



Udviklingen i brugen af de sikrede institutioner

CFK – Folkesundhed og Kvalitetsudvikling,
Region Midtjylland og Danske Regioner 2012

Layout: UHI, Danske Regioner
ISBN elektronisk: 978-87-7723-807-9

Spørgsmål vedr. undersøgelsen kan rettes til
Morten F. Greve (CFK), www.cfk.rm.dk

Udviklingen i brugen af de sikrede institutioner

Indhold

1	Resumé	5
2	Indledning	6
2.1	Om rapporten	6
2.2	Undersøgelsens data- og metodegrundlag	7
2.3	Disposition	7
3	Udviklingen i brugen af de sikrede institutioner	9
4	Udviklingen i den registrerede kriminalitet	15
5	Andre 'objektive' forklaringsfaktorer	19
5.1	Demografisk udvikling	19
5.2	Stigende brug af ADHD-medicin	22
6	Reduceret brug af varetægtssurrogater	25
7	Samspillet mellem justitsvæsenet og kommunerne	27
7.1	Ændret syn på brugen af ungdomssanktionen	27
7.2	Styrket fokus på hurtig behandling af de unges sager	30
8	Incitamentsvirkning af ændret finansieringsmodel	32
9	Sammenfatning af hypoteserne	35
10	Forventninger til den fremtidige brug af institutionerne	36

1. Resumé

De sikrede ungdomsinstitutioner i Danmark har siden 2010 oplevet en reduktion i brugen af de sikrede pladser målt på antal opholdsdage. Da kapaciteten samtidig er udbygget, har den faldende brug betydet, at belægningsprocenten er faldet forholdsvis markant siden efteråret 2010. Denne rapport belyser årsagerne til denne reduktion på basis af kvantitative registerdata og kvalitativt interviewmateriale via en afprøvning af en række fagligt begrundede hypoteser om mulige forklaringer.

Kortlægningen viser, at fire hypoteser kan forklare den reducerede brug af de sikrede institutioner i de senere år. Størst vægt tillægges det, at der i samme periode har været et **fald i omfanget af ungdomskriminalitet**. Der er især en tydelig sammenhæng mellem brugen af de sikrede institutioner og udviklingen i den borgervendte kriminalitet – det vil bl.a. sige personfarlig kriminalitet (vold m.m.), hærværk, indbrud i beboelse, røveri mv. Det tillægges dog også selvstændig betydning, at der i perioden er sket en **socialfagligt begrundet ændring i brugen af ungdomssanktionen** i mange kommuner. Ændringen ser især ud til at skyldes en mere selektiv brug af ungdomssanktionen ud fra overvejelser om, hvilke unge der har udsigt til at profitere af den.

Centralt i disse overvejelser er især den unges og familiens motivation i forhold til sanktionsforløbets socialpædagogiske del. Disse ændringer har bidraget til faldet i kommunernes brug af ungdomssanktionen over de senere år. **Omlægningen af finansieringsmodellen** for anbringelser på de sikrede institutioner, som blev indført i 2010, vurderes også at have haft en selvstændig betydning. Omlægningen til grundtakstfinansiering af hovedparten af anbringelserne giver som udgangspunkt kommunerne økonomiske incitamenter til at søge alternativer til sikrede anbringelser. Denne faktor har ifølge en række kommunale interviewpersoner bl.a. haft selvstændig betydning for reduktionen i anvendelsen af ungdomssanktioner de seneste år. Endelig vurderes det, at der er sket et **fald i omfang og varighed af varetægtsfængsling i surrogat** på de sikrede institutioner. Dette fald skyldes ændret højesteretspraksis og nye politiske signaler i 2011 og 2012. Begge faktorer har betydet en indskærpelse af de gældende regler for beslutning om og forlængelse af varetægtsfængsling. En række interviewpersoner vurderer således, at der i praksis er sket en opstramning af sagsbehandlingen på området. Betydningen af denne faktor vurderes dog at være mere beskedent end de tre øvrige målt på opholdsdage.

I tillæg til disse konklusioner giver interviewmaterialet anledning til to væsentlige konklusioner af betydning for den fremtidige udvikling og brug af de sikrede institutioner. For det første pointerer flere kommunale interviewpersoner, at de sikrede ungdomsinstitutioner kunne blive mere relevante fra et kommunalt socialfagligt perspektiv, såfremt institutionerne i højere grad kunne fungere som en samarbejdspartner i forhold til udredning af unge med psykiatrilaterede problemstillinger. Der peges her på et behov, som ikke nødvendigvis opfyldes af børne- og ungespsykiatrien. For det andet stod afvejningen mellem tilstrækkelig akutkapacitet på institutionerne og hensynet til at undgå et samfundsøkonomisk spild ved en stor tomgangskapacitet centralt i interviewene. Interviewmaterialet indikerer overordnet, at man både hos kommunerne og i justitsvæsenet ser øget fleksibilitet i organisering og normering på institutionerne som et vigtigt indsatsområde fremover. Vurderingen er, at man bør kunne øge institutionernes evne til at skalere op og ned med kort varsel. Samtidig understreges det dog, at hensynet til hurtig adgang til relevant anbringelseskapacitet inden for begrænset geografisk afstand er yderst vigtigt. En øget fleksibilitet i institutionernes normeringer m.m. må således ikke kompromittere opfyldelsen af dette behov.

2. Indledning

Siden udgangen af 1980'erne er der løbende sket en væsentlig udbygning af den samlede kapacitet på de sikrede ungdomsinstitutioner i Danmark.¹ Udbygningen er sket både via etablering af nye institutioner og ved en udvidelse af kapaciteten på de eksisterende institutioner. Hvor institutionerne samlet havde 31 pladser med udgangen af 1980'erne, toppede kapaciteten i februar 2012 med 155 pladser fordelt på syv institutioner.

I flere perioder har den sikrede institutionskapacitet været utilstrækkelig i forhold til behovet. Belægningsraten har fx ligget tæt på eller over 100 % i hele perioden 2004-2009, og den seneste udbygning af kapaciteten skete således i høj grad på denne baggrund. Imidlertid har institutionernes driftsherrer oplevet en reduktion i brugen af de sikrede pladser siden 2010,² og sammenholdt med den udbyggede kapacitet har dette betydet, at institutionernes belægningsprocent er faldet markant i samme periode. Alle landets sikrede institutioner har været berørt af udviklingen. På denne baggrund er der for nylig truffet beslutning om at reducere den samlede kapacitet til aktuelt 124 pladser, uagtet at der netop er åbnet en ottende sikret institution i Brønderslev i Nordjylland.

Som driftsherrer for syv af de otte sikrede institutioner har regionerne en interesse i at opnå en mere tilbunds gående forståelse af, hvilke mekanismer der især har ligget til grund for det reducerede omfang af sikrede anbringelser i perioden siden 2010. Dette ikke mindst med henblik på at kvalificere den løbende tilpasning mellem udbuddet af og behovet for sikrede anbringelsespladser. Danske Regioner har derfor anmodet CFK – Folkesundhed og Kvalitetsudvikling (CFK), et kompetencecenter i Region Midtjylland, om at gennemføre en udredning af dette spørgsmål.

2.1 Om rapporten

Nærværende rapport markerer afslutningen på et undersøgelsesarbejde gennemført i perioden fra slutningen af juni til begyndelsen af september 2012. Omdrejningspunktet for analysen er en række begrundede hypoteser vedrørende mulige årsager til det faldende anbringelsesomfang. De enkelte hypoteser er udviklet på baggrund af bidrag fra videnspersoner i regionerne og på de sikrede institutioner (bl.a. via en workshop i juni 2012), men tager også udgangspunkt i tidligere undersøgelser af brugen af de sikrede institutioner.³ Undersøgelsen har således primært udfoldet sig som en afprøvnings af disse hver for sig med henblik på så vidt muligt at nå til en samlet, afvejning af de mekanismer, som ligger bag den seneste udvikling i brugen af institutionerne.

1 En sikret institution er en døgninstitution, som er kendetegnet ved, at yderdøre og vinduer kan låses hele døgnet, og den anbragte unge således under bestemte omstændigheder kan fastholdes på anbringelsesstedet mod sin vilje (jf. magtanvendelsesbekendtgørelsen BEK nr. 1093 af 21. september 2010).

2 Af årsager som uddybes i det følgende er det vanskeligt præcist at fastslå, hvor stort dette fald har været.

3 Se fx Hansen L. og K. Zobbe (2006): "Fokus på anvendelsen af de sikrede institutioner", Hillerød: Teori- og Metodecentret; Servicestyrelsen (2009): "Evalueringsrapport om forstærket indsats over for unge på de sikrede institutioner", Odense: Servicestyrelsen og CFK; Social- og Integrationsministeriet (2012): "Evalueringsrapport om ungdomssanktionen", København: Social- og Integrationsministeriet og Rambøll Management.

2.2 Undersøgelsens data- og metodegrundlag

Kernen i undersøgelsens datagrundlag består af et kvantitativt registermateriale og et kvalitativt interviewmateriale. Belysningen af den faktiske udvikling i brugen af de sikrede institutioner sker med afsæt i Danske Regioners årlige opgørelser, som foretages på baggrund af udtræk fra institutionernes fælles it-system. Som det vil fremgå nedenfor, knytter der sig visse forbehold til kvaliteten af de data, der kan udtrækkes af it-systemet, da dette grundlæggende ikke er beregnet til at generere statistik til brug i undersøgelsessammenhæng. Der er derfor også indhentet supplerende oplysninger vedrørende alle sikrede anbringelser i perioden 1. januar 2008 til 31. maj 2012 fra de enkelte institutioner til brug for rapporten. Disse opgørelser baserer sig bl.a. på institutionernes økonomisystemer, og vurderes alt i alt som en mere retvisende kilde til især antallet af sikrede opholdsdage.

Udviklingen i den registrerede ungdomskriminalitet belyses på basis af et datasæt for perioden 1. januar 2008 til 31. maj 2012 rekvireret hos Rigspolitiet. Datasættet omfatter både opgørelser af antal sigtelser og afgørelser vedrørende unge under 18 år i den nævnte periode. Derudover er diverse åbne databaser anvendt, herunder Danmarks Statistiks "Statistikbanken".

Undersøgelsens kvalitative datasæt omfatter 15 telefoninterview gennemført i perioden 3.-23. august 2012 og tre gruppeinterview gennemført i tre af de fem kommuner i perioden 23.-30. august 2012. Interviewdeltagerne var ni ledere og medarbejdere fra fem kommuner; syv politifolk og anklagere fra fem af landets 12 politikredse; og fem dommere fra fem af de 24 retskredse. I alt er der interviewet 21 forskellige fagpersoner.

Interviewpersonerne er udvalgt med udgangspunkt i en udvælgelse af fem kommuner, således at der er telefoninterviewet en repræsentant for den pågældende kommune samt repræsentanter for de politi- og retskredse, som kommunen tilhører. Gruppeinterviewene har haft deltagelse af repræsentanter for alle tre parter,⁴ og har taget form af uddybninger af de vurderinger og synspunkter, der blev fremsat i telefoninterviewene. De fem kommuner er udvalgt efter tre kriterier: For det første repræsenteres alle landets fem regioner; for det andet har de fem udvalgte kommuner haft et forholdsvis stort volumen i sikrede anbringelser (i alt godt 16 % af alle anbringelser i den periode undersøgelsen omfatter);⁵ for det tredje er der en betydelig spredning mellem de fem udvalgte kommuner, hvad angår den nærmere udvikling i brugen af de sikrede pladser til unge fra de enkelte kommuner siden 2008. I forbindelse med den første henvendelse er de pågældende myndigheder blevet bedt om at identificere den eller de informanter, som er bedst kvalificeret til at udtale sig om spørgsmål vedrørende arbejdet med kriminalitetstruede unge i almindelighed og brugen af de sikrede institutioner i særdeleshed.

2.3 Disposition

Den resterende del af rapporten er inddelt i syv hovedafsnit. I afsnit 3 belyses den faktiske udvikling i brugen af de sikrede institutioner fra forskellige vinkler – herunder de dataproblemer der knytter sig til at fastslå, præcis hvordan udviklingen har været. De følgende fem afsnit tager form som afprøvnin-
ger af syv forskellige hypoteser vedrørende den iagttagede udvikling:

4 Ved ét af gruppeinterviewene var det dog ikke muligt at få deltagelse fra dommerside.

5 Målt på indbyggertal udgør de fem kommuner tilsammen knapt 16 % af Danmarks befolkning.

- Sammenhæng med udviklingen i den registrerede ungdomskriminalitet (én hypotese)
- Sammenhæng med andre 'objektive' faktorer, herunder bl.a. demografi (to hypoteser)
- Sammenhæng med justitssystemets tilbøjelighed til at foretage varetægtsfængsling (én hypotese)
- Sammenhæng med samspillet mellem justitsvæsenet og kommunerne (to hypoteser)
- Sammenhæng med ændrede kommunale incitamenter og prioriteringer (én hypotese)

Det indsamlede datamateriale giver ikke mulighed for en stringent test af ovenstående hypoteser i metodisk forstand. Hypoteserne kan med andre ord ikke med sikkerhed påvises eller afvises. Derimod vil hypoteseafprøvningsberoen på kvalificerede faglige vurderinger på baggrund af datamaterialet og øvrig faglig viden på området. I afsnit 9 gives en vurdering af de syv hypoteser med henblik på en samlet konklusion. I det afsluttende afsnit diskuteres perspektiverne for udviklingen i brugen af institutionerne i de kommende år i lyset af undersøgelsens datasæt.

