under 125.000	+0,284*** <b>+0,227</b>		+0,371*** <b>+0,331</b>	
Indbyggertal	-0,224 <b>+0,071</b>		-0,028 <b>-0,031</b>	

Noter: Som tabel 2.

TABEL 4: SAMSPILLET MELLEM DE POLITISKE FORHOLD, DELEGATION OG DE SOCIALE FAKTORERS BETYDNING FOR ANBRINGELSESHYPPIGHEDEN, 1998-2000. ALLE KOMMUNER UNDER ÉT OG DE PARTIPOLITISKE HØJBORGE (FREMHEVET MED FED)

	SOCIALDEMOKRATISK STYRE		BØRGERLIGT STYRE	
	Beta-koefficient	Forklaret varians (R <sup>2</sup> )	Beta-koefficient	Forklaret varians (R <sup>2</sup> )
Multivariat: Partipolitik	-0,029 <b>+0,068</b>	0,38 <b>0,00</b>	+0,175*** <b>+0,387**</b>	0,28 <b>0,18</b>
Andel børn af enlige	+0,600*** <b>+0,268</b>		+0,214*** <b>+0,030</b>	
Andel med indkomst under 125.000	+0,176*** <b>+0,132</b>		+0,475*** <b>+0,465***</b>	
Indbyggertal	-0,072 <b>+0,020</b>		+0,072 <b>+0,053</b>	

Noter: Som tabel 2.

		IKKE DELEGATION	DELEGATION	I ALT
Sjælland/Øerne	Socialdemokratisk styre	17	83	100 (48)
	Borgerligt styre	35	65	100 (45)
I alt Sjælland/Øerne		26	74	100 (95)
Jylland/Fyn	Socialdemokratisk styre	32	68	100 (57)
	Borgerligt styre	61	39	100 (97)
I alt Jylland/Fyn		51	49	100 (154)
Total hele landet		41	59	100 (249)

TABEL 5: DELEGATIONS-TILBØJELIGHEDEN GEOGRAFISK FORDELTE I %, KONTROLLERET FOR PARTIPOLITISKE FORHOLD.

Noter: Som tabel 2.