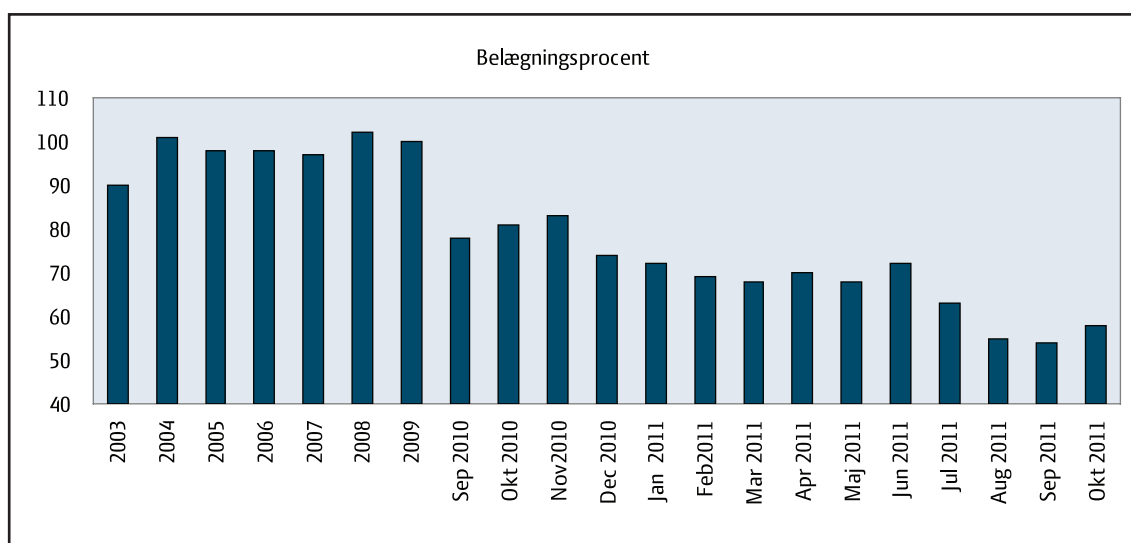
3. Udviklingen i brugen af de sikrede institutioner

I dette afsnit beskrives den faktiske udvikling i brugen af de sikrede institutioner. Der fokuseres på perioden 1. januar 2008 til 31. maj 2012, da det er inden for denne periode, der er observeret et fald i belægningsprocenten på de sikrede institutioner.

Udviklingen i brugen af de sikrede institutioner kan som nævnt i afsnit 2.2 beskrives fra to forskellige datakilder. Begge datasæt har validitetsproblemer i den forstand, at data fra institutionernes it-systemer formentlig er misvisende i forhold til det samlede antal opholdsdage, mens de opgørelser, som er indsamlet til denne undersøgelse, ikke giver et retvisende billede af antallet af anbringelser fordelt på de forskellige anbringelsestyper i henhold til magtanvendelsesbekendtgørelsen. I dette afsnit beskrives udviklingen derfor ud fra begge datakilder.

Figur 1 viser den samlede udvikling i institutionernes belægningsprocent i perioden 2003 til okt. 2011. Belægningsprocenten er udtryk for, hvor stor andel af det samlede antal pladser, der er belagt. Det fremgår, at belægningen i en periode fra 2004 til 2009 har været tæt på 100 % – i nogle tilfælde har der endda været tale om overbelægning, og man har været nødsaget til at afvise nye anbringelser. Fra og med andet halvår 2010 ses imidlertid et dramatisk fald i belægningen til i første omgang omkring 80 %. Senere falder den yderligere, således at den i slutningen af perioden er under 60 %.

Figur 1

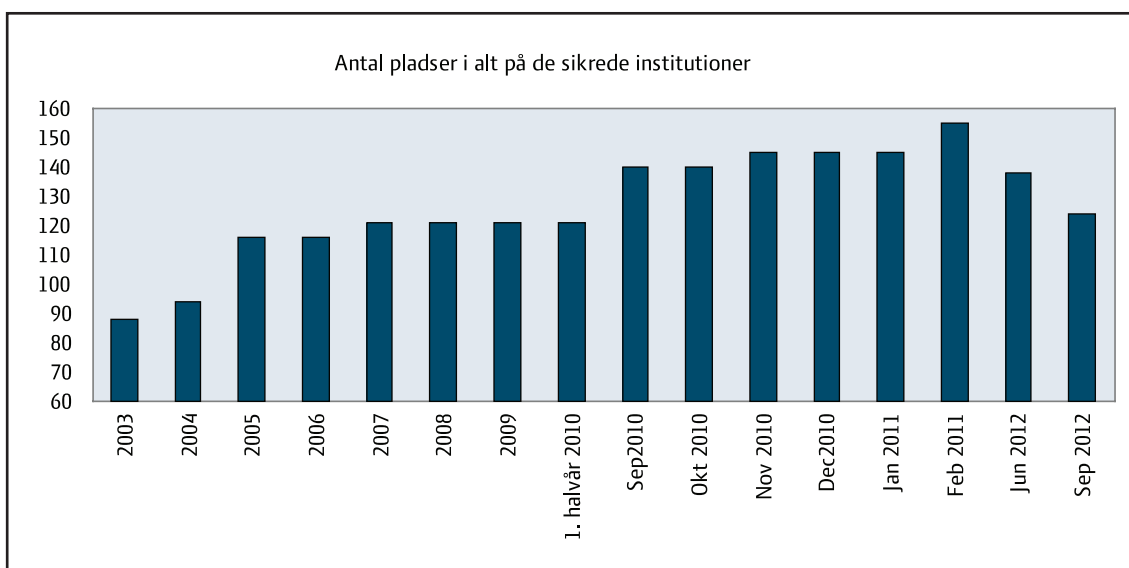


Kilde: Danske Regioner

Belægningsprocenten påvirkes dels af det faktiske antal opholdsdage på de sikrede institutioner og dels af udviklingen i kapaciteten. Figur 2 viser det samlede antal pladser på landets sikrede institutio-

ner. I 2007 og frem til og med første halvår 2010 var der i alt 121 pladser på de sikrede institutioner. Herefter begyndte man som følge af den omtalte overbelægning, at udbygge kapaciteten på institutionerne for at kunne imødekomme den øgede efterspørgsel. Således nåede man i september 2010 op på i alt 140 pladser. Dette antal blev i november og december 2010 yderligere udbygget til 145 pladser. Endelig udbyggede man i februar 2011 til en samlet kapacitet på 155 pladser. I løbet af 2012 reduceres kapaciteten dog igen, først til 138 pladser og senere til 124 pladser på de nu otte sikrede institutioner.

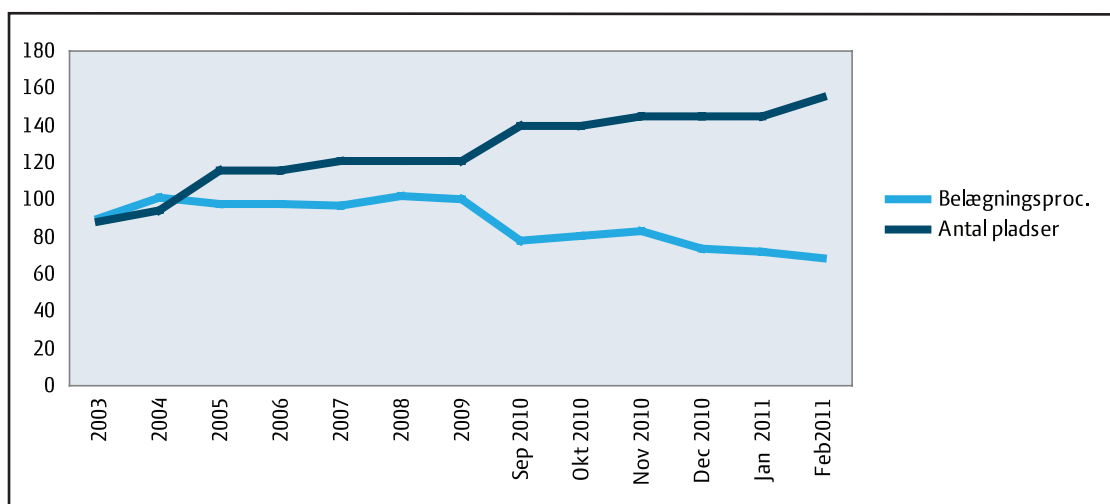
Figur 2



Kilde: Danske Regioner

Figur 3 viser en sammenligning af udviklingen i belægningsprocent og kapacitet samlet for alle institutionerne. Figuren viser, at belægningsprocenten naturligt nok er blevet påvirket kraftigt af kapacitetsudvidelsen.

Figur 3

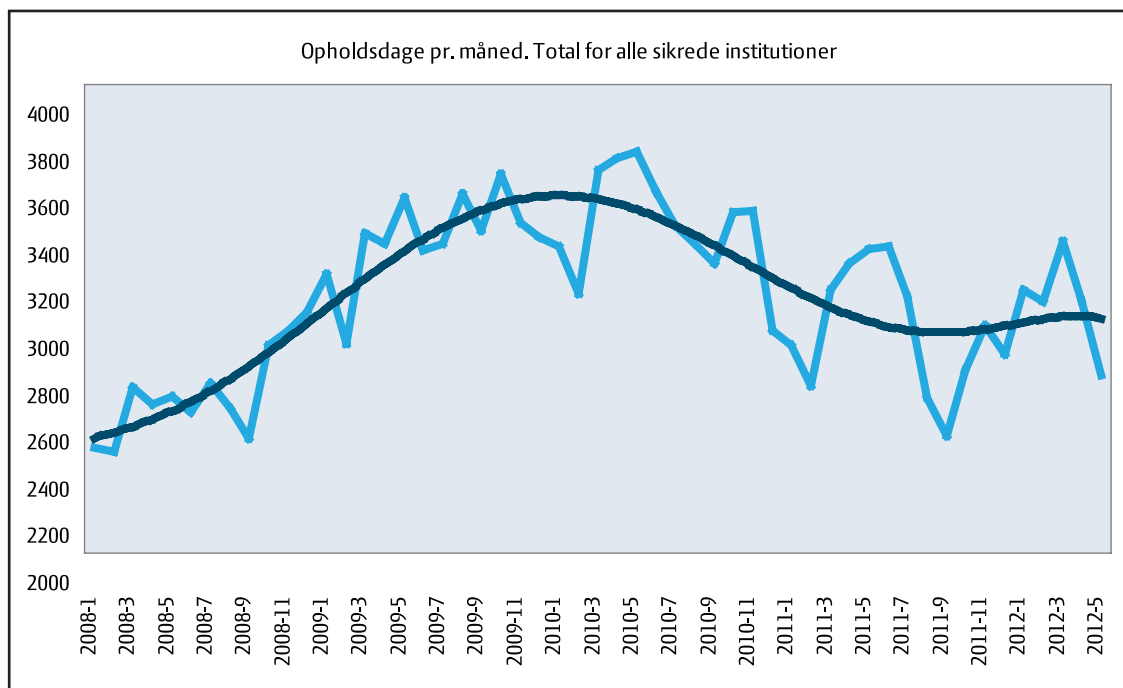


Kilde: Danske Regioner

Figur 4 viser det samlede antal opholdsdage pr. måned for alle sikrede institutioner i perioden januar 2008 til maj 2012. Data er indsamlet via indberetninger fra hver institution direkte til CFK. Nogle institutioner har foretaget optællingen via deres økonomisystem, andre har foretaget optællinger 'i hånden' til dette formål. Institutionerne vurderer generelt, at validiteten i disse data er højere end de tilsvarende opgørelser fra institutionernes it-system, når det kommer til at vurdere antallet af opholdsdage på institutionerne. Der skal dog tages forbehold i forhold til især 2008, hvor det vides, at der af tekniske grunde mangler oplysninger vedrørende dele af året fra et par af institutionerne. Dvs. at antallet af opholdsdage i 2008 undervurderes en smule ud fra disse data.

Figur 4 viser, at der over hele perioden er store udsving i antallet af opholdsdage fra måned til måned. Der ses dog en klar tendens til, at der frem til lidt inde i 2010 har været et stigende antal opholdsdage, hvorefter der fra første halvår 2010 og frem til slutningen af 2011 er en faldende overordnet tendens i antallet af opholdsdage pr. måned.

Figur 4



Kilde: Data fra de sikrede institutioner. Der er indsat en tendenslinje for at lette fortolkningen af kurveforløbet.

Sammenholdes udviklingen med Figur 1 og Figur 2 ovenfor, fremgår det, at det faktiske antal opholdsdage på de sikrede institutioner er faldet stort set samtidig med, at man har udvidet kapaciteten på institutionerne. De faldende belægningsprocenter skyldes altså både udvidelser i kapaciteten og et samtidigt fald i det faktiske antal opholdsdage på institutionerne.

Figur 5 viser udviklingen i antallet af anbringelser fordelt på anbringelsesgrundlag i perioden 2006-2011. Især antallet af anbringelser vedrørende ungdomssanktionens fase 1 og tilbageførsler til fase 1 (Ungdomssanktion 1 og 2) og afsoninger er faldet i perioden. Et tilsvarende billede ses af Figur 6, hvor opgørelsen er lavet på antal opholdsdage. Heraf fremgår det yderligere, at der i 2011 har været færre opholdsdage til varetægtsurrogater end i de foregående tre år. I forhold til 2009 har der også været færre opholdsdage til pædagogiske observationer i både 2010 og 2011.

Figur 5

Anbringelsesgrundlag	Antal anbringelser					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Farlighedskriteriet	12	11	8	20	8	15
Pædagogisk observation	39	38	30	38	22	29
Længerevarende behandling	7	2	3	5	4	2
Varetægtssurrogat	638	641	660	592	628	599
Ungdomssanktion 1	103	102	69	65	44	26
Ungdomssanktion 2	74	69	66	35	26	21
Afsoning	19	12	6	2	1	1
Øvrige	6	3	1	3	7	5
I alt	898	878	843	760	740	698

Kilde: Danske Regioner

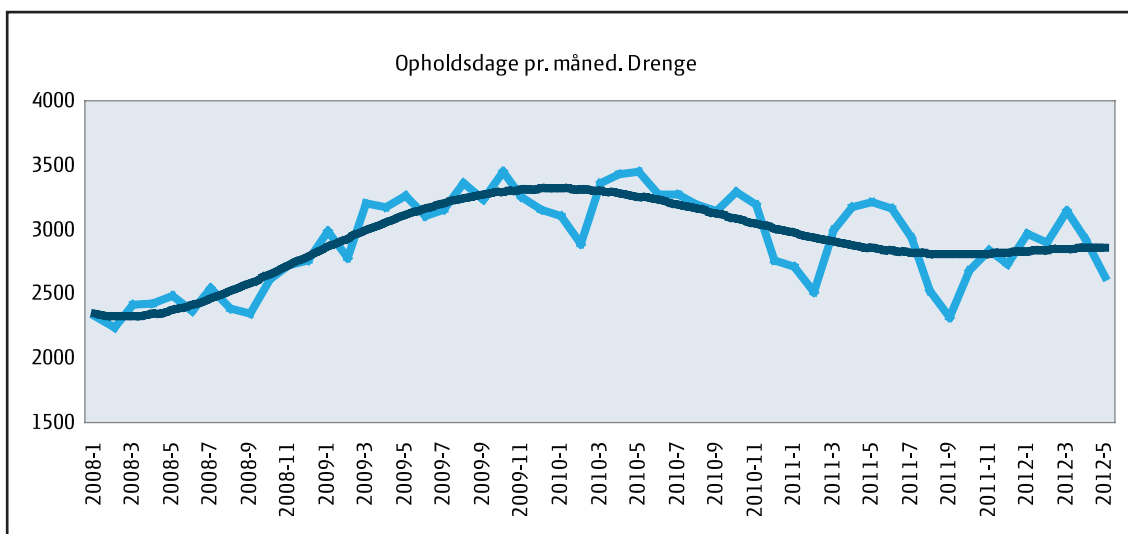
Figur 6

Anbringelsesgrundlag	Antal opholdsdage					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Farlighedskriteriet	217	144	191	353	357	469
Pædagogisk observation	1.973	2.058	1.425	2.041	1.238	1.586
Længerevarende behandling	543	195	165	520	234	356
Varetægtssurrogat	30.803	32.472	37.021	37.973	38.293	35.911
Ungdomssanktion 1	4.799	4.087	3.107	3.402	2.074	1078
Ungdomssanktion 2	2.218	2.325	2.324	1.451	1.190	845
Afsoning	718	366	320	92	53	36
Øvrige	399	375	299	441	339	149
I alt	41.670	42.022	44.852	46.273	43.778	40.430

Kilde: Danske Regioner

Figur 7 viser antal opholdsdage pr. måned på de sikrede institutioner specifikt for drenge. I undersøgelsesperioden udgøres antallet af opholdsdage pr. måned af mellem 89 % og 98 % drenge.

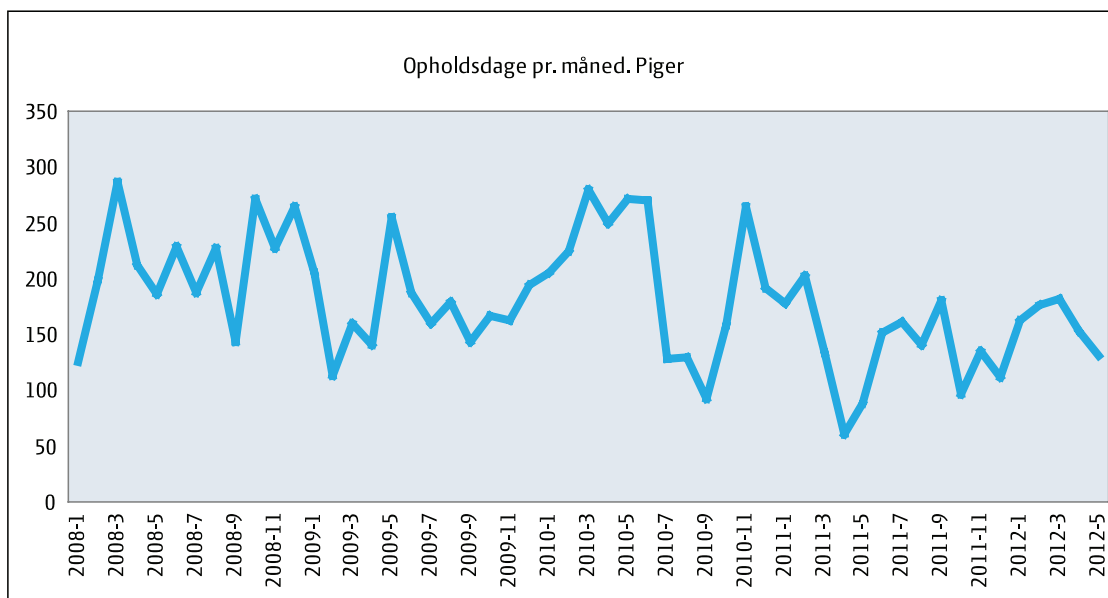
Figur 7



Kilde: Data fra de sikrede institutioner. Der er indsat en tendenslinje for at lette fortolkningen af kurveforløbet.

Figur 8 viser udviklingen i antal opholdsdage specifikt for piger. I sammenligning med drengene ses der markant større udsving i antal opholdsdage for piger. Det skyldes, at opholdsdagene her er fordelt på meget få personer.

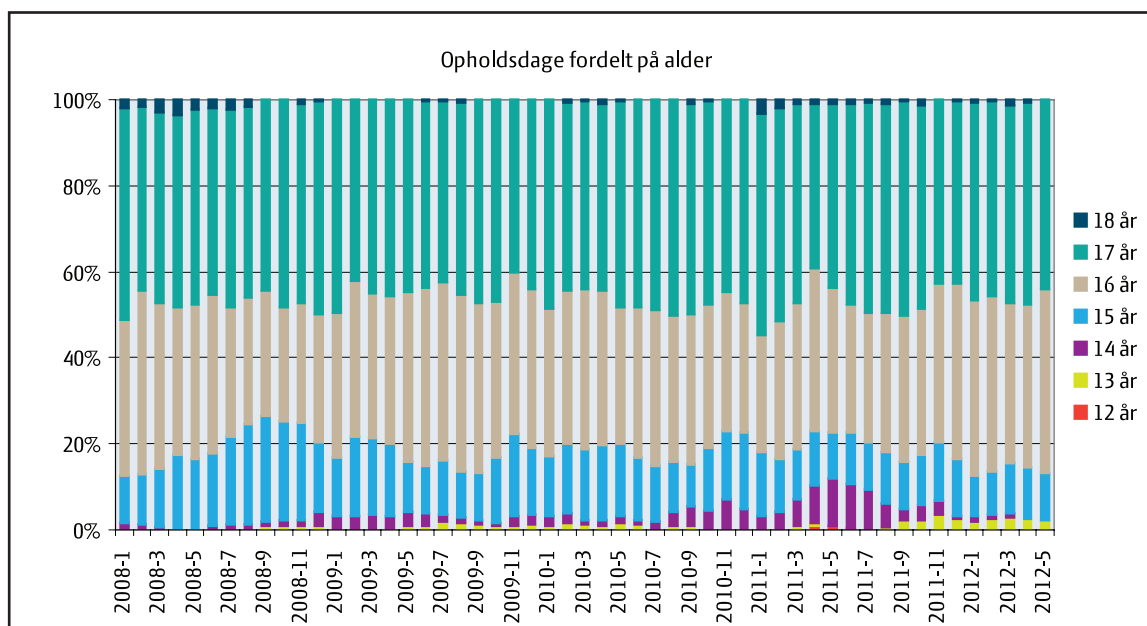
Figur 8



Kilde: Data fra de sikrede institutioner

Figur 9 viser aldersfordelingen af det samlede antal opholdsdage i perioden. Det fremgår, at næsten alle opholdsdage i perioden udgøres af de 15-17-årige (87 % - 98 %). De 12-14-årige fylder generelt meget lidt på institutionerne, dog har der i en periode fra august 2010 til august 2011 været en stigning i antal opholdsdage for 14-årige. Dette skal ses i lyset af, at den kriminelle lavalder blev sænket til 14 år pr. 1. juli 2010. Lavalderen blev hævet til 15 år med virkning fra 1. marts 2012.

Figur 9



Kilde: Data fra de sikrede institutioner

4. Udviklingen i den registrerede kriminalitet

Hypotese 1

Der er en ligefrem sammenhæng mellem omfanget af den registrerede ungdomskriminalitet og udviklingen i brugen af de sikrede institutioner.

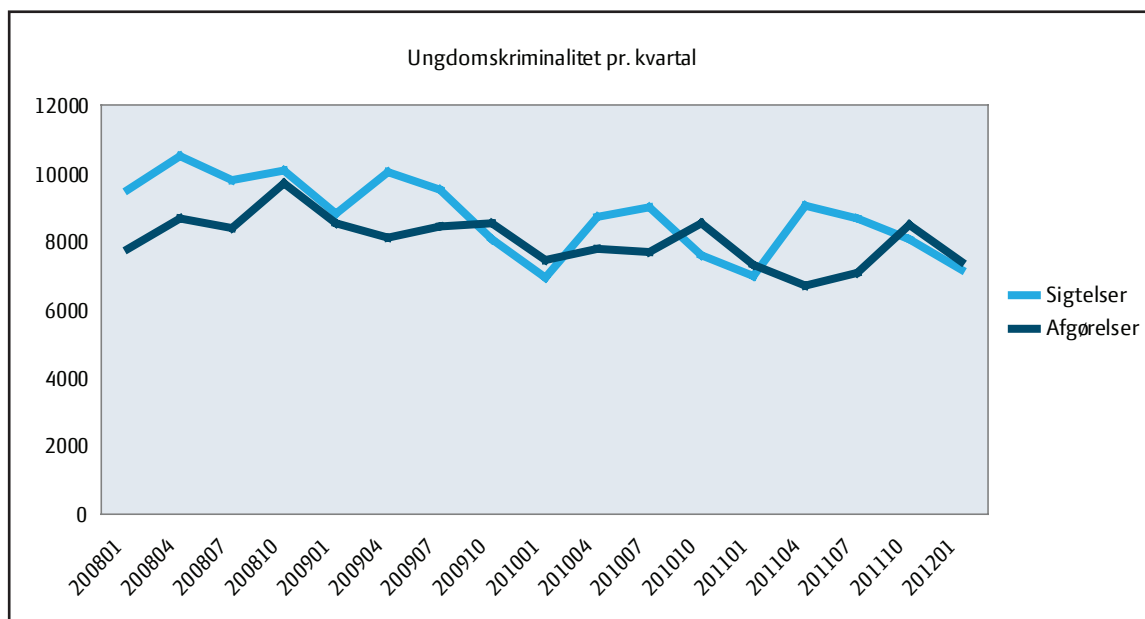
Baggrunden for hypotesen

Som det fremgår af Figur 5 og Figur 6 har en overvejende andel af anbringelserne retlig baggrund i form af varetægtssurrogater, ungdomssanktioner og afsoninger. Udviklingen i ungdomskriminaliteten må derfor antages at have stor betydning for belægningen på landets sikrede institutioner. Der er imidlertid også flere muligheder for socialt betingede anbringelser på de sikrede institutioner, hvorfor der kan være grund til at foretage en nærmere analyse af, hvor præcist udviklingen i antallet af opholdsdage på de sikrede institutioner afspejler udviklingen i ungdomskriminalitet.

Vurdering af hypotesen

Figur 10 viser udviklingen i antallet af sigtelser henholdsvis afgørelser vedrørende 10-17-årige i hele landet i perioden 1. kvartal 2008 til 1. kvartal 2012. Figuren opgør alle typer kriminalitet og viser en let faldende tendens i perioden.

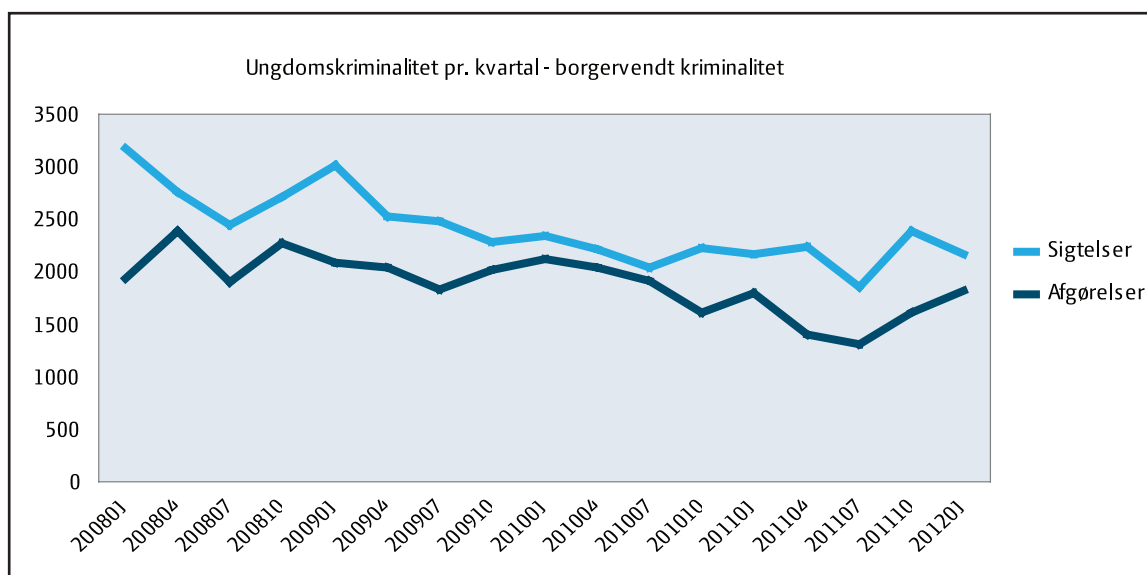
Figur 10



Kilde: Data fra Rigspolitiet

Figur 11 viser udviklingen i ungdomskriminalitet i samme periode specifikt for den borgervendte kriminalitet. Borgervendt kriminalitet udgøres i Rigspolitiets opgørelser af personfarlig kriminalitet (vold m.m.), hærværk, indbrud i beboelse, tyveri fra borger, røveri, sædelighedskriminalitet og tyveri fra personbil mv. Den borgervendte kriminalitet har særlig interesse i denne sammenhæng, da en sikret anbringelse alt andet lige især er relevant i tilfælde, hvor denne type kriminalitet er indblandet. Det fremgår, at der har været en faldende tendens i den borgervendte ungdomskriminalitet fra ultimo 2008/primo 2009 frem til ultimo 2011, hvorefter der igen ses en lille stigning.

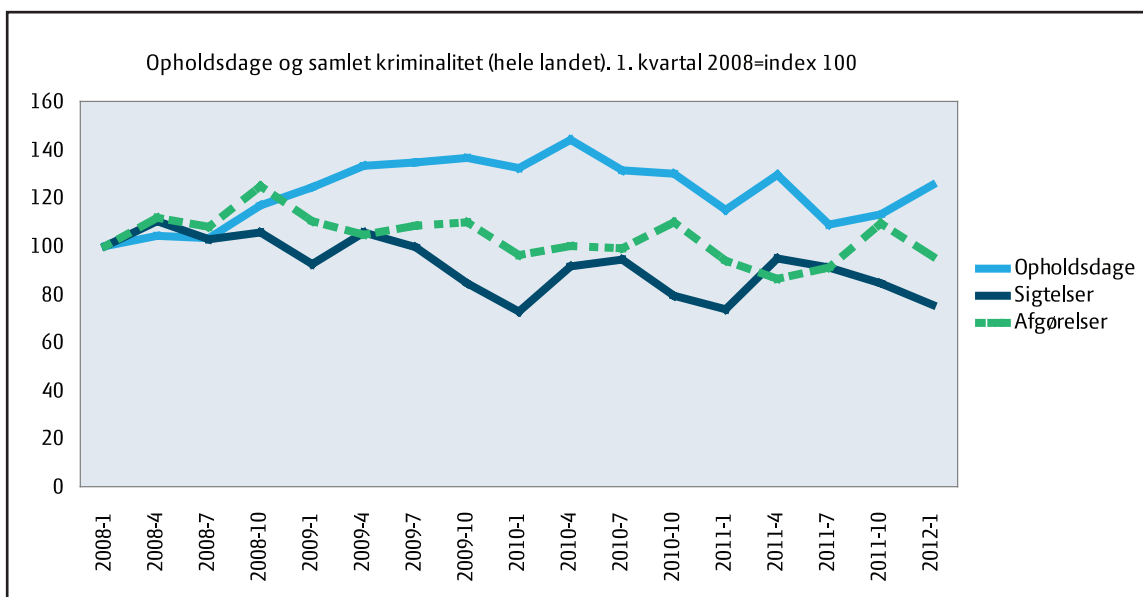
Figur 11



Kilde: Data fra Rigspolitiet

For at kunne sammenligne udviklingen i ungdomskriminaliteten i perioden med udviklingen i antallet af opholdsdage på de sikrede institutioner er udviklingerne indekseret med 1. kvartal 2008 som indeks 100. Figur 12 viser indeksskurver for henholdsvis det samlede antal opholdsdage og den samlede ungdomskriminalitet (sigtelser og afgørelser) i perioden 1. kvartal 2008 til 1. kvartal 2012. Faldet i antal opholdsdage fra starten af 2010 og frem til slutningen af 2011 passer i nogen grad med udviklingen i ungdomskriminalitet i samme periode. Der har i samme periode, samt i en periode op til, været en faldende tendens i omfanget af ungdomskriminalitet. Det er imidlertid mere vanskeligt at forklare den stigning i antal opholdsdage, der har været fra slutningen af 2008 til starten af 2010 med udviklingen af ungdomskriminalitet ud fra den betragtning, at den faldende tendens i ungdomskriminaliteten er startet i slutningen af 2008. Her skal det dog tages i betragtning, at tallene for opholdsdage undervurderer niveauet for 2008. Det betyder, at stigningen i opholdsdage i første halvdel af undersøgelsesperioden formentlig reelt er mindre end kurverne viser.

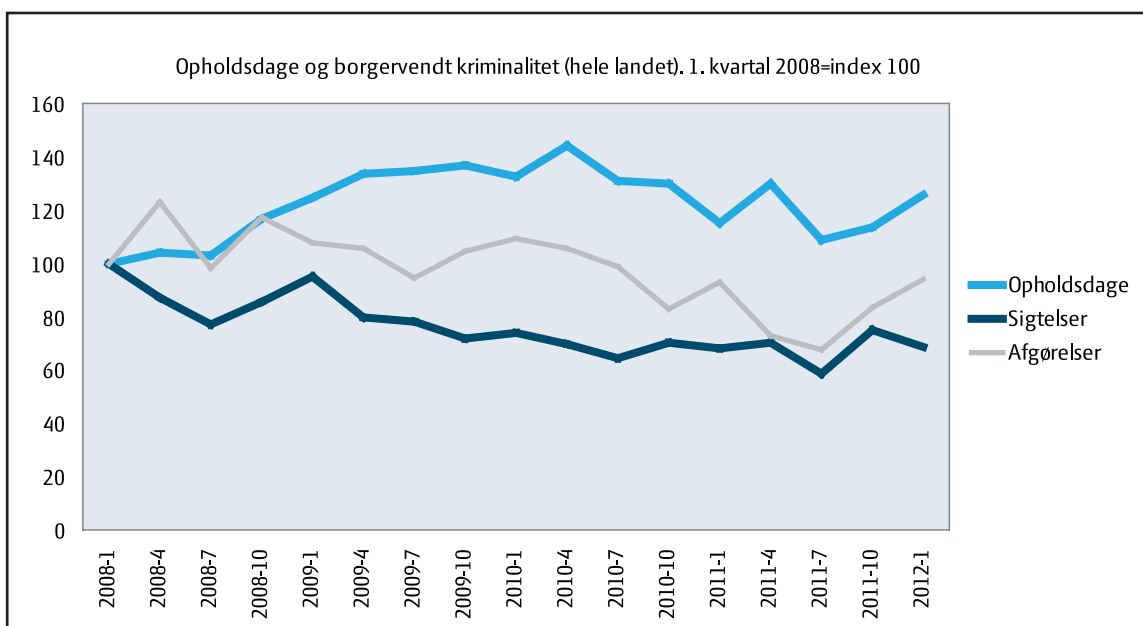
Figur 12



Kilde: Data fra de sikrede institutioner og data fra Rigspolitiet

Sammenhængen bliver mere tydelig, når der i Figur 13 sammenlignes indeksskurver for det samlede antal opholdsdage og den borgervendte ungdomskriminalitet. Her ses der fra starten af 2010 og frem til starten af 2012 en synkron udvikling (med den forventede forsinkelse) mellem afgørelser vedrørende borgervendt kriminalitet og antal opholdsdage på de sikrede institutioner.

Figur 13



Kilde: Data fra de sikrede institutioner og data fra Rigspolitiet

Ud fra Figur 13 er der ikke tvivl om, at der er en stærk sammenhæng mellem udviklingen i borgervendt ungdomskriminalitet og belastningen på de sikrede institutioner. I hvert fald kan den faldende tendens i antallet af opholdsdage i den sidste halvdel af undersøgelsesperioden i vid udstrækning forklares med et tilsvarende fald i den borgervendte ungdomskriminalitet.

Ud fra ovenstående gennemgang af de indsamlede data må det konkluderes, at der er en ganske tæt sammenhæng mellem udviklingen i ungdomskriminalitet i undersøgelsesperioden og belægningen på de sikrede institutioner. Især kan udviklingen i ungdomskriminalitet forklare det fald i antallet af opholdsdage i sidste halvdel af undersøgelsesperioden, som har påkaldt sig særlig interesse. De samstemmende kurveforløb mellem kriminalitet og antal opholdsdage ses særligt for den borgervendte ungdomskriminalitet. I denne forbindelse kan det nævnes, at ca. 2/3 af alle interviewpersonerne af egen drift pegede på kriminalitetsudviklingen som den primære forklaringsfaktor.

En forholdsvis stor del af forklaringen på det faldende antal opholdsdage på de sikrede institutioner siden midten af 2010 skal med andre ord findes i et faldende omfang af ungdomskriminalitet i samme periode.

5. Andre 'objektive' forklaringsfaktorer

Undersøgelsen behandler to yderligere hypoteser vedrørende sammenhænge mellem statistisk opgjorte variabler og udviklingen i brugen af de sikrede institutioner. Det gælder den demografiske udvikling henholdsvis udviklingen i brugen af ADHD-medicin til de relevante målgrupper.

5.1 Demografisk udvikling

Hypotese 2

Der er en ligefrem sammenhæng mellem den demografiske udvikling i antallet af individer i de relevante aldersgrupper og udviklingen i brugen af de sikrede institutioner.

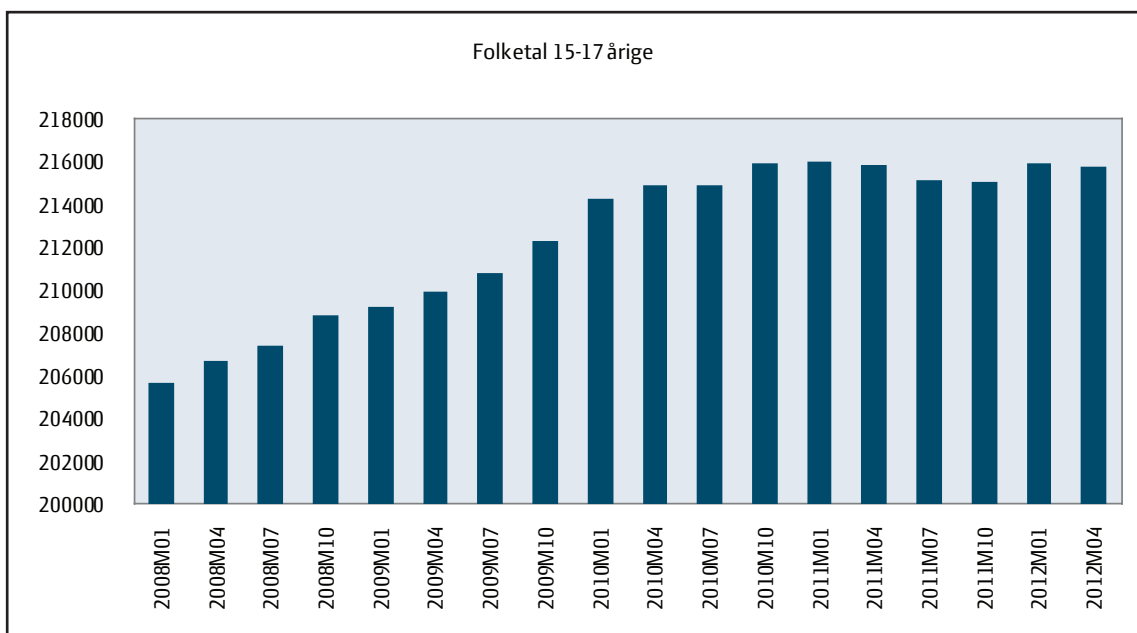
Baggrund for hypotesen

Hypotesen om den demografiske udviklings betydning for belastningen på de sikrede institutioner bygger på en antagelse om, at der er en nogenlunde ensartet fordeling mellem velfungerende børn og unge og socialt udsatte børn og unge, således at der i mindre årgange også antalsmæssigt vil være færre socialt udsatte børn og unge. Det vil betyde et generelt mindre pres på de sikrede institutioner, når årgangene er mindre, både hvad angår retligt betingede og socialt betingede anbringelser.

Vurdering af hypotesen

Figur 14 viser den demografiske udvikling blandt 15-17-årige i den undersøgte periode. Det fremgår, at antallet af 15-17-årige er steget i denne periode. Faldet i ungdomskriminaliteten og i antal opholdsdage kan således ikke forklares med mindre årgange i denne periode. Specielt ikke set i lyset af, at det netop er de 15-17-årige, der fylder mest på de sikrede institutioner.

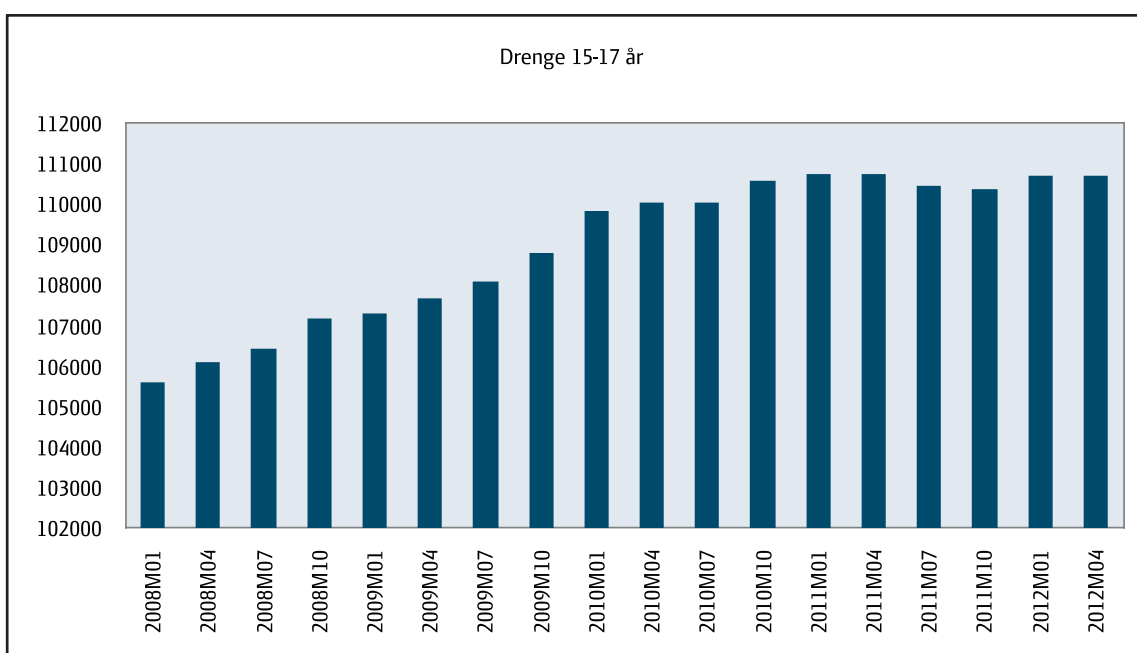
Figur 14



Kilde: Danmarks Statistik, statistikbanken

Figur 15 viser den demografiske udvikling i perioden for 15-17-årige drenge. Der ses det samme billede for denne befolkningsgruppe, som i Figur 14 oven for.

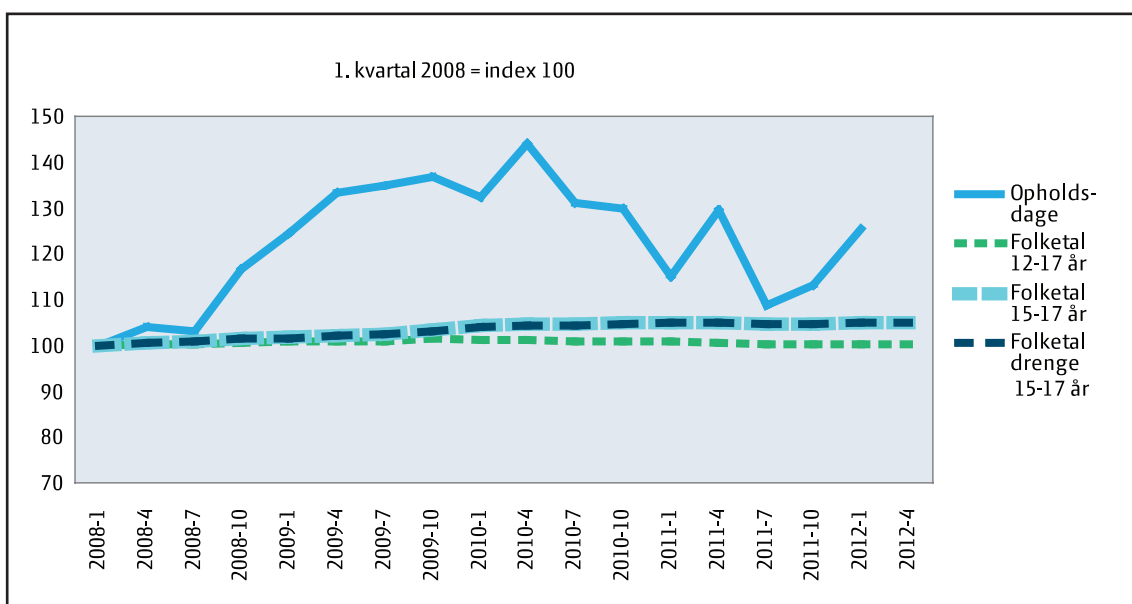
Figur 15



Kilde: Danmarks Statistik, statistikbanken

Figur 16 viser indeksskurver, hvor den demografiske udvikling sammenlignes med udviklingen i antal opholdsdage på de sikrede institutioner. Det fremgår, at der ikke er noget i den demografiske udvikling, som kan forklare det faldende antal opholdsdage på de sikrede institutioner i sidste halvdel af den undersøgte periode. Tværtimod fremgår det, at der, især i den sidste halvdel af undersøgelsesperioden, hvor antallet af opholdsdage er faldet, har været en stigning i antallet af den gruppe unge, der fylder mest på de sikrede institutioner.

Figur 16



Kilde: Data fra de sikrede institutioner, samt Danmarks Statistik, Statistikbanken

På baggrund af ovenstående datagennemgang vurderes den demografiske udvikling i de relevante aldersgrupper i undersøgelsesperioden ikke at tilbyde nogen forklaring på det fald i antal opholdsdage, der er identificeret på de sikrede institutioner.

5.2 Stigende brug af ADHD-medicin

Hypotese 3

Der er en sammenhæng mellem stigende brug af ADHD-medicin til især drenge og udviklingen i brugen af de sikrede institutioner, i den forstand at medicineringen lægger en dæmper på behovet for socialt betingede anbringelser og indirekte på omfanget af alvorlig kriminalitetsadfærd.

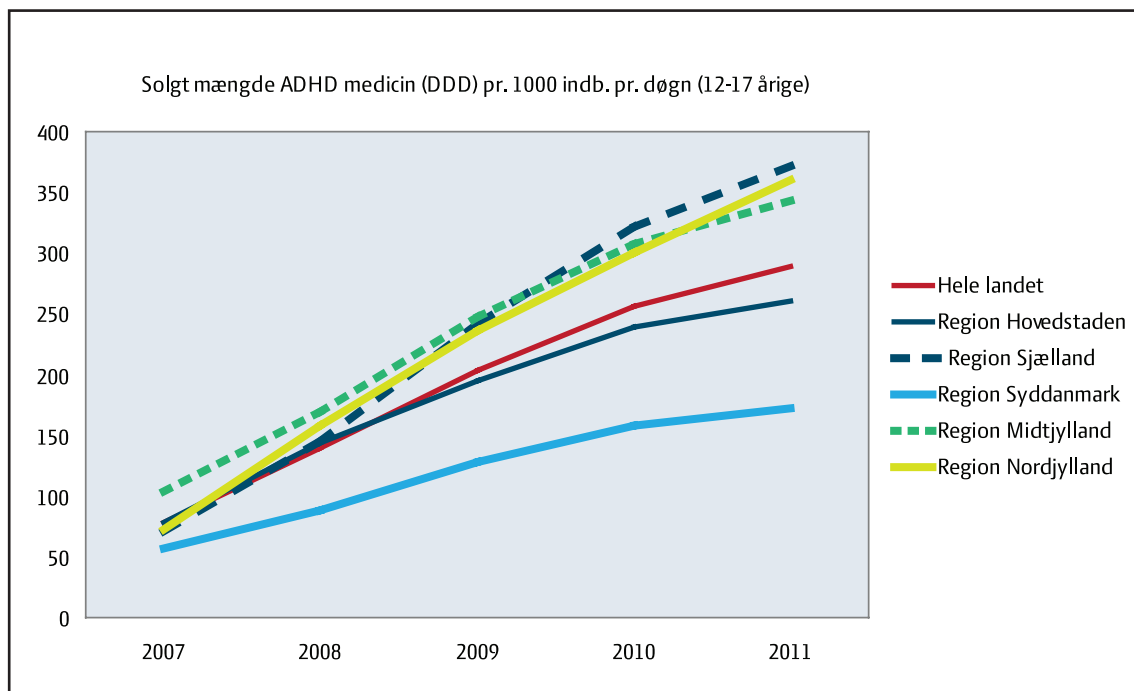
Baggrund for hypotesen

Der er i de senere år sket en meget markant stigning i anvendelsen af ADHD-medicin til 12-17-årige, herunder især til drengene. I lyset af den veldokumenterede adfærdsjusterende virkning af disse præparater er det nærliggende at antage en sammenhæng mellem denne udvikling og udviklingen i behovet for de sikrede pladser. Ræsonnementet bag hypotesen er, at man med en kraftig vækst i brugen af ADHD-medicin lægger en dæmper på generel problemadfærd hos en relativt større gruppe børn og unge. Dette kan alt andet lige have en afsmittende effekt på de sikrede anbringelser, både hvad angår de socialt/pædagogisk betingede og de retligt betingede anbringelser.

Vurdering af hypotesen

Som det fremgår af Figur 17 er den solgte mængde definerede døgn-doser (DDD) ADHD-medicin pr. 1.000 12-17-årige i hele landet steget fra 77,8 i 2007 til 288,5 i 2011. Stigningen har været forholdsvis konstant fra år til år i perioden. Det gør det vanskeligt at vurdere, om stigningen kan forklare det fald i antal opholdsdage, som indtræffer i løbet af 2010, ud fra den betragtning, at der var en stigning i forbruget af ADHD-medicin i adskillige år før 2010. Kurveforløbet i sig selv giver ikke en indikation af, at der skulle eksistere en sammenhæng mellem variable.

Figur 17

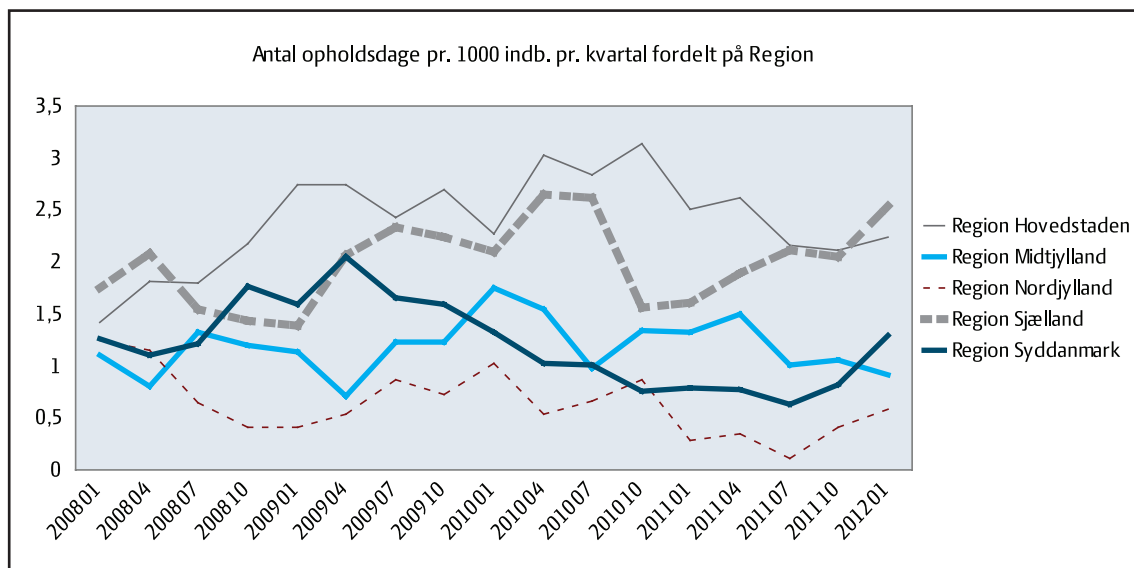


Kilde: Statens Serum Institut, Medstat.dk

Som det fremgår af Figur 17, er der relativt store regionale forskelle i brugen af ADHD-medicin blandt de 12-17-årige, selvom alle fem regioner har haft et stigende forbrug de senere år. Således ligger forbruget pr. 1.000 indbyggere over hele perioden på et markant lavere niveau i Region Syddanmark end i fx Region Midtjylland og Region Sjælland. På den baggrund er det muligt at undersøge sammenhængen lidt nærmere ved at se på forskellen i antal opholdsdage på tværs af regionerne.

Ud fra hypotesen skulle man forvente, at kommunerne i Region Syddanmark ville have et relativt højere antal opholdsdage på de sikrede institutioner end kommunerne i Region Midtjylland og Region Sjælland. Det er imidlertid ikke tilfældet, som det fremgår af Figur 18. Faktisk har Region Syddanmark i næsten hele perioden haft færre opholdsdage pr. 1.000 indbyggere end Region Sjælland, ligesom kommunerne i regionen ligger på et niveau, der nogenlunde svarer til Region Midtjyllands. Det kvantitative datamateriale kan således ikke umiddelbart støtte hypotesen om, at den kraftige vækst i forbruget af ADHD-medicin kan bidrage til at forklare faldet i brugen af de sikrede institutioner, om end der naturligvis skal tages forbehold for denne afprøvnings grovkornede karakter.

Figur 18



Kilde: Data fra de sikrede institutioner

I interviewmaterialet giver de kommunale svarpersoner forskellige vurderinger af hypotesen. Der tegnes ikke et entydigt billede, og et par af informanterne, en afdelingsleder og en fagkonsulent, medgiver, at hypotesen umiddelbart kan berettige en afprøvning. En tredje interviewperson peger snarere på en alternativ, men relateret hypotese: En stigende brug af ADHD-diagnosen aktiverer alt andet lige et bredere spektrum af foranstaltninger i henhold til serviceloven, hvilket evt. i sig selv kan have en indflydelse på behovet for sikrede anbringelser i nedadgående retning.

Flere af interviewpersonerne forholder sig dog skeptisk over for hypotesen, og alle er generelt forbeholdne over for at udtrykke en entydig vurdering af hypotesens belæg. En visitationsleder fra en kommune udtrykker skepsis over for hypotesens relevans med disse ord:

”Der er stort set ikke nogen af dem, vi placerer, nu siger du selv drenge, der ikke har ADHD – det er i hvert fald sjældent, vil jeg sige. Når vi placerer dem, er det mange gange fordi, der ikke er styr på deres medicin, og de medicinere sig selv i en form for misbrug.”

Der kan ikke foretages en udtømmende vurdering af hypotesen i denne sammenhæng. Men det foreliggende datagrundlag giver ikke belæg for at tilskrive hypotesen væsentlig relevans i forhold til at forklare den seneste udvikling i brugen af de sikrede institutioner.

6. Reduceret brug af varetægtssurrogater

Hypotese 4

Der er en sammenhæng mellem en reduceret tilbøjelighed hos justitsvæsenet til at begære henholdsvis træffe afgørelse om varetægtsfængsling (eller opretholdelse af samme) i sager vedrørende unges kriminalitet og udviklingen i brugen af de sikrede institutioner.

Baggrunden for hypotesen

Som det fremgik af Figur 6, skete der et fald i det samlede antal opholdsdage i varetægtssurrogat fra 2010 til 2011. Man skal dermed tilbage til 2007 for at finde et lavere niveau samlet set. Samtidig er det fremgået i forbindelse med researchen til denne undersøgelse, at centrale aktører i både regionalt og kommunalt regi har det indtryk, at anklagemyndighed og domstole de seneste år har behandlet konkrete tilfælde, som synes at være identiske fra en retlig synsvinkel, mere restriktivt end tidligere, når det kommer til varetægtsfængsling af kriminalitetssigtede unge. Er der belæg for hypotesen, er implikationen, at man alt andet lige må forvente et reduceret omfang af opholdsdage i varetægtssurrogat ved et givet omfang af registreret ungdomskriminalitet.

Adgangen til at foretage varetægtsfængsling reguleres overordnet af § 762 i retsplejeloven (RPL), mens RPL § 768, stk. 2 rummer en præcisering mht. varigheden af varetægtsfængsling af unge under 18 år. Det er især fortolkningen og brugen af disse lovbestemmelser, som er i fokus i denne sammenhæng.

Vurdering af hypotesen

Hypotesen har været drøftet i forbindelse med alle de gennemførte interview. Den helt enslydende vurdering fra de interviewede anklagere og dommere er, at der faktisk *er* sket en udvikling på området for forholdsvis nylig. Der er både fra politisk hold og i højesteretspraksis sket en kraftig indskærpelse af de gældende regler på området.

Flere interviewpersoner er inde på, at der fra politisk hold er øget fokus på vurderingen af grundlaget for at begære og opretholde varetægtsfængsling i hver enkelt sag vedrørende unge kriminelle. Disse politiske markeringer formidles til de offentlige anklagere via Rigsadvokaten, og indebærer en betoning af dette element i behandlingen af sagerne, herunder ikke mindst i vurderingen af hvor længe en varetægtsfængsling kan opretholdes.

Også i domstolspraksis kan der findes eksempler på, at området har haft bevågenhed de seneste år. Højesteret har således afsagt en række kendelser i 2011 og 2012, som indebærer en indskærpelse af, hvilke krav der skal være opfyldt i forbindelse med varetægtsfængsling og opretholdelse af samme.⁶

6 Der kan bl.a. henvises til højesteretskendelser i sag 246/2010 fra april 2011 og sag 221/2011 fra januar 2012.

Interviewene viser, at indskærpelsen især kan siges at vedrøre tre forhold. For det første er det indskærpet, at der kun kan ske varetægtsfængsling efter RPL § 762, stk. 2, nr. 1 ("hensynet til retshåndhævelsen"), hvor der er udsigt til en forventet straf på minimum ét år. I forhold til tidligere kan dette betyde, at der ikke længere vil ske varetægtsfængsling, hvor dette i konkrete tilfælde typisk ville være sket tidligere. Dette gælder, hvor der er tale om en førstegangskriminel, som fx har begået et gaderøveri af en mobiltelefon uden medgerningsmænd, og som aflægger fuld tilståelse. I denne situation har den ovennævnte paragraf tidligere i konkrete tilfælde fungeret som retsgrundlag for varetægtsfængslingen, men da der vil være forventning om en straf på under ét års fængsel i en sag som den beskrevne, vil anklagemyndigheden i dag afstå fra at begære varetægtsfængsling. For det andet peges der på, at indskærpelsen også kan have betydning i situationer, hvor man tidligere under hensyntagen til retsfølelsen har opretholdt varetægtsfængsling efter domsafsigelse, således at den unge tilbageholdes frem til det planlagte starttidspunkt for afsoningen af den idømte straf. Også her gælder det, at en sådan opretholdelse af varetægtsfængsling vil forudsætte, at de unge er idømt en straf af mindst ét års varighed. Slutelig har højesteret præciseret grænserne for, hvornår justitsvæsenet kan opretholde varetægtsfængsling i henhold til RPL § 762, stk. 1, nr. 3. Paragraffen vedrører en situation, hvor opklaringsarbejdet i forhold til den unges sag endnu pågår (fx i forhold til en eller flere medgerningsmænd). Varetægten skal sikre, at den varetægtsfængslede ikke obstruerer efterforskningsarbejdet, men højesteret har således for nylig indskærpet grænserne for, hvornår og hvor længe der skal ske varetægtsfængsling efter denne paragraf.

Det hersker ikke fuld enighed blandt informanterne, når det kommer til at vurdere, hvor stor praktisk betydning de omtalte konkrete indskærpelser fra domstolsside kan forventes at have haft (og få fremover) for omfanget af sikrede anbringelser i varetægtsurrogat. Enkelte informanter tilskriver de omtalte retningsgivende kendelser en vis målbar betydning, men den overvejende tendens i interviewene er dog, at der formentlig er tale om en forholdsvis beskeden selvstændig påvirkning målt på antallet af opholdsdage i sikret regi. Dette skyldes for det første, at der primært er tale om nogle sjældent forekommende tilfælde; og for det andet at der i de pågældende sager normalt kun ville være tale om kortvarige varetægtsfængslinger.

Derimod giver en række interviewpersoner udtryk for en mere generel vurdering af, at den politiske betoning af en nøje vurdering af grundlaget for varetægtsfængsling af unge kriminelle, samt Rigsadvokatens indskærpelse af og opfølgning på samme, har bidraget til at højne opmærksomheden på området. En af de interviewede senioranklagere udtrykker det således:

"Vi skal forsøge at begrænse det, og det påvirker selvfølgelig hele organisationen, at man strammer lidt ekstra op, når man skal vurdere, om der er grundlag for varetægtsfængsling."

I og med at der er tale om en nylig udvikling findes der endnu ikke et solidt kvantitativt datagrundlag for at vurdere betydningen af hypotesen for udviklingen i brugen af de sikrede institutioner set i forhold til kriminalitetsomfanget. Den foreløbige vurdering på baggrund af interviewmaterialet – og ud fra de kvantitative data, som aktuelt er tilgængelige – må dog være, at der formentlig er tale om en vis samlet indvirkning på omfanget af opholdsdage i sikret regi i nedadgående retning. Men denne selvstændige indvirkning er formentlig af ret beskeden omfang.

7. Samspillet mellem justitsvæsenet og kommunerne

I dette afsnit belyses to hypoteser vedrørende udviklingen i samspillet mellem kommunerne, på den ene side og politi, anklagemyndighed og domstolene på den anden side. De to hypoteser vedrører udviklingen i synet på anvendelsen af ungdomssanktionen (jf. straffelovens § 74 a) og, mere generelt, øget effektivitet i sagsbehandlingsarbejdet i forbindelse med retligt betingede anbringelser.

7.1 Ændret syn på brugen af ungdomssanktionen

Hypotese 5

Der er en sammenhæng mellem en ændret og mere restriktiv fortolkning af ungdomssanktionens anvendelsesområde i justitsvæsenet og hos fagfolk i kommuner og udviklingen i brugen af de sikrede institutioner.

Baggrund for hypotesen

Siden indførelsen af ungdomssanktionen i foråret 2001 har den været til debat. En evaluering fra SFI i 2005 påpegede nogle forbedringsmuligheder,⁷ som førte til, at man i 2007 gennemførte konkrete justeringer af ungdomssanktionen.⁸ Debatten er fortsat i takt med en reduktion i anvendelsen af ungdomssanktionen samt manglende dokumentation af sanktionens positive resultater. Der har i den forbindelse været politisk debat om, hvorvidt man skulle afskaffe ungdomssanktionen og lade den helt erstatte af nye tiltag.

Denne debat kan omsættes til en hypotese om, at en mere restriktiv brug af ungdomssanktionen er en medvirkende årsag til den faldende brug af de sikrede institutioner gennem de senere år.

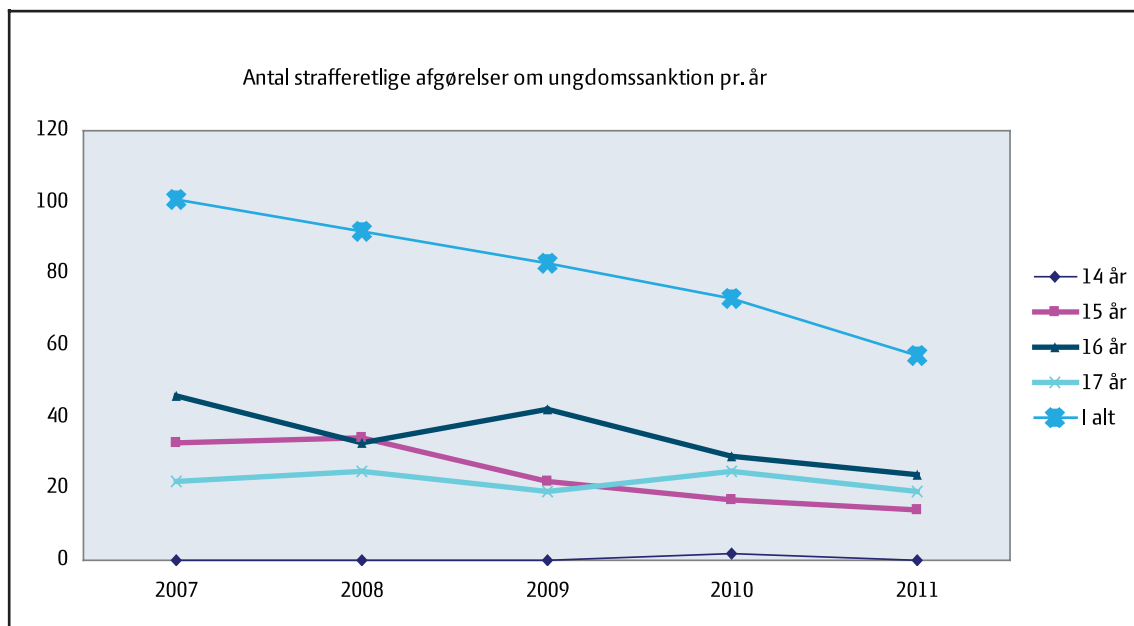
Vurdering af hypotesen

Figur 19 viser udviklingen i brugen af ungdomssanktionen. Her ses et fald fra ca. 100 idømte ungdomssanktioner i 2007 til lidt under 60 afgørelser om ungdomssanktion i 2011. Tal fra Danske Regioner viser også, at antallet af opholdsdage på de sikrede institutioner, som kan henføres til en ungdomssanktion, er faldet markant i denne periode, jf. Figur 6.

7 Rasmussen, L.K. m.fl. (2005): *Ungdomssanktionen i kvalitativ belysning*. København: SFI (05:06).

8 En evaluering af disse ændringer fra 2012 konkluderer, at lovinitiativet har haft positiv virkning på den faglige kvalitet af sanktionsforløbene. Se Social- og Integrationsministeriet (2012): "Evaluering af ungdomssanktionen", København: Social- og Integrationsministeriet og Rambøll Management.

Figur 19



Kilde: Danmarks Statistik, statistikbanken

Der er således ikke nogen tvivl om, at ungdomssanktionen bruges i mindre grad, end det tidligere har været tilfældet, med afledt indvirkning på brugen af de sikrede institutioner. Denne udvikling er belyst og nuanceret i undersøgelsens kvalitative interview.

Repræsentanterne for henholdsvis domstolene og anklagemyndigheden lægger uden undtagelse vægt på, at vurderingen af, hvorvidt der med fordel kan anvendes ungdomssanktion i givne tilfælde, ligger hos kommunerne og beror på en socialfaglig vurdering. Der peges på, at disse vurderinger, og i givet fald indstilling til ungdomssanktion, næsten altid tages til følge af anklagemyndighed og domstole. Enkelte kommunale repræsentanter er dog inde på, at man ind i mellem ser eksempler på, at anklagemyndigheden ikke følger en indstilling om ungdomssanktion.

I flere af interviewene betones det, at den reducerede brug af ungdomssanktionen ikke skal udlægges som en faglig skepsis over for sanktionsmuligheden generelt betragtet. Derimod er der ifølge interviewpersonerne nærmere tale om, at man har fået mere fokus på at matche korrekt, således at ungdomssanktionen kun anvendes, hvor man har en nogenlunde sikker forventning om, at den unge og den unges familie er motiveret for den socialpædagogisk del og derfor har udsigt til at profitere heraf. En afdelingsleder udtrykker dette således:

”Vi har måske erkendt, at den målgruppe, man lavede ungdomssanktionen for, egentlig ikke er dem, der profiterer af den. De mest hardcore unge, dem bruger vi nogle gange ikke andet end to år på at slås med gennem faser og tilbageførsler ... De her unge, de vil ofte ikke den socialpædagogiske del.”

Man er derfor i den pågældende kommune blevet mere omhyggelige med at screene den unge og dennes familie i forhold til at vurdere udsigten til et udbytte af en ungdomssanktion. Dette har ført til et væsentligt fald i kommunens brug af ungdomssanktionen.

Et lignende billede skitseres i flere andre kommuner, hvor anvendelsen af ungdomssanktionen også med tiden er blevet mere selektiv, og hvor man gør meget ud af at vurdere, hvorvidt den pågældende unge og dennes familie er motiveret og forandringsvillig. Enkelte peger dog også på, at en reduceret anvendelse af ungdomssanktionen over tid kan skyldes udskiftning i socialrådgiverstaben, idet der ad denne vej kan gå viden om ungdomssanktionsmuligheden og erfaring med anvendelsen heraf tabt.

Et andet centralt tema i næsten alle interviewene er, at man i kommunerne i stigende grad er opmærksomme på muligheden af at gå direkte fra varetægtsfængsling til fase 2 af ungdomssanktionen, således at fase 1 formelt springes over. På tværs af flere interviewpersoner er den socialfaglige begrundelse herfor, at man ønsker hurtigst muligt at få den unge placeret på det opholdssted, man finder egnet, frem for unødvendigt at forlænge opholdet i sikret regi, hvor en mere langsigtet socialpædagogisk indsats ikke kan iværksættes. Det er overvejende sandsynligt, at diskrepansen mellem opgivelsen af antal sikrede fase 1-anbringelser i kategorien Ungdomssanktion 1 i Figur 5 (26 i 2011) på den ene side og, på den anden side, opgivelsen af antallet af idømte ungdomssanktioner i Figur 19 (58 i 2011) kan henføres til denne udvikling. Og dette forhold alene indebærer alt andet lige en reduceret brug af de sikrede institutioner målt på antal opholdsdage.

Det er en kendsgerning, at der har været et tydeligt fald i anvendelsen af ungdomssanktionen i undersøgelsesperioden. En mulig hypotese om, at dette fald skyldes en generelt øget faglig skepsis over for denne sanktionsmulighed finder imidlertid ikke støtte i de gennemførte interview. Der peges derimod på, at man har opnået mere kvalificeret viden om, i hvilke tilfælde en ungdomssanktion vil være hensigtsmæssig, således at der i højere grad matches korrekt. Man har tidligere anvendt ungdomssanktionen mere bredt, hvilket betød, at mange ikke profiterede heraf.

Det skal understreges, at interviewmaterialet også giver grundlag for en anden udlægning af bl.a. udviklingen i brugen af ungdomssanktionen, som knytter sig til kommunernes ændrede økonomiske incitamentter i forbindelse med anvendelse af de sikrede pladser. Dette er emnet for afsnit 8. Vurderingen på grundlag af interviewmaterialet er imidlertid, at den socialfaglige bevæggrund for en ændret brug af ungdomssanktionen i flere henseender leverer et betydningsfuldt selvstændigt bidrag til at forklare faldet i brugen af de sikrede institutioner de seneste år.

7.2 Styrket fokus på hurtig behandling af de unges sager

Hypotese 6

Der er en sammenhæng mellem udviklingen i brugen af de sikrede institutioner og de seneste års generelt styrkede politiske betoning af hurtig behandling af sager vedrørende unges kriminalitet. Denne faktor yder et selvstændigt bidrag til at forklare udviklingen i omfanget af især opholds dage i varetægts surrogat i kraft af en generelt forkortet sagsbehandlingstid.

Baggrunden for hypotesen

I de foregående afsnit diskuteres to hypoteser af delvist beslægtet indhold: I afsnit 6 belyses betydningen af forskellige nylige indskærpelser vedrørende betingelserne for varetægtsfængsling. Mens afsnit 7.1 drøfter tendensen til, at kommunerne i stigende grad prioriterer at lade ungdomssanktionsdømte gå direkte fra varetægtsfængsling til fase 2-anbringelse på et opholdssted. Hypotese 6 indebærer imidlertid en påstand om, at de seneste års generelle lands- og kommunalpolitiske betoning af hurtigere sagsgange har en selvstændig indflydelse på brugen af de sikrede institutioner, selv når man ser bort fra de to ovennævnte faktorer.

Vurdering af hypotesen

Blandt de kommunale interviewpersoner var vurderingen af dette emne tvetydig. Flere af interviewdeltagerne vurderede på den ene side, at arbejdet med de unges sager i den pågældende kommune er blevet sat bedre på skinner de seneste år. Især fremhæves det fra flere sider, at man lægger øget vægt på at have forberedt næste sagsbehandlingsskridt, så snart der fx foreligger en afgørelse i en straffesag. Denne beskrivelse er især dækkende for interviewene vedrørende sager fra to af de fem kommuner. På den anden side er aktørerne i og omkring især én af de fem kommuner betydeligt mere forbeholden i vurderingen af udviklingen i sagsbehandlingens smidighed. Den pågældende kommune lagde vægt på at være på forkant med næste skridt, men oplevede problemer i forhold til afstemningen med politi og anklagemyndighed. Også interviewene med en senioranklager fra kommunens politikreds antydede, at samarbejdet kunne fungere bedre.

Flere af de øvrige interviewede anklagere gav dog udtryk for, at det var deres erfaring, at der er sket rationaliseringer de seneste år især på baggrund af den politiske dagsorden på området. I én af politikredsene har man således indført en ordning, hvor udvalgte sager vedrørende alvorligere kriminalitet blandt unge hastebehandles efter særlige retningslinjer, i de tilfælde hvor parterne i fællesskab vurderer, at der er et særligt forebyggelsesmæssigt perspektiv i dette. I forbindelse med gruppeinterviewet blev der udtrykt en fælles holdning til, at de involverede parter har opnået en hurtigere sagsbehandling generelt.

Ingen af de interviewede dommere betonede til gengæld betydningen af generelt hurtigere sags-
gange i forhold til varigheden af sikrede anbringelser. Det generelle budskab i dommerinterviewene var snarere, at man grundlæggende ikke oplever, at der er sket væsentlige ændringer i den retlige proces. Nøglehensynet er og har hele tiden været, at sikre en juridisk korrekt proces i hver enkelt sag.

En vurdering af hypotesen i lyset af interviewene må på den ene side lyde, at der faktisk flere steder er fokus på at sikre generelt hurtigere og smidigere sagsbehandling – og at man arbejder med konkrete initiativer, der synes at understøtte denne tendens. Det påvirker på den anden side vurderingen af hypotesen, at svarpersonernes eksempler på, hvordan de hurtigere sagsgange giver sig konkret udtryk, i høj grad består i henvisninger til tidligere belyste faktorer i form af hurtigere overgang til fase 2 i forbindelse med ungdomssanktioner og styrket fokus på betingelserne for (opretholdelse af) varetægtsfængsling. Den samlede vurdering må derfor være, at der næppe er belæg for at tilskrive generelt hurtigere sagsbehandling en selvstændig betydning for den seneste udvikling i brugen af de sikrede institutioner.

8. Incitamentsvirkning af ændret finansieringsmodel

Hypotese 7

Der er en sammenhæng mellem den ændrede finansiering af de sikrede pladser, som trådte i kraft pr. 1. juli 2010 og udviklingen i brugen af de sikrede institutioner. Den nye finansieringsmodel giver i konkrete tilfælde kommunerne et incitament til at søge alternative anbringelsesmuligheder, hvilket har lagt nedadgående pres på omfanget af sikrede anbringelser siden den nævnte dato.

Baggrunden for hypotesen

Med magtanvendelsesbekendtgørelsen af 21. september 2010 (BEK nr. 1093) indførtes en ændret finansieringsmodel i forhold til de sikrede anbringelsespladser med ikrafttræden fra 1. juli 2010. Den nye finansieringsmodel indebærer en grundtakstfinansiering af alle retligt betingede anbringelser – det vil i første række sige varetægtssurrogat, ungdomssanktioner og alternativ afsoning – hvor der tidligere skete fuld ”objektiv” finansiering af udgifterne. Bekendtgørelsen af den nye finansieringsmodel skete formelt med tilbagevirkende kraft, men kommunernes repræsentanter deltog i arbejdet med revisionen af magtanvendelsesbekendtgørelsen i løbet af 2010, og det må formodes, at kommunerne generelt har været bekendte med grundprincipperne i den ændrede finansieringsmodel allerede omkring det tidspunkt, hvorfra den fik retsvirkning.

Vurdering af hypotesen

I betragtning af hvor tyngden i de retligt betingede anbringelser ligger, målt på opholdsdage (jf. afsnit 3), samler interessen sig i denne sammenhæng om anbringelser i forbindelse med ungdomssanktioner og, især, anbringelser i varetægtssurrogat. Hypotesen kan med fordel behandles særskilt i forhold til disse to anbringelsestyper, da interviewmaterialet understreger, at processerne i forbindelse med de to anbringelsestyper udspiller sig vidt forskelligt.

I vurderingen af hypotesen i forhold til beslutninger om varetægtssurrogat vil antagelsen fx kunne være, at kommunerne, qua deres ændrede incitament, i stigende grad søger at øve uformel indflydelse på anklagemyndighed og domstole i forhold til afgørelsen af, om der skal ske varetægtsfængsling i givne tilfælde.

Det enslydende budskab fra alle tre kategorier af interviewpersoner er imidlertid, at kommunerne ikke har indflydelse på disse beslutninger. I særdeleshed siger alle de interviewede kommunerepræsentanter enslydende, og typisk med stort eftertryk, at beslutningen om en eventuel varetægtsfængsling er ude af kommunens hænder. Anklagemyndigheden tager i første række stilling til spørgsmålet

om varetægtsbegæring ud fra de begåede forholds karakter og ud fra hensynet til efterforskningen. Og domstolene bedømmer en eventuel varetægtsbegæring ud fra en juridisk vurdering af, om lovgivningskravene er opfyldt i det konkrete tilfælde, og ud fra om den unge selv giver samtykke til en varetægtsanbringelse i surrogat. Både anklagere og dommere betoner, at eventuelle påvirkningsforsøg ville udgøre en utidig og irrelevant indblanding. En af de interviewede dommere udtrykker sin vurdering af, hvorvidt hensynet til en kommunes økonomi kan gøres gældende i denne sammenhæng, på kontant facon:

”Hos anklagemyndighed og domstole er man kolde over for, hvad tingene koster.”

Det er dog også et gennemgående tema i interviewene med anklagere og dommere, at man i praksis ikke oplever denne form for påvirkningsforsøg fra kommunernes side. Informanterne kan godt få øje på problemstillingen set med kommunerne øjne, men ser ikke i praksis eksempler på, at man fra kommunalt hold søger at influere på sagsgange og beslutninger i forbindelse med varetægtsfængsling.

Anderledes stiller vurderingen af hypotesen sig dog i forhold til processerne i forbindelse med ungdomssanktionsanbringelser. Interviewpersonerne med baggrund i justitsystemet – det være sig dommere og anklagere – giver hovedsagelig udtryk for, at tyngden i vurderingen af, om en ungdomssanktion er et egnet skridt, ligger i kommunernes konkrete socialfaglige vurdering. De kommunale interviewpersoner modsiger ikke denne udlægning, og det er formentlig berettiget at tilskrive kommunerne betydelig indflydelse på den konkrete beslutning om at pege på en ungdomssanktion.

Når der dernæst blev spurgt til betydningen af kommunernes styrkede økonomibevidsthed i almindelighed og af de ændrede incitamenter i forbindelse med sikret anbringelse i særdeleshed, var det et gennemgående tema i en række af interviewene, at denne faktor faktisk har fyldt ganske meget de seneste år, set indefra såvel som udefra. Flere af de kommunale informanter bekræftede åbent, at overvejelser om de økonomiske implikationer af givne skridt er kommet til at stå betydelig mere centralt. I to af interviewene henvistes således til, at der ubestrideligt i konkrete tilfælde var blevet holdt i igen i forhold til beslutning om ungdomssanktion af rent økonomiske grunde.

Men interviewene tegner dog også et mere nuanceret billede. For det første betoner interviewpersonerne fra især to af kommunerne, at den styrkede økonomiske styring og opmærksomhed ikke behøver stå i et modsætningsforhold til faglig kvalitet, snarere tværtimod. Øget styring og centralisering af visitationsbeslutningerne kan fx styrke udsigten til, at overordnet viden om hvilke foranstaltninger, der er mest perspektivrige i en given sammenhæng, udvikles og anvendes. En visitationsleder udtrykker det således:

”Bevillingerne skal igennem mange hænder. Det starter ude ved rådgiveren, så til lederen, og så kommer det ind i vores centrale afdeling, hvor vi vurderer rette anbringelsesform og -sted.”

For det andet peges der på, at kommunernes styrkede opmærksomhed på at få mest muligt ud af begrænsede midler (i kombination med ny lovgivning) har åbnet anbringelsesmuligheder, som ofte tilbyder et attraktivt forhold mellem pris og faglig kvalitet. Markedet for døgnanbringelser har således ændret sig. Med en afdelingsleders ord:

”I slutningen af 2010, hele 2011 og nu her i 2012 udvikler hele markedet sig sådan, at opholdssteder og institutioner er blevet mindre rigide i, hvad de vil, og hvad de ikke vil.”

Især én af de udvalgte kommuner angiver, at man med held og i stort omfang anvender servicelovens forholdsvis nye § 123 c, som giver mulighed for kortvarig fastholdelse i åbent regi i samarbejdet med anbringelsesstederne. Interviewpersonerne vurderer overordnet, at der er sket meget med kvaliteten på anbringelsesområdet de seneste år, ikke mindst som resultat af, at man fra kommunalt hold er blevet mere kvalitetsbevidste i forbindelse med bedømmelsen af anbringelsesstederne.

Den samlede vurdering af hypotesen er, at der i denne sammenhæng må skelnes mellem varetægtsurrogater og ungdomssanktioner. Der er intet, der tyder på, at kommunernes incitament og adfærd spiller selvstændigt ind i forhold til justitsystemets sagsbehandling i forhold til varetægtsbegæring m.m. Til gengæld sandsynliggør datamaterialet, at denne faktor har en betydende selvstændig indvirkning på omfanget af sikrede anbringelser siden 2010 for så vidt angår brugen af ungdomssanktionen, herunder især fase 1-anbringelser. Meget taler således for, at det faldende omfang af ungdomssanktioner både skal henføres til en socialfaglig (jf. afsnit 7.1) og en økonomisk rationalitet.

9. Sammenfatning af hypoteserne

Diskussionen af de syv hypoteser i lyset af datasættet munder ud i, at tre hypoteser bedømmes som uden betydning for de senere års udvikling i brugen af de sikrede institutioner. Det gælder hypotesen vedrørende en demografisk faktor; hypotesen vedrørende betydningen af øget brug af ADHD-medicin; og hypotesen vedrørende generelt hurtigere behandling af unges kriminalitets-sager. På det foreliggende grundlag kan det ikke udelukkes, at især den sidstnævnte hypotese kan have selvstændig relevans, men der er omvendt ikke støtte i datamaterialet til at tilskrive de tre hypoteser forklaringskraft i forhold til de seneste års fald i brugen af de sikrede institutioner målt på opholdsdage.

De resterende fire hypoteser tillægges til gengæld alle selvstændig betydning som årsager til den iagttagne udvikling. Datamaterialet giver ikke grundlag for at sætte nærmere værdier på den relative tyngde af de ovenstående hypoteser, men analysen peger på, at den mest tungtvejende forklaringsfaktor er bidraget fra den **faldende ungdomskriminalitet** i perioden, herunder især faldet i den borgervendte kriminalitet.

Blandt de øvrige bud tillægges to hypoteser sideordnet betydning i forhold til at forklare den seneste udvikling. Det gælder på den ene side hypotesen vedrørende en **socialfagligt begrundet ændring i brugen af ungdomssanktionen** (herunder mere selektiv matchning med tanke på den unges motivation og hurtigere gennemløb til fase 2).

Og det gælder på den anden side hypotesen vedrørende betydningen af **den i 2010 omlagte finansieringsmodel**, som gav kommunerne incitament til at søge alternativer til de omkostningsfulde sikrede anbringelser med retlig baggrund – ikke mindst i lyset af en generel økonomisk opstramning i kommunerne og i landet som helhed. Data indikerer, at denne faktor har haft selvstændig indflydelse på det reducerede antal idømte ungdomssanktioner i perioden, hvorimod intet tyder på, at omfanget af opholdsdage i varetægt er blevet påvirket af incitamentsfaktoren.

Sluttelig underbygger analysen, at der er sket en **justering i omfang og varighed af varetægtsfængslinger i surrogat** især på baggrund af højesteretspraksis og politiske signaler i 2011 og 2012. Datamaterialet indikerer dog umiddelbart, at denne faktor i forhold til de tre øvrige betydende faktorer har mere beskedent selvstændig vægt målt på opholdsdage i sikret regi. Betydningen af denne faktor vil kunne vurderes med større sikkerhed, når tallene for omfanget af varetægtssurrogater i 2012 foreligger.

10. Forventninger til den fremtidige brug af institutionerne

I forbindelse med alle de gennemførte interview blev interviewpersonerne bedt om at give deres overordnede vurdering af og forventninger til den fremtidige brug af de sikrede institutioner. Oplægget til denne del af interviewene var en påpejning af spændingen mellem at sikre tilstrækkelig akutkapacitet på den ene side, og på den anden side hensynet til at undgå et samfundsøkonomisk ressourcospild i form af unødvendig tomgangskapacitet.

Interviewene med anklagere og dommere gav et ganske enslydende billede: For justitssystemets parter er det absolutte nøglehensyn frem for alt, at de sikrede institutioner kan tilbyde en akutkapacitet, som er tilstrækkelig stor til at garantere, at der under normale omstændigheder altid vil være adgang til anbringelse i varetægtsurrogat inden for overskuelig geografisk afstand og med helt kort varsel. Med en dommers ord:

”Det har tidligere været et ømtåleligt problem. Vi har i nogle situationer været derhenne, at der simpelthen ikke kunne findes en plads på så kort tid, som kommunen har haft til rådighed. Og det har så betydet, at vi enten skulle løslade den unge sigtede eller, hvis der var tale om meget alvorlig kriminalitet, skulle sætte ham eller hende i arresten alligevel, selv om det strider mod konventionerne.”

Kun en enkelt anklager gav udtryk for en forventning om, at brugen af institutionerne vil stige som følge af stigende ungdomskriminalitet, men der var omvendt en bred erkendelse af, at det dobbelte krav om ledige pladser inden for moderat geografisk afstand som udgangspunkt nødvendigvis er vis underbelægning.

De kommunale interviewpersoner var mere delte i deres forventninger til og syn på det fremtidige samarbejde med institutionerne. Repræsentanterne for to af kommunerne ser fortrinsvis institutionerne som ”opbevaringssteder” i forbindelse med retligt betingede anbringelser; ikke som egentlige sociale tilbud. En fagkonsulent udtrykker dette synspunkt således:

”I dag skal vi have nogle rigtig gode argumenter for at påstå, at en ung skal frihedsberøves i bestræbelserne på at hjælpe den unge, fordi den unge har sociale problemer. Der skal du have nogle slagkraftige argumenter. Og der skal du enten ud i, at den unge skal være til fare for sig selv eller for omgivelserne, men ikke opfylder kriterierne for at komme ind i psykiatrien.”

Interviewpersonerne i denne kategori betonedede vigtigheden af at undgå en urimeligt bekostelig tomgangskapacitet. To af de resterende kommuners repræsentanter ser derimod ganske positivt på institutionerne som samarbejdspartnere og tenderede mod at vægte børneperspektivet, herunder kort geografisk afstand til ledige pladser, som mere tungtvejende end det umiddelbare hensyn til kommunens økonomi.

Kun en enkelt kommunal svarperson lagde op til, at der fremover kunne blive tale om en stigende brug af ungdomssanktionen. Flere svarpersoner pointerede dog, at de sikrede institutioner kunne blive mere relevante fra et kommunalt, socialfagligt perspektiv, er, hvis institutionerne i højere grad kunne fungere som en troværdig buffer i forhold til anbringelse og udredning af unge med en psykiatrilateret problemstilling. F.eks. hvis kommunen har problemer med at etablere et samarbejdsgrundlag i forhold til børne- og ungepsykiatrien.

Det gennemgående tema hos de interviewpersoner, der kom med konkrete bud på, hvordan dilemmaet mellem akutkapacitet og økonomisk bæredygtighed kan håndteres, var fleksibilitet. Både en dommer, en anklager og flere kommunefolk gav udtryk for, at det bør være muligt i højere grad at operere med en fleksibel normering, således at man med kort varsel vil kunne opjustere den enkelte institutions kapacitet. En anklager henviste dog også til positive erfaringer med den særlige ungeafdeling, som er blevet etableret i Vestre Fængsel, og som interviewpersonen vurderer som et fulgyldigt alternativ til varetægtsurrogat på en sikret institution